

# La déclaration des droits des peuples autochtones

Genèse, enjeux et perspectives de mise en œuvre

Sous la direction de Claire Charters  
et Rodolfo Stavenhagen



La déclaration des droits des peuples autochtones

Sous la direction de Claire Charters  
et Rodolfo Stavenhagen



# La Déclaration des droits des peuples autochtones

## Genèse, enjeux et perspectives de mise en œuvre

La Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones est le point culminant d'un combat séculaire des peuples autochtones pour la justice. Parce qu'elle promeut l'égalité pour les peuples autochtones du monde et qu'elle reconnaît leurs droits collectifs, elle constitue une avancée et un nouvel apport, important, à l'arsenal de défense des droits de l'homme que les Nations unies possèdent.

La Déclaration est le résultat du travail effectué par de nombreuses personnes pendant plus de 25 ans au cours d'intenses et longues négociations. Pour la première fois, dans ces négociations multilatérales, les peuples autochtones, détenteurs de droits, siégeant aux côtés de responsables des Nations unies, de dirigeants gouvernementaux et de diplomates, obtinrent la reconnaissance de leurs droits dans le droit international.

Les auteurs de ce livre collectif, destiné aux spécialistes comme au grand public, furent pendant des années intimement mêlés à l'élaboration de la Déclaration. Le livre conte cette histoire, vue de l'intérieur, détaillant sa genèse, le contenu des négociations et sa signification la plus large, en regard de l'avenir social, culturel et politique des peuples autochtones. Ses contributeurs viennent du monde entier, allant des militants autochtones aux membres du Conseil des droits de l'homme, des participants aux groupes de travail et aux différents mécanismes aux hauts fonctionnaires de l'ONU et aux représentants des gouvernements. Tous furent à l'œuvre, du début à la fin, pour la construction de cet édifice.

**GITPA**



International  
Work Group for  
Indigenous Affairs

IWGIA

L'Harmattan

Prix : 25 euros

**SOGIP**

Scales of Governance  
& Indigenous Peoples



European Research Council

L'ÉCOLE  
DES HAUTES  
ÉTUDES  
SCIENCES  
SOCIALES

ISBN : 9782336305141



9 782336 305141





# LA DÉCLARATION DES DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES

Genèse, enjeux et perspectives de mise en œuvre

**Sous la direction de  
Claire Charters et Rodolfo Stavenhagen**

Paris 2013

# LA DÉCLARATION DES DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES

Genèse, enjeux et perspectives de mise en œuvre

---

**Direction d'ouvrage:** Claire Charters et Rodolfo Stavenhagen

**Traduction en français:** Simone Deyfus-Gamelon, Sabrina Melenotte

**Révision:** Irène Bellier

**Couverture:** Sérgio Poato (Poato Composite)

**Mise en forme version française:** Evelyne Chotard

**Impression:** Corlet

**ISBN:** 978-2-336-30514-1

**Copyright:** les auteurs et IWGIA, 2009 – Tous droits réservés

## HURIDOCS CIP DATA

**Titre:** *La Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones  
Genèse, enjeux et perspectives de mise en œuvre*

**Sous la direction de:** Claire Charters et Rodolfo Stavenhagen

**Coordination de l'édition:** IWGIA - GITPA et SOGIP pour la version française

**Lieu de publication:** Paris, France

**Maison d'édition:** L'Harmattan

**Distributeur:** L'Harmattan

**Date de Publication:** 2013

**Pages:** 394

**Référence à une série:** collection Horizons Autochtones

**ISBN:** 978-2-336-30514-1

**Langues:** anglais, espagnol, français

**Mots-clés:** peuples autochtones, droit international, droits de l'homme

**Aire géographique:** monde



## INTERNATIONAL WORK GROUP FOR INDIGENOUS AFFAIRS

Classensgade 11 E, DK 2100 - Copenhagen, Denmark

Tél: (45) 35 27 05 00 - Fax: (45) 35 27 05 07

E-mail: [iwgia@iwgia.org](mailto:iwgia@iwgia.org) - Web: [www.iwgia.org](http://www.iwgia.org)

