



Conseil économique et social

Distr. générale
19 décembre 2007
Français
Original : anglais

Instance permanente sur les questions autochtones

Septième session

New York, 21 avril-2 mai 2008

Point 5 de l'ordre du jour provisoire

Droits de l'homme : dialogue avec le Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples autochtones et avec les autres rapporteurs spéciaux

Structures, procédures et mécanismes qui existent actuellement ou qui pourraient être mis en place pour examiner effectivement la situation des droits de l'homme des peuples autochtones

Rapport établi par deux membres de l'Instance permanente sur les questions autochtones

Résumé

L'Instance permanente sur les questions autochtones a été chargée par le Conseil économique et social de lui fournir, ainsi qu'aux programmes, fonds et institutions spécialisées des Nations Unies, des avis spécialisés et des recommandations sur une large gamme de questions autochtones, dont les droits de l'homme. Elle examine cette question au titre d'un point distinct de l'ordre du jour de ses sessions annuelles à New York, en étroite collaboration avec le Haut-Commissariat aux droits de l'homme et le Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples autochtones.

Depuis sa création et conformément à son mandat, l'Instance a examiné plusieurs fois, compte tenu des graves violations des droits de l'homme des peuples autochtones dans le monde, la possibilité de défendre ces droits dans le cadre du système des Nations Unies. Elle a suivi avec un très grand intérêt la création du Conseil des droits de l'homme et le débat sur la mise en place de ses institutions et entend collaborer étroitement avec celui-ci pour mieux faire respecter les droits de l'homme des peuples autochtones. Le Conseil a pour mandat d'examiner les



violations des droits de l'homme, notamment lorsque celles-ci sont flagrantes et systématiques, et de faire des recommandations à leur sujet. Il doit également encourager le respect intégral des obligations souscrites par les États dans le domaine des droits de l'homme et assurer le suivi des objectifs et des engagements en matière de promotion et de défense des droits de l'homme. À sa dernière session, en mai 2007, l'Instance a examiné le rôle du nouveau Conseil des droits de l'homme du point de vue de la promotion et de la défense des droits de l'homme des peuples autochtones et formulé un certain nombre de recommandations concrètes à cet égard*. À cette occasion, elle a décidé de charger deux de ses membres, M^{me} Ida Nicolaisen (Vice-Présidente) et M. Wilton Littlechild, d'« entreprendre une étude sur les structures, les procédures et les mécanismes qui existent actuellement ou sur ceux qui pourraient être mis en place pour examiner efficacement la situation des droits de l'homme des peuples autochtones, d'assurer leur représentation et leur inclusion dans ces structures, procédures et mécanismes et de lui présenter un rapport sur la question le 31 décembre 2007 au plus tard ».

L'Instance, le Rapporteur spécial et les institutions internationales ayant une connaissance directe de la situation des peuples autochtones ont à maintes reprises exprimé leur préoccupation face à l'écart persistant, et souvent croissant, entre les grands principes juridiques internationaux et la protection effective des droits de l'homme des peuples autochtones par les États concernés. Il importe donc au plus haut point que le Conseil des droits de l'homme prenne les mesures nécessaires pour combler cet écart, veiller au respect des droits de l'homme des peuples autochtones et assurer un suivi dans ce domaine.

La présente étude conclut qu'avec l'adoption par l'Assemblée générale de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, la communauté internationale s'était dotée de nouveaux moyens d'inciter les États à respecter les normes en matière de droits de l'homme, y compris celles qui sont énoncées dans la Déclaration. Les auteurs de l'étude engagent le Conseil des droits de l'homme et l'Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones à saisir cette occasion historique pour créer des mécanismes qui renforcent la protection des droits des peuples autochtones et facilitent leur réalisation.

* E/C.19/2007/12.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. La Commission des droits de l'homme et les peuples autochtones	1–12	4
A. Groupe de travail sur les populations autochtones	5–6	5
B. Le Groupe de travail chargé d'élaborer le projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones	7–9	5
C. Le Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples autochtones	10–12	6
II. L'Assemblée générale et les populations autochtones	13–23	7
A. Année et Décennies internationales des peuples autochtones	13–17	7
B. Le Fonds des Nations Unies pour les populations autochtones	18–19	
C. Le Sommet mondial de 2005	20–22	
D. Adoption de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des populations autochtones	23	
III. Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones	24–47	
A. Impact de l'adoption de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones sur les travaux de l'Instance permanente : appel à la création d'un Comité de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones au sein de l'Instance	34–39	
B. Création du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies et relations avec l'Instance permanente sur les questions autochtones	40–47	
IV. Renforcement des institutions du Conseil des droits de l'homme	48–66	

I. La Commission des droits de l'homme et les peuples autochtones

1. Depuis sa création, l'Organisation des Nations Unies a accordé une priorité particulière à la promotion et à la protection des droits de l'homme. Aux termes de l'Article 1 3) de la Charte des Nations Unies adoptée en 1945, l'un des principaux objectifs de l'Organisation consiste à [développer et encourager] le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion.