## GROUPE INTERNATIONAL DE TRAVAIL POUR LES PEUPLES AUTOCHTONES

Rue de la Châtaigneraie 92310 Sèvres

E-mail: [gitpa@orange.fr](mailto:gitpa@orange.fr) - web: [www.gitpa.org](http://www.gitpa.org)

*Nous remercions toutes les personnes qui ont pris part à l'élaboration de la Déclaration, y compris les familles qui ont assuré leur soutien et ont été des sources d'inspiration pour les participants à Genève et à New York. Parmi elles, Claire tient à mentionner son kuia, et son wahine toa, Joan Dawson et Nuki (Ihipera Rika/Charters).*

*Ce livre, préparé avec le soutien financier du ministère danois des Affaires étrangères, a été traduit en français avec une aide de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS) et le soutien du Conseil européen de la recherche (ERC) dans le cadre du 7<sup>e</sup> programme-cadre de la Communauté européenne (FP7/2007-2013 Grant Agreement n° 249236, [www.sogip.ehess.fr](http://www.sogip.ehess.fr)).*

# SOMMAIRE

---

## **Introduction**

Avant-propos Irène Bellier .....	10
La Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones : Comment elle devint réalité et ce qu'elle nous annonce Claire Charters et Rodolfo Stavenhagen .....	13

## **Première partie: Les débuts**

Comment les droits des peuples autochtones sont entrés à l'ONU Augusto Willemsen-Díaz .....	20
Les peuples autochtones, le groupe de travail sur les populations autochtones et l'adoption de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones Asbjørn Eide .....	36
La contribution du groupe de travail sur les populations autochtones (GTPA) à la genèse et à l'évolution de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones Erica-Irene A. Daes .....	51

## **Deuxième partie: La négociation de la Déclaration**

La Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones : quelques questions clés et événements survenus au cours de son élaboration John B. Henriksen .....	80
Un rapport du Conseil international des traités indiens (CITI) depuis le champ de bataille – la lutte pour la Déclaration Andrea Carmen .....	87
La Déclaration sur les droits des peuples autochtones rompt l'impasse : le point du milieu Luis Enrique Chávez .....	98

L'adoption de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones au Conseil des droits de l'homme Luis Alfonso de Alba.....	109
La Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones : base d'une nouvelle relation entre les peuples autochtones, les États et les sociétés Adelfo Regino Montes et Gustavo Torres Cisneros.....	139
Répondre aux inquiétudes des États africains Albert Barume.....	171

### **Troisième partie : Les droits des peuples autochtones**

Le droit des peuples autochtones à l'autodétermination après l'adoption de la Déclaration S. James Anaya.....	186
Une introduction aux dispositions sur les terres, territoires et ressources naturelles de la Déclaration des droits des peuples autochtones Mattias Åhrén .....	201
Peuples autochtones d'Asie. Droits et défis du développement Chandra K. Roy .....	217
Droits culturels au Groenland Henriette Rasmussen .....	234
Déclaration de M. Kuupik Kleist, Premier ministre du Groenland, à la deuxième session du Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones, Genève, 10-14 août 2009.....	250
La Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones dans le contexte africain Naomi Kipuri .....	255

## Quatrième partie : La mise en œuvre de la Déclaration

La signification de la Déclaration des droits des peuples autochtones et son application future Dalee Sambo Dorough.....	268
La légitimité de la Déclaration sur les droits des peuples autochtones Claire Charters .....	283
Rendre effective la Déclaration comme instrument des droits de l'homme dans le système de l'ONU Julian Burger .....	307
« S'il y a lieu » : supervision et mise en œuvre des droits des peuples autochtones conformément à la Déclaration Luis Rodríguez-Piñero Royo .....	316
Suprématie culturelle, constitutions des États et Déclaration sur les droits des peuples autochtones Bartolomé Clavero.....	343
Comment rendre la Déclaration effective Rodolfo Stavenhagen.....	350
Quand les peuples autochtones gagnent, le monde entier est gagnant Wilton Littlechild.....	371

## Annexe

La Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones ..	377
--	-----

# INTRODUCTION

## AVANT-PROPOS

---

**Irène Bellier\***

L'adoption de la Déclaration des droits des peuples autochtones par l'Assemblée générale des Nations unies, le 13 septembre 2007, fut un événement très attendu par l'ensemble des organisations autochtones dont les représentants avaient participé à sa négociation durant plus de vingt ans. Elle fut célébrée par le nouveau Secrétaire général de l'ONU, Ban Ki-moon qui y vit « un moment historique qui, après des histoires douloureuses, scelle la réconciliation entre les États membres des Nations unies et les peuples autochtones, résolu à aller de l'avant sur le chemin des droits de l'homme, de la justice et du développement de tous » (2007). Elle représenta un soulagement pour les services des Nations unies, agissant dans le domaine des droits de l'homme, qui avaient accompagné le processus depuis le début des années 1980. Elle marqua l'ouverture d'un horizon nouveau pour les agences spécialisées qui, au fil des ans, s'étaient rapprochées du Groupe de travail sur les populations autochtones, créé en 1982, et de l'Instance permanente sur les questions autochtones, établie en 2001. L'Organisation internationale du travail (OIT) qui se préoccupait depuis les années 1950 du « travailleur indigène » avait été la première à adopter, en 1989, une Convention 169 centrée sur « les populations indigènes et tribales ». Aujourd'hui, la FAO, le FIDA (Fonds international du développement agricole), l'OMS, l'UNESCO, la Banque mondiale, les Banques régionales, le PNUD (Programme des Nations unies pour le développement), près d'une trentaine d'agences, de fonds, de programmes, ont été invités à mettre en œuvre des dispositions de cette Déclaration (articles 41 et 42). Ils commencent à formuler des directives politiques pour définir leurs programmes d'action dans cet esprit.

Les quelques États qui avaient si bien accompagné le processus qu'ils furent nommés « amis » des autochtones se réjouirent visiblement de cette avancée que représentait la reconnaissance internationale des droits que certains avaient déjà,

---

\* Irène Bellier, anthropologue, est directrice de recherches au CNRS (Paris) et responsable du programme de recherche SOGIP, financé par le Conseil européen de la recherche dans le cadre du 7<sup>e</sup> programme-cadre de la Communauté européenne (FP7/2007-2013 Grant Agreement n° 249236, [www.sogip.ehess.fr](http://www.sogip.ehess.fr)). Elle a suivi le processus de la Déclaration et publié plusieurs articles sur la reconnaissance des droits des peuples autochtones.

plus ou moins, intégrés dans leurs dispositifs constitutionnels et juridiques. D'autres, en revanche, identifiés de façon symétrique comme des États « récalcitrants » pour s'être, durant cette longue période, opposés à la reconnaissance des peuples autochtones comme sujets de droit, manifestèrent leur désaccord. Mais ils finirent par approuver cette Déclaration en 2009 (Australie et Canada) et en 2010 (États-Unis et Nouvelle-Zélande), si bien qu'elle ne connaît plus d'opposants déclarés. Restent quelques abstentionnistes qui, comme la Colombie en 2009, changent peu à peu de position.

Les médias internationaux se firent l'écho de ce nouvel engagement des Nations unies en faveur des communautés autochtones, ou indigènes (*indigenas, indigenous*) dont les droits fonciers ne sont guère reconnus alors qu'elles sont de plus en plus affectées par les avancées de la mondialisation dans leurs territoires, qu'il s'agisse d'exploration et d'exploitation d'hydrocarbures, de déforestation pour des usages agro-industriels ou d'ouverture de nouvelles destinations touristiques. Depuis 2001, les résistances que génèrent ces projets sont de plus en plus réprimées par des lois qui traitent de « criminels » les mouvements sociaux que certains leaders parviennent à organiser. Au nom d'une idéologie du développement et du profit, supposés indispensables à la sortie de la crise économique de l'Occident et de la pauvreté du reste du monde, le respect des droits de l'homme des peuples autochtones n'est jamais une priorité.