2. En 1947, l'Assemblée générale a créé la Commission des droits de l'homme en tant que principal organe des Nations Unies chargé de protéger et de promouvoir les droits de l'homme et de coordonner les activités au service des droits de l'homme au sein du système des Nations Unies. La Commission s'est employée à définir les orientations générales de l'action internationale dans ce domaine. Dans le cadre de son mandat, elle a élaboré et codifié de nouvelles normes internationales, réalisé des études et exhorté au respect des droits de l'homme. Elle a examiné et suivi la situation des droits de l'homme dans de nombreuses régions du monde. Elle a aussi examiné les informations que lui communiquaient les États et les organisations non gouvernementales.

3. L'ONU a adopté une série de conventions relatives aux droits de l'homme qui visent à mieux protéger des groupes particulièrement vulnérables et qui présentent par conséquent un grand intérêt pour les peuples autochtones. Il s'agit notamment de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale de 1965, de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes de 1979, de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants de 1984, de la Convention relative aux droits de l'enfant de 1989, de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille de 1990, de la Convention sur la diversité biologique de 1992 et de la Déclaration universelle sur la diversité culturelle de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture de 2001 (UNESCO).

4. La Commission des droits de l'homme a créé un certain nombre de procédures et de mécanismes importants pour la promotion et la protection des droits des peuples autochtones. En 1995, elle a décidé d'inclure les questions autochtones, en tant que nouveau point, dans son programme de travail, afin d'appeler particulièrement l'attention sur les problèmes de droits de l'homme des peuples autochtones. Au titre du point de l'ordre du jour intitulé « Questions relatives aux populations autochtones », la Commission a étudié les rapports et résolutions du Groupe de travail chargé d'élaborer un projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones, du Groupe de travail sur les populations autochtones, de l'Instance permanente sur les questions autochtones et de la Décennie internationale des populations autochtones. De nombreuses organisations autochtones ont activement participé aux sessions de la Commission, en présentant des communications orales ou écrites au titre de ce point de l'ordre du jour.

A. Groupe de travail sur les populations autochtones

5. En 1982, le Groupe de travail sur les populations autochtones était créé en tant qu'organe subsidiaire de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités (aujourd'hui Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme) en application de la résolution 1982/34 du Conseil économique et social. Le mandat du Groupe de travail comportait deux volets : passer en revue les faits nouveaux concernant la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones et accorder une attention spéciale à l'évolution des normes internationales relatives aux droits des populations autochtones. En outre, le Groupe de travail facilitait le dialogue entre les gouvernements et les peuples autochtones. Il était composé de cinq experts indépendants membres de la Sous-Commission – un pour chacune des régions géopolitiques du monde. Il s'est doté dès le départ d'un règlement intérieur souple qui permettait aux représentants des communautés et organisations autochtones de participer à ses travaux. Du fait que c'était un organe subsidiaire de la Sous-Commission et de la Commission des droits de l'homme, le Groupe de travail a cessé d'exister avec la création du Conseil des droits de l'homme en 2006.

6. En 1985, le Groupe de travail a commencé d'élaborer un projet de déclaration sur les droits des populations autochtones. En 1994, par sa résolution 1994/45, la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme a adopté ce projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones et l'a transmis, pour examen, à la Commission des droits de l'homme.

B. Le Groupe de travail chargé d'élaborer le projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones

7. En 1995, par sa résolution 1995/32, la Commission des droits de l'homme a décidé de créer un groupe de travail intersessions à composition non limitée chargé d'élaborer le projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones. Le Groupe de travail a terminé ses travaux à sa onzième session, tenue du 5 au 16 décembre 2005, et à la reprise de sa session du 30 janvier au 3 février 2006. Le Président-Rapporteur a présenté le projet de déclaration au Conseil des droits de l'homme à sa première session, en juin 2006. À cette même session, le Conseil des droits de l'homme a adopté la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones¹. Le 13 septembre 2007, l'Assemblée générale a adopté la Déclaration² par 143 voix pour, 4 voix contre et 11 abstentions.

8. La Déclaration reconnaît tout l'éventail des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples autochtones. Parmi ces droits et libertés, on signalera le droit à l'autodétermination, le droit d'utiliser et de contrôler leurs terres, territoires et ressources naturelles, ainsi que le droit, pour les peuples autochtones, de conserver et de développer leurs propres systèmes politiques, religieux, culturels et éducatifs et de protéger la propriété intellectuelle de leur patrimoine culturel. La Déclaration souligne la nécessité pour les États d'obtenir le consentement préalable des autochtones, donné librement et en connaissance de cause, à toutes mesures les

¹ Résolution 61/295 de l'Assemblée générale.

² Ibid., annexe.

concernant, ainsi que la nécessité pour l'ONU et les organisations intergouvernementales d'assurer la participation des peuples autochtones à l'examen des questions qui les concernent. Elle affirme le droit des peuples autochtones d'avoir accès à des procédures justes et équitables pour le règlement des conflits avec les États.