La France qui regarde volontiers ce qui se passe ailleurs, qui a une certaine fascination pour l'exotisme, et qui se flatte d'être à la source des droits humains, ne s'est guère saisie de cet événement que fut l'adoption de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones. Elle l'a soutenue avec hésitation, craignant de voir mises sur un pied d'équivalence les populations d'outremer qu'elle entoure d'un soin spécial et les sociétés régionales de l'Hexagone dont elle craint les particularismes. Mais si elle est signataire de la Déclaration, elle refuse de progresser vers la ratification de la Convention 169, le seul instrument juridiquement contraignant actuellement existant. On constate aussi que le public francophone, général ou universitaire, ne connaît guère le contenu de la Déclaration, se forge souvent des idées un peu courtes sur qui sont les peuples autochtones, se divise sur les « indigènes de la République », et ignore largement la portée de cet instrument.

C'est pourquoi dans le cadre d'un programme de recherche financé par le Conseil européen de la recherche, intitulé « Échelles de gouvernance : les Nations unies, les États et les peuples autochtones ; l'autodétermination à l'heure de la globalisation », nous avons choisi de traduire en français, avec les collaborateurs du Groupe international de travail pour les peuples autochtones (GITPA) cet ouvrage qui fut l'objet d'une première publication par IWGIA (International Work Group for Indigenous Affairs) en anglais (2009) et en espagnol (2010).

Ce livre réunit les contributions d'acteurs qui, à des titres différents, ont accompagné le processus de la Déclaration. Ses co-directeurs, Rodolfo Stavenhagen

et Claire Charters ont travaillé ensemble dans le secteur des droits de l'homme, le premier comme Rapporteur spécial des Nations unies sur les droits humains et les libertés fondamentales des peuples autochtones, la seconde sur les questions des droits propres. Ils ont rassemblé tous les auteurs qui ont marqué de leur nom les études sur les peuples autochtones, les négociations de la Déclaration et les interprétations qui peuvent en être faites. La structure en quatre parties rappelle, la première les débuts du processus, la deuxième le temps des négociations, la troisième ce que sont les droits des peuples autochtones, et la quatrième les enjeux et les difficultés de la mise en œuvre. Chacune de ces parties mêle les contributions de diplomates, de fonctionnaires internationaux engagés, de leaders autochtones représentant leur région ou des domaines d'expertises, et d'universitaires, autochtones ou non. De cette façon, ce livre est une extraordinaire illustration de l'esprit qui régna pendant ce quart de siècle que dura l'élaboration et la négociation de cet outil, dont on attend qu'il change la vie de populations qui furent durement traitées par la colonisation, quelles qu'en soient les métropoles, et qui sont aujourd'hui la cible de nouveaux modes de colonisation, parfois plus insidieux.

Ceux qui ont eu la chance de mettre un pied aux Nations unies, notamment à Genève, où se déroulèrent les négociations sous les auspices de la Commission des droits de l'homme et avec les bons offices du Haut-Commissariat aux droits humains, retrouveront les noms de ces personnalités qui ont marqué la naissance de la Déclaration. Les autres découvriront, avec un intérêt renouvelé, comment du monde entier se sont engagés des personnes, des esprits, des corps et des volontés politiques pour élargir le champ des droits de l'homme. Un champ qui ne doit pas se limiter à la rhétorique, raison pour laquelle toutes les voix convergent aujourd'hui pour que la Déclaration ne reste pas qu'un texte mais soit effectivement une référence, non seulement pour ceux qui s'intéressent aux collectivités autochtones, locales ou indigènes, mais surtout pour ceux qui visent à travailler avec elles, voire qui envisagent d'y appliquer des politiques dites de développement. ○

# LA DÉCLARATION DES NATIONS UNIES SUR LES DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES : COMMENT ELLE DEVINT RÉALITÉ ET CE QU'ELLE NOUS ANNONCE

---

Claire Charters et Rodolfo Stavenhagen

La Déclaration de l'ONU sur les droits des peuples autochtones, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies en septembre 2007, est le document international le plus complet et le plus avancé sur les droits des peuples autochtones, et la dernière contribution à un *corpus* croissant du droit international sur les droits de l'homme. Pour la première fois les détenteurs de droits, les peuples autochtones, jouèrent un rôle central dans les négociations sur le contenu de ce corpus comme en témoigne ce livre dont beaucoup d'entre eux sont les co-auteurs.

Les droits des peuples autochtones s'incorporèrent tardivement au processus international d'établissement de la reconnaissance, de la protection et de la promotion des droits de l'homme. On considéra pendant longtemps que la situation des peuples autochtones n'était que du ressort des États et que, si ceux-ci adhéraient aux principes généraux et universels des droits de l'homme individuels, l'ONU ne devait assumer aucun rôle ni aucune responsabilité. Pendant les décennies où l'ONU fut concernée par la décolonisation, on pensait que les peuples autochtones, qui vivaient dans les anciennes colonies européennes, tireraient bénéfice de la libération nationale. Dans bien des cas, tous les peuples de ces colonies étaient considérés comme « autochtones ». Plus tard, seulement, les États reconnurent collectivement l'existence de peuples « autochtones et tribaux » dans quelques pays indépendants. Au niveau international, les peuples autochtones furent pris en considération par l'Organisation internationale du travail qui adopta, en 1957, la Convention 107 sur les « peuples autochtones et tribaux dans les pays indépendants ».

La Commission des droits de l'homme de l'ONU se saisit peu de la question des minorités et encore moins de celle des peuples autochtones. Cela changea dans les années 1970, quand les peuples autochtones, certains délégués gouvernementaux et les experts de l'ONU attirèrent l'attention sur les problèmes conti-

nus de violation des droits de l'homme auxquels étaient confrontés les peuples autochtones dans plusieurs pays. À cette époque, ceux-ci luttèrent pour leur reconnaissance au niveau national et exprimaient de plus en plus leurs préoccupations dans le langage des droits de l'homme. Pour cette raison, plusieurs délégations de peuples autochtones de différentes parties du monde, soutenues par des organisations sympathisantes de la société civile, se rendirent au siège de l'ONU à Genève pour présenter leurs revendications et attirer l'attention sur leurs situations. Ces actions menèrent à l'établissement du Groupe international de travail sur les populations autochtones au sein de la Commission des droits de l'homme, où fut élaboré le premier projet d'une Déclaration. Cette histoire croisée, où se mêlèrent des questions psychologiques, politiques, légales et culturelles aux intérêts nationaux et à la diplomatie internationale, est celle que racontent, avec compétence dans ce livre, certains participants qui jouèrent des rôles particulièrement importants dans la mise à l'ordre du jour de l'ONU des droits des peuples autochtones pendant plus d'un quart de siècle.

C'est un livre sur la Déclaration dont les auteurs furent, durant de nombreuses années, directement impliqués dans le processus de son élaboration et de son adoption par le Conseil des droits de l'homme et l'Assemblée générale des Nations unies : la Déclaration est le résultat d'années de travail à l'ONU des peuples autochtones, de leurs dirigeants, ainsi que des représentants des États et de la société civile. Il raconte, donc, l'histoire de la Déclaration de l'intérieur, en réunissant les détails de son évolution, des négociations, de son contenu et de sa signification sociale, culturelle et politique future. Les perspectives des auteurs combinent différentes disciplines – depuis le droit et la politique jusqu'à l'histoire et l'anthropologie – en soumettant différentes approches, venues de toutes les parties du monde, à l'analyse de son importance et de ses implications. Bien que les contenus de plusieurs de ces approches couvrent les mêmes terrains, chacune le fait selon une perspective propre et unique.

Ce livre se veut accessible à un large public, qu'il s'agisse d'universitaires, de militants des droits de l'homme, de diplomates, de fonctionnaires gouvernementaux, d'experts, de journalistes, d'étudiants ou de tout autre personne qui désire mieux comprendre la genèse et le contenu de la Déclaration. C'est aussi une leçon sur la manière dont certaines questions concernant les droits de l'homme prennent leur place dans l'agenda de l'ONU.

## Les débuts

L'histoire commence quand un jeune avocat guatémaltèque, intéressé par les droits de l'homme, obtint un travail à l'ONU dans les années 1950. Augusto Willemsen-Díaz raconte, dans le premier chapitre, comment il a travaillé à l'*Étude sur le problème de la discrimination contre les populations autochtones* avec José R.