9. L'adoption de la Déclaration a été une étape historique dans le renforcement des mécanismes internationaux de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

C. Le Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples autochtones

10. En 2001, la Commission des droits de l'homme a décidé par sa résolution 2001/57 de nommer un rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones qui serait chargé de recueillir, solliciter, recevoir et échanger des renseignements et des communications émanant de toutes les sources pertinentes, notamment des gouvernements, des populations autochtones elles-mêmes et de leurs communautés et organisations, sur les violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales dont elles sont victimes, de formuler des recommandations et propositions sur des mesures et des activités appropriées, destinées à prévenir les violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones et à prévoir des réparations pour ces violations; de travailler en étroite coopération avec les autres rapporteurs spéciaux, représentants spéciaux, groupes de travail et experts indépendants de la Commission des droits de l'homme (aujourd'hui le Conseil des droits de l'homme) et de la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme. Pour s'acquitter de son mandat, le Rapporteur spécial a privilégié trois moyens : la recherche thématique, les visites dans les pays et les communications. Il concentre donc ses activités sur l'examen de situations et de thèmes spécifiques et sur la formulation de recommandations pour l'adoption des mesures ou réparations appropriées.

11. En avril 2004, la Commission des droits de l'homme a décidé de proroger le mandat du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples autochtones pour une nouvelle période de trois ans³.

12. En septembre 2007, à sa sixième session, le Conseil des droits de l'homme a décidé de proroger le mandat du Rapporteur spécial pour une nouvelle période de trois ans.

³ Résolution 2004/62 de la Commission des droits de l'homme.

II. L'Assemblée générale et les peuples autochtones

A. Année et décennies internationales des peuples autochtones

13. Par sa résolution 45/164, l'Assemblée générale a proclamé l'année 1993 Année internationale des populations autochtones. Cette année a aussi été celle de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme.

14. À la suite d'une recommandation de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, l'Assemblée générale a proclamé, en décembre 1993, par sa résolution 48/163, une Décennie internationale des populations autochtones (1994-2004). La Décennie avait pour but de renforcer la coopération internationale aux fins de résoudre les problèmes qui se posent aux communautés autochtones dans des domaines tels que les droits de l'homme, l'environnement, le développement, l'éducation et la santé. Le thème retenu pour la Décennie, libellé « Populations autochtones : partenariat dans l'action », devait montrer la voie à suivre pour réaliser ce but. L'ONU s'est engagée à créer de nouveaux partenariats entre les populations autochtones et les États et entre les populations autochtones et elle-même.

15. En 1995, l'Assemblée générale a adopté un ambitieux programme d'activités et fixé un certain nombre d'objectifs spécifiques pour la Décennie, avec en premier lieu la création d'une instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones et l'adoption de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

16. En décembre 2004, l'Assemblée générale s'est à nouveau engagée à promouvoir et protéger les droits des populations autochtones en proclamant, par sa résolution 59/174, une deuxième Décennie internationale des peuples autochtones. Cette décennie devait permettre de renforcer la coopération internationale aux fins de résoudre les problèmes qui se posent aux peuples autochtones dans les domaines de la culture, de l'éducation, de la santé, des droits de l'homme, de l'environnement et du développement économique et social par des programmes orientés vers l'action et des projets concrets, une assistance technique accrue et des activités normatives dans les domaines en question. Les cinq objectifs proposés pour la Décennie étaient les suivants :

- Promouvoir la non-discrimination et la participation des populations autochtones à toutes les phases de l'élaboration des politiques, de la conception à l'évaluation, en passant par la mise en œuvre;
- Promouvoir la participation pleine et entière des peuples autochtones à la prise des décisions qui concernent leur mode de vie sur la base du principe du consentement préalable, libre et éclairé;
- Promouvoir des politiques de développement qui respectent la culture et l'identité des peuples autochtones;
- Adopter des politiques, des programmes et des budgets axés sur le développement des peuples autochtones, mettant un accent particulier sur les femmes, les enfants et les jeunes autochtones;

- Mettre en place de solides mécanismes de suivi et renforcer le système de responsabilisation pour ce qui a trait aux engagements concernant la protection des peuples autochtones et l'amélioration de leurs conditions de vie.

17. Par sa résolution 60/142, l'Assemblée générale a adopté le programme d'action de la deuxième Décennie⁴ et retenu pour cette décennie le thème du « Partenariat pour l'action et la dignité ».

B. Le Fonds des Nations Unies pour les populations autochtones

18. En 1985, l'Assemblée générale a créé, par sa résolution 40/131, un Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour les populations autochtones, qui avait vocation à aider les représentants de communautés et d'organisations autochtones à participer aux sessions du Groupe de travail sur les populations autochtones et, depuis 2002, à celles de l'Instance permanente sur les questions autochtones. Le Fonds est dirigé par un conseil d'administration composé de cinq experts. Les membres actuels sont tous des autochtones nommés par le Secrétaire général.