Martínez Cobo, originaire d'Équateur et, alors, rapporteur de la Sous-Commission de l'ONU sur la prévention de la discrimination et la protection des minorités (la Sous-Commission), et comment ses efforts contribuèrent à l'établissement du Groupe de travail sur les populations autochtones (GTPA). Dans son chapitre, Willemsen-Díaz nous décrit en détail comment l'idée de créer un mécanisme de l'ONU dédié aux droits des peuples autochtones s'est peu à peu introduite au sein des activités du Secrétariat et mise à l'ordre du jour de la Commission des droits de l'homme.

Dans le chapitre 2, le premier Président du GTPA, le Norvégien Asbjørn Eide, examine l'importance de ce Groupe, à cette époque, dans le contexte onusien, et comment il put lui-même soutenir, aux côtés des peuples autochtones, la participation de leurs représentants aux différentes sessions du GTPA à Genève. Eide passe en revue le développement des droits des peuples autochtones depuis 1982 jusqu'à nos jours. Puis Erica-Irene Daes devint Présidente du GTPA, une charge qu'elle a occupée pendant vingt ans. Professeure de droit international, originaire de Grèce, Daes décrit dans le chapitre 3 l'évolution du projet de Déclaration au GITPA jusqu'à son adoption par la Sous-Commission de l'ONU en 1993.

## Négocier la Déclaration

Ce projet fut présenté à la Commission des droits de l'homme qui, en 1995, établit le Groupe de travail sur le projet de déclaration (GTPD). C'est dans ce cadre que les négociations des peuples autochtones avec les États, des États entre eux et également entre les peuples autochtones, furent particulièrement prolongées et intenses, comme l'écrivent les auteurs de la deuxième partie du livre. Dans le chapitre 4, John Henriksen, Sami de Norvège, décrit quelques-unes des dynamiques du *caucus* (assemblée) autochtone durant la période où les délégués autochtones commencèrent à accepter des changements au projet adopté par la Sous-Commission. Andrea Carmen, dirigeante yaqui, conte ensuite ses souvenirs, en se référant parfois à des incidents mais avec une autre perspective que celle de Henriksen; elle conclut en montrant comment la Déclaration peut être réellement utile aux communautés autochtones (chapitre 5). Luis Enrique Chávez, originaire du Pérou, fut le dernier, hautement compétent, Président du GTPD. En 2006, il présenta au Conseil des droits de l'homme son propre projet de texte qui reprenait en grande partie ce qui faisait consensus entre les peuples autochtones et les États dans le précédent projet mais était formulé en manière de compromis vis-à-vis du Conseil des droits de l'homme. Dans le chapitre 6, il décrit comment il mena à bien ce projet et les obstacles qu'il dut surmonter. L'Ambassadeur mexicain Luis Alfonso de Alba Góngora fut élu premier Président du Conseil des droits de l'homme de l'ONU, position privilégiée à partir de laquelle il guida le projet de Déclaration jusqu'à son adoption par le Conseil en 2006. Son

chapitre 7 nous fournit un compte rendu, étape par étape, de la manière dont cela s'accomplit. Adelfo Regino Montes et Gustavo Torres, respectivement dirigeant autochtone et fonctionnaire de l'État fédéral pour les questions autochtones, tous deux originaires du Mexique, racontent, dans le chapitre 8, les intenses négociations entre les délégués gouvernementaux et les représentants autochtones pour obtenir que la Déclaration se fraye un chemin à travers les mécanismes complexes de l'ONU. L'étape suivante eut lieu quand la Déclaration fut soumise à l'Assemblée générale de l'ONU, où elle rencontra l'opposition inattendue de certains États africains. Dans le chapitre 9, Albert Barume, de la République démocratique du Congo, défenseur des droits de l'homme et consultant de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, analyse le processus suivi par l'Assemblée générale de l'ONU et la façon dont les inquiétudes des États africains furent prises en considération.