19. En 1995, l'Assemblée générale a créé un Fonds de contributions volontaires pour la Décennie internationale des populations autochtones qui accorde de modestes subventions, principalement à des communautés autochtones. En 2002, elle a créé un Fonds d'affectation spéciale à l'appui de l'Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones et, en 2005, un Fonds d'affectation spéciale des Nations Unies pour la deuxième Décennie internationale des populations autochtones. Ces deux derniers fonds ont fusionné pour former le Fonds d'affectation spéciale à l'appui des questions autochtones. Le Bureau de l'Instance permanente sur les questions autochtones conseille le Secrétaire général pour l'administration du programme de subventions pour la deuxième Décennie.

C. Le Sommet mondial de 2005

20. En 2005, plus de 170 chefs d'État et de gouvernement se sont réunis au Siège de l'ONU à New York pour célébrer le soixantième anniversaire de l'Organisation des Nations Unies.

21. Le Sommet a redynamisé et relancé les activités de promotion des droits des peuples autochtones. Les dirigeants mondiaux se sont engagés à assurer « le développement durable des populations et collectivités locales [qui] est d'une importance vitale dans [leur] lutte contre la faim et la pauvreté »⁵. Dans le Document final du Sommet de 2005, ils ont souligné la nécessité de prendre d'urgence les mesures qui convenaient pour assurer la sécurité alimentaire et le développement rural et agricole, particulièrement en renforçant le rôle des populations autochtones et locales. Ils ont également décidé d'adopter une série de politiques et de mesures institutionnelles spécifiques pour réaliser de façon plus intégrée et efficace les objectifs de développement convenus au niveau international, notamment les objectifs du Millénaire pour le développement⁵.

⁴ A/60/270, sect. II.

22. Le Document final du Sommet mondial comprend également un certain nombre de décisions et de recommandations concernant les mesures à prendre. Il représente un important pas en avant pour les populations autochtones dans la mesure où il consacre la reconnaissance des populations autochtones et réaffirme l'engagement des États à respecter leurs droits de l'homme. Dans le Document final, les participants au Sommet ont réaffirmé leur volonté de faire progresser les droits de l'homme des populations autochtones aux niveaux local, national, régional et international, notamment par la concertation et la collaboration avec celles-ci, et de présenter dès que possible, en vue de son adoption, une version finale du projet de déclaration des Nations Unies sur les droits des populations autochtones⁶.

D. Adoption de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des populations autochtones

23. Le 13 septembre 2007, l'Assemblée générale a, par sa résolution 61/295, adopté la Déclaration des Nations Unies sur les droits des populations autochtones, un événement historique pour l'Assemblée générale agissant en sa qualité de parlement mondial.

III. Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones

24. En juillet 2000, le Conseil économique et social a pris une décision historique en adoptant la résolution 2000/22 portant création d'une Instance permanente sur les questions autochtones.

25. Cette décision est une étape importante dans la lutte que mènent les peuples autochtones pour retrouver leur place dans la communauté internationale. Le nouvel organe est unique en son genre à plusieurs égards et, peut-être, surtout par son caractère paritaire. Il se compose en effet de 16 experts, tous siégeant à titre individuel en qualité de spécialistes indépendants des questions autochtones. Huit d'entre eux sont proposés par les gouvernements et les huit autres par des organisations autochtones. Le terme « Instance » est utilisé comme terme générique dans le système des Nations Unies pour montrer que l'Instance a un large mandat et examine toutes les questions relatives aux peuples autochtones

26. L'Instance est un organe consultatif du Conseil économique et social et ses domaines de compétence sont le développement économique et social, la culture, l'environnement, l'éducation, la santé et les droits de l'homme.

27. Selon les termes de son mandat, l'Instance :

- Fournit des conseils spécialisés et des recommandations sur les questions autochtones au Conseil économique et social ainsi qu'aux programmes, fonds et institutions des Nations Unies, par le biais du Conseil;

⁵ Résolution 60/1 de l'Assemblée générale.

⁶ Ibid., par. 127.

- Fait œuvre de sensibilisation et encourage l'intégration et la coordination des activités relatives aux questions autochtones au sein du système des Nations Unies;
- Élabore et diffuse des informations sur les questions autochtones.

28. L'Instance se réunit chaque année pour une session de deux semaines. Elle a tenu sa première session en mai 2002, et ses sessions annuelles se déroulent à New York.

29. Le principal objectif de l'Instance est de défendre et promouvoir les intérêts des peuples autochtones dans l'ensemble du système des Nations Unies. Pour ce faire, elle s'est fortement engagée à promouvoir et à mettre en œuvre les droits de l'homme des populations autochtones.

30. Depuis la première session de l'Instance, la question des droits de l'homme est un point distinct de son ordre du jour. L'Instance a mis en place une étroite collaboration avec le Haut-Commissariat aux droits de l'homme et le Rapporteur spécial. Aux sessions annuelles de l'Instance à New York, le Rapporteur spécial présente ses rapports et participe pleinement aux débats sur la situation des droits de l'homme des peuples autochtones. À la création du Conseil des droits de l'homme, l'Instance a fait savoir qu'elle souhaitait que son président participe aux activités du Conseil portant sur des questions intéressant les peuples autochtones, et ceci afin de promouvoir la collaboration entre les deux institutions et d'éviter des chevauchements entre leurs mandats respectifs.

31. S'appuyant sur les informations et les rapports présentés par les peuples autochtones, par les organismes des Nations Unies et par les États Membres et sur les débats qui ont suivi, l'Instance a formulé plusieurs recommandations importantes concernant les droits de l'homme des peuples autochtones. Elle s'est également employée vigoureusement à promouvoir les droits des peuples autochtones dans l'intervalle entre ses sessions, ce qui ressort clairement d'une analyse qui a été faite des recommandations formulées à sa quatrième session⁷. Cette analyse montre que des efforts concertés ont été faits pour résoudre les problèmes qu'affrontent les peuples autochtones.

32. À la sixième session de l'Instance et à la demande de celle-ci, M^{me} Victoria Tauli-Corpuz a présenté un rapport intitulé « Mise en œuvre du mandat de l'Instance sur les questions autochtones dans le domaine des droits de l'homme »⁸. Ce document fait l'historique des rapports entre les peuples autochtones et le système des Nations Unies en faveur des peuples autochtones et décrit le mandat de l'Instance permanente dans le domaine des droits de l'homme, la façon dont celle-ci s'en est acquittée à ce jour, les difficultés rencontrées et les perspectives ouvertes à ses activités futures dans ce domaine. La dernière partie du rapport se lit comme un manifeste dont la mise en œuvre enrichira les activités de l'Instance et fera avancer le respect et la réalisation des droits des peuples autochtones.

33. L'Instance a transmis un nombre appréciable de recommandations à la Commission des droits de l'homme et, depuis 2006, au Conseil des droits de l'homme. Elles portent sur des questions telles que les procédures spéciales, la mise

⁷ E/C.19/2007/5.

⁸ E/C.19/2007/6; document consultable en ligne à l'adresse <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/266/25/pdf/N0726625.pdf>.

en œuvre des normes relatives aux droits de l'homme, le suivi de la situation dans ce domaine, la participation de spécialistes des peuples autochtones aux activités du Conseil et l'adoption de méthodes originales de travail, particulièrement en ce qui concerne la pleine participation des peuples autochtones.

A. Impact de l'adoption de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones sur les travaux de l'Instance permanente : appel à la création d'un Comité de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones au sein de l'Instance

34. L'article 42 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones mentionne expressément l'Instance sur les questions autochtones en ces termes :

« L'Organisation des Nations Unies, ses organes, en particulier l'Instance permanente sur les questions autochtones, les institutions spécialisées, notamment au niveau des pays, et les États favorisent le respect et la pleine application des dispositions de la présente Déclaration et veillent à en assurer l'efficacité ».

35. Il s'agit là d'une lourde responsabilité qui confère un nouveau rôle à l'Instance permanente dans le cadre général du mandat dans le domaine des droits de l'homme que le Conseil lui a assigné aux termes de la résolution 2000/22 qui l'a créée.

36. Ces six dernières années, l'Instance a élargi de multiples façons son action dans le domaine des droits de l'homme pour répondre aux besoins qu'elle a recensés dans le système des Nations Unies, sans oublier cependant que son rôle se limite à favoriser la coordination et qu'elle doit rechercher les complémentarités et éviter les doubles emplois.

37. Dans le nouveau rôle que lui a confié l'article 42 de la Déclaration, l'Instance fera fond sur les dispositions de la résolution 2000/22 du Conseil économique et social concernant son mandat, sa composition et le caractère consensuel de ses procédures. Au-delà du mandat de défense des droits de l'homme qui lui a été expressément confié, l'Instance a développé une forte capacité de mobilisation qui est devenue l'un de ses plus importants atouts. Elle a réussi à faire converger les énergies des gouvernements, des organismes des Nations Unies et des organisations autochtones dans une volonté commune de coopération au service de solutions pratiques sur le terrain. Aux termes de l'article 42 de la Déclaration, l'Instance :

a) Veillera à ce que la Déclaration soit intégrée dans ses recommandations sur les six domaines d'activité qui lui sont assignés : économie et développement social, environnement, santé, éducation, culture et droits de l'homme;

b) Veillera à ce que la Déclaration soit intégrée dans ses activités au titre du thème spécial de chaque session ainsi que dans ses priorités et thèmes actuels.

38. L'Instance ne devra pas seulement intégrer la Déclaration dans ses activités normales, mais aussi faciliter sa mise en œuvre effective et en assurer le suivi dans le temps. Elle devra promouvoir un dialogue constructif avec les gouvernements sur les problèmes, les acquis et les questions prioritaires concernant les questions autochtones dans chaque pays. Ce dialogue se tiendra régulièrement et réunira des

organisations autochtones ainsi que des organismes du système des Nations Unies. Les débats qui auront lieu, ainsi que le rôle que jouera l'Instance permettront de créer des conditions de partenariat et de coopération favorables aux niveaux national et international en vue d'obtenir des résultats concrets sur le terrain. Les activités que mènent un certain nombre d'organes des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme constituent un bon exemple à cet égard.

39. Par conséquent, l'étude recommande que l'Instance envisage d'adopter les méthodes qui lui permettront de s'acquitter de ce nouveau mandat que lui assigne la Déclaration. La création au sein de l'Instance d'un comité de la Déclaration sur les droits des peuples autochtones semble être à cet égard une bonne façon de procéder puisqu'elle donnerait à l'Instance le temps et les compétences spécialisées voulues pour jouer ce rôle.

B. Création du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies et relations avec l'Instance permanente sur les questions autochtones

40. La proposition tendant à placer le Conseil des droits de l'homme au même niveau que les principaux organes des Nations Unies (tels que le Conseil économique et social et le Conseil de sécurité) trouve son origine dans la constatation de l'impuissance de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, en raison de ses faiblesses, à lutter effectivement contre les violations des droits de l'homme dans le monde.

41. Le 21 mars 2005, le Secrétaire général de l'époque, M. Kofi Annan, a publié un rapport intitulé « Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous »⁹ dans lequel il proposait de remplacer la Commission des droits de l'homme par un conseil des droits de l'homme. Une note explicative concernant ce rapport, datée du 23 mai 2005, présentait les idées du Secrétaire général concernant le conseil des droits de l'homme qu'il proposait¹⁰.

42. À la suite du rapport du Secrétaire général et à l'issue de négociations entre les gouvernements, l'Assemblée générale a décidé, par sa résolution 60/2, de créer le Conseil des droits de l'homme. Elle a également décidé que le Conseil « [examinerait] les violations des droits de l'homme, notamment lorsque celles-ci [étaient] flagrantes et systématiques, et [ferait] des recommandations à leur sujet »¹¹ et que « les activités du Conseil [seraient] guidées par les principes d'universalité, d'impartialité, d'objectivité et de non-sélectivité, du dialogue et de la coopération constructifs à l'échelle internationale de façon à favoriser la promotion et la défense des droits de l'homme – civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, y compris le droit au développement »¹².

43. La résolution 60/251 de l'Assemblée générale comporte de nombreux éléments nouveaux qui distinguent le Conseil de la Commission des droits de l'homme, parmi lesquels les suivants :

⁹ A/59/2005.

¹⁰ A/59/2005/Add.1

¹¹ Résolution 60/251 de l'Assemblée générale, par. 3.

¹² Ibid., par. 4.

a) Le Conseil est créé en tant qu'organe subsidiaire de l'Assemblée générale;

b) Durée annuelle des réunions : alors que la Commission des droits de l'homme se réunissait pendant six semaines par an, le Conseil des droits de l'homme et le groupe de travail sur le mécanisme d'examen périodique universel se réuniront au minimum pendant 32 semaines, non compris les sessions extraordinaires qui pourront être organisées si l'un des membres du Conseil en fait la demande, appuyé en cela par le tiers des membres du Conseil;

c) L'accent est mis davantage sur l'éducation et la formation dans le domaine des droits de l'homme ainsi que les services consultatifs, l'assistance technique et le renforcement des capacités;

d) Il est prévu de créer un mécanisme qui serait chargé d'examiner la manière dont les États Membres s'acquittent de leurs obligations et engagements en matière de droits de l'homme – le mécanisme d'examen périodique universel –, ce qui permettra non seulement de répondre aux accusations de politisation et de pratique du « deux poids, deux mesures » mais aussi de lutter contre ces pratiques;

e) Le rôle de la société civile, qui était une pratique coutumière à la Commission, est officiellement reconnu devant ce conseil;

f) Il n'y aura plus de membres du Conseil « à vie ». Les membres ne sont pas immédiatement rééligibles après deux mandats consécutifs;

g) L'Assemblée générale peut, à la majorité des deux tiers des membres présents et votants, suspendre le droit de siéger au Conseil d'un membre qui aurait commis des violations flagrantes et systématiques des droits de l'homme;

h) L'Assemblée générale examinera les activités et le fonctionnement du Conseil cinq ans après sa création.

44. L'Instance a suivi avec un grand intérêt la création du Conseil des droits de l'homme ainsi que le débat sur le renforcement de ses institutions et compte travailler en étroite collaboration avec celui-ci à la réalisation des droits de l'homme des peuples autochtones. Il s'agit là d'une des raisons pour lesquelles l'Instance a décidé, à sa sixième session, de faire réaliser la présente étude. Des résolutions avaient déjà été formulées à la cinquième session de l'Instance, immédiatement après la création du Conseil des droits de l'homme, afin d'appeler l'attention du Conseil sur la nécessité d'examiner d'urgence les droits de l'homme des peuples autochtones.

45. En 2006, l'Instance a prié instamment le tout nouveau conseil de maintenir des dispositifs, mandats, procédures spéciales et mécanismes de conseil et de plainte de nature à assurer la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples autochtones et de les améliorer¹³.

46. L'Instance a également demandé au Conseil d'assurer la participation active des peuples et des organisations autochtones lorsque des questions intéressant leurs droits étaient examinées par lui-même ou par tout organe ou mécanisme subsidiaire que celui-ci pourrait décider de créer¹³.

¹³ Documents officiels du Conseil économique et social, 2006, Supplément n° 23 (E/2006/43).

47. Rappelant que le Conseil des droits de l'homme assumera, examinera et, le cas échéant, améliorera tous les mandats, mécanismes, fonctions et attributions de la Commission des droits de l'homme de façon à maintenir un système de procédures spéciales ainsi qu'un mécanisme de conseil et de plainte, l'Instance permanente a engagé vivement le Conseil à s'assurer de la pleine participation des représentants d'organisations autochtones à ce processus d'examen¹³.

IV. Renforcement des institutions du Conseil des droits de l'homme

48. Le 18 juin 2007, un an après sa première réunion, et conformément au mandat que l'Assemblée générale lui avait assigné¹⁴, le Conseil des droits de l'homme a adopté un « texte » sur la mise en place de ses institutions¹⁵ qui décrit un nouveau dispositif institutionnel dont les composantes sont : a) le mécanisme d'examen périodique universel; b) les procédures spéciales (rapporteurs spéciaux et groupes de travail), le Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme (qui remplace la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme); et c) la procédure d'examen des plaintes.

49. Le texte décrit également l'ordre du jour et le cadre du programme de travail et présente le règlement intérieur du Conseil. L'ordre du jour et le programme de travail du Conseil lui permettent d'examiner à tout moment de l'année toutes les questions et situations relatives aux droits de l'homme qui requièrent son attention. Son règlement intérieur et ses méthodes de travail doivent assurer la transparence, la prévisibilité et l'impartialité et permettre de nouer un véritable dialogue et d'adopter une approche axée sur les résultats.

50. La création du mécanisme d'examen périodique universel est une importante innovation du Conseil des droits de l'homme. Pour la première fois, la situation des droits de l'homme dans tous les États Membres de l'ONU sera régulièrement examinée par un mécanisme commun. Les peuples autochtones ont demandé qu'il soit fait expressément référence à eux dans le mécanisme d'examen périodique universel, lorsqu'il existe des traités les concernant par exemple.

51. Le groupe de travail sur le mécanisme d'examen périodique universel examinera la situation dans le pays concerné sur la base de trois documents essentiels : a) un document de 20 pages au maximum présenté par l'État concerné; b) un document d'information de 10 pages au maximum établi par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme en se fondant sur des informations figurant dans les rapports d'organes conventionnels et de procédures spéciales et d'autres documents pertinents de l'ONU; et c) un autre document de 10 pages au maximum comprenant des informations crédibles et dignes de foi émanant de parties prenantes et établi par le HCDH¹⁴.

52. Il est clairement indiqué dans l'annexe de la résolution 5/1 que les examens suivant l'examen initial d'un pays seront axés sur l'application des conclusions de cet examen initial. Le mécanisme d'examen périodique universel permettra d'examiner la situation des droits de l'homme dans des pays qui refusent de ratifier

¹⁴ Résolution 60/251 de l'Assemblée générale.

¹⁵ A/HRC/5/21 du 7 août 2007.

les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme ou de présenter leurs rapports périodiques après avoir ratifié ces traités. Il reste à savoir si les droits des peuples autochtones seront bien pris en compte dans les rapports et les conclusions du mécanisme d'examen périodique universel. Il importe au plus haut point que le mécanisme permette aux peuples autochtones de faire valoir leurs droits et de participer à ce processus global.

53. Le Conseil des droits de l'homme a repris les procédures spéciales de la Commission des droits de l'homme et, bien que celles-ci soient en cours de réexamen et de rationalisation, a décidé de renouveler le mandat du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples autochtones.

54. Cette décision de renouveler le mandat du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples autochtones réaffirme et renforce le mandat du Rapporteur spécial issu des résolutions de la Commission des droits de l'homme, du point de vue notamment des visites officielles, des communications officielles et des rapports annuels du Rapporteur spécial.

55. La résolution 5/1 du Conseil des droits de l'homme comprend un certain nombre d'innovations importantes par rapport aux résolutions précédentes. Selon les termes de son mandat, le Rapporteur spécial doit maintenant assurer la promotion, la mise en œuvre et le suivi de la Déclaration sur les droits des peuples autochtones, ainsi que d'autres normes internationales pertinentes, travailler en étroite collaboration avec l'Instance permanente sur les questions autochtones et participer à ses sessions annuelles. Le Rapporteur spécial est également invité à recenser, échanger et promouvoir les pratiques optimales de promotion et de protection des droits des peuples autochtones. Il s'agit là d'un pas important vers la promotion des droits des peuples autochtones et qui est entièrement conforme aux recommandations de l'Instance.

56. Malheureusement, le Conseil des droits de l'homme n'a pas maintenu les « questions autochtones » en tant que point distinct de l'ordre du jour dans son programme de travail. Cependant, il s'est engagé expressément à trouver des formules appropriées pour traiter les questions de la compétence des Groupes de travail sur les populations autochtones, sur les minorités et sur les formes contemporaines d'esclavage, ainsi que les questions relevant du Forum social¹⁶. Conformément à cet engagement, la présente étude préconise la création d'un organe d'experts sur les droits des peuples autochtones.

Organe d'experts sur les droits des peuples autochtones

57. Les droits de l'homme des peuples autochtones intéressent presque tous les mandats du Conseil des droits de l'homme. La question de ces droits requiert une attention particulière, des compétences techniques et de l'imagination compte tenu de la gravité et de la complexité de la situation des peuples autochtones. Pour mobiliser ces compétences techniques, mieux faire respecter les normes relatives aux droits de l'homme, éviter les doublons et renforcer la collaboration entre les organes des Nations Unies et les mécanismes, la présente étude préconise la création

¹⁶ A/HRC/5/21, par. 84.

d'un organe d'experts sur les droits des peuples autochtones qui serait un organe subsidiaire du Conseil des droits de l'homme.

58. L'organe d'experts sur les droits des peuples autochtones devrait avoir pour mandat de donner au Conseil des conseils spécialisés sur les droits de l'homme des peuples autochtones sous l'angle des divers mandats du Conseil, en particulier sur les meilleurs moyens d'élaborer et de généraliser des normes internationales qui assurent la promotion et la protection des droits de l'homme des peuples autochtones. L'organe d'experts envisagé fournirait des conseils sur les mesures à prendre pour réaliser les droits des peuples autochtones et examinerait et évaluerait les pratiques optimales de promotion et de protection de ces droits ainsi que les obstacles à surmonter dans ce domaine. Il travaillerait en étroite collaboration avec les autres organes du Conseil des droits de l'homme tels que les rapporteurs spéciaux, les représentants spéciaux, les experts indépendants et les comités consultatifs, l'Instance permanente sur les questions autochtones et les commissions et institutions nationales de protection des droits de l'homme des populations autochtones. Il contribuerait enfin au bon fonctionnement du mécanisme d'examen périodique universel du Conseil.

Composition et insertion dans le système des Nations Unies

59. L'organe d'experts sur les droits des peuples autochtones comprendrait quatre membres, à savoir le représentant du Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme, le Président de l'Instance permanente sur les questions autochtones, le Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples autochtones et un expert autochtone qui serait désigné selon le modèle des procédures spéciales. L'organe d'experts devrait relever directement du Conseil des droits de l'homme.

Procédure de désignation ou d'élection

60. La désignation de l'expert autochtone de l'organe d'experts sur les droits des peuples autochtones suivrait la procédure retenue pour les procédures spéciales.

Durée du mandat des membres

61. Les membres de l'organe d'experts siègeraient pour un terme de trois ans. Ils ne seraient rééligibles qu'une seule fois.

Organisation des travaux

62. L'organe d'experts organiserait chaque année un atelier dont les conclusions alimenteraient les travaux du Conseil. Il pourrait organiser pendant les sessions du Conseil des réunions-débats avec l'Instance et le Rapporteur spécial afin d'échanger des vues sur les droits de l'homme des peuples autochtones, au titre du point intitulé « Groupes vulnérables » de l'ordre du jour. Ces débats pourraient porter sur le thème de la prochaine session de l'Instance et les rapports thématiques du Rapporteur et les enrichiraient.

Participation

63. Les États Membres, les organismes des Nations Unies, les organisations intergouvernementales et les organisations non gouvernementales dotées du statut

consultatif auprès du Conseil économique et social pourraient participer en qualité d'observateurs; les organisations de peuples autochtones pourraient également participer en qualité d'observateurs conformément à la procédure suivie par l'Instance permanente sur les questions autochtones.

Règlement intérieur

64. L'organe d'experts s'inspirerait du Règlement intérieur du Conseil des droits de l'homme pour élaborer son propre règlement intérieur.

65. Les conseils que donnera le nouveau mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones pourront être mis à profit par les institutions et les mécanismes du système des Nations Unies. Ces avis et les diverses contributions de l'organe d'experts aux travaux du Conseil permettraient en effet de :

a) Donner à la question des droits des peuples autochtones sa juste place au Conseil des droits de l'homme;

b) Fournir sur la situation des droits de l'homme des peuples autochtones des informations pertinentes qui pourraient être incorporées au mécanisme d'examen périodique universel;

c) Renforcer au sein du système des Nations Unies la coopération au service de la réalisation des droits des peuples autochtones;

d) Recenser les meilleures pratiques et mesures de protection des droits des peuples autochtones et aider les États à les mettre en œuvre;

e) Mobiliser les peuples autochtones en instituant un mécanisme interactif des droits de l'homme facilitant des échanges réguliers d'informations entre le Conseil et les peuples autochtones.

66. En résumé, la création de l'organe d'experts sur les droits des peuples autochtones sera conforme aux objectifs du Conseil en rationalisant les activités des mécanismes de défense des droits de l'homme, en intégrant et en coordonnant effectivement les activités en matière de droits de l'homme.