## **Les droits des peuples autochtones**

La Déclaration de l'ONU sur les droits des peuples autochtones est très complète puisqu'elle couvre toute la gamme des droits civils, politiques, économiques, sociaux, culturels et environnementaux. En outre, elle reconnaît ces droits comme inhérents. Elle innove car elle exprime à la fois les droits individuels et collectifs des peuples autochtones, ce que ne fait pas, par exemple, la Déclaration de l'ONU sur les droits des personnes appartenant à des minorités. La Déclaration approfondit non seulement ces droits mais impose des obligations aux États et aux organisations internationales ainsi qu'aux organismes intergouvernementaux.

Dans la troisième partie du livre, plusieurs dirigeants autochtones commentent la signification du contenu des droits qu'exprime la Déclaration du point de vue de leurs régions respectives. Cette section débute avec le chapitre 10, rédigé par James Anaya, Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples autochtones depuis 2007, qui place la reconnaissance par la Déclaration du droit des peuples autochtones à l'autodétermination dans son contexte légal international. Mattias Åhrén, originaire de la région suédoise du Sápmi, Président du Conseil sami, examine dans le chapitre 11 la reconnaissance, par la Déclaration, des droits des peuples autochtones aux terres, territoires et ressources. Chandra Roy, une Chakma des collines de Chittagong au Bangladesh, actuelle directrice de l'Initiative régionale du Programme de développement des Nations unies sur les droits et le développement des peuples autochtones en Asie, examine ces droits et les défis qu'ils posent au développement des peuples autochtones dans cette région (chapitre 12). Henriette Rasmussen, une Inuk du Groënland, ministre du premier gouvernement autonome groenlandais, analyse la Déclaration, dans le chapitre 13, du point de vue de l'éducation et des droits culturels. Dans le chapitre 14, le Premier Ministre

du Groënland, Kuupik Kleist, présente sa mise en œuvre dans le cadre du régime d'autonomie du Groënland, comme il le fit dans un discours tenu en 2009 devant les membres du Mécanisme des experts sur les droits des peuples autochtones des Nations unies. Dans le chapitre 15 Naomi Kipuri, une anthropologue masaï du Kenya, membre du Groupe de travail sur les populations/communautés autochtones de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, analyse de son point de vue, la Déclaration et son adoption.

## **Mise en application de la Déclaration**

Les derniers chapitres de ce livre examinent l'importance future de la Déclaration et, en particulier, sa mise en application. Dalee Sambo Dorough, une Inuk d'Alaska qui a occupé plusieurs postes au sein de la gouvernance autochtone et fut très engagée dans l'élaboration et la négociation de la Déclaration depuis les années 1980, apporte sa vision de la signification de ce document pour les peuples autochtones en général (chapitre 16). Claire Charters, une avocate internationale maori de Nouvelle-Zélande, applique la théorie générale des relations internationales et du droit international pour évaluer la légitimité de la Déclaration dans le chapitre 17. Julian Burger, dans le chapitre 18, apporte sa longue expérience comme responsable du programme des peuples autochtones et des minorités du Haut-Commissariat des Nations unies pour les droits de l'homme à Genève. Luis Rodríguez-Piñero, qui travailla également plusieurs années au Bureau du Haut-Commissariat pour les droits de l'homme, examine, dans le chapitre 19, les problèmes soulevés dans la Déclaration par le suivi des droits des peuples autochtones. Dans le chapitre 20, Bartolomé Clavero, membre espagnol de l'Instance permanente des Nations unies sur les questions autochtones et professeur de droit à l'Université de Séville, examine le cadre constitutionnel des législations d'Amérique latine par rapport aux droits des peuples autochtones, tels que la Déclaration les établit. Enfin, dans le chapitre 21, Rodolfo Stavenhagen, ancien Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales des peuples autochtones, entre 2001 et 2007, fournit quelques idées sur la manière de rendre la Déclaration utile comme instrument de protection des droits autochtones.

Dans la dernière partie du livre, nous avons inclus l'adresse du Chef Wilton Littlechild au Conseil des droits de l'homme à l'occasion du soixantième anniversaire de la Déclaration des Nations unies sur les droits de l'homme. Littlechild faisait partie de la délégation autochtone du Canada qui réussit à entrer au Palais des Nations à Genève en 1977 (chapitre 22).

En tant qu'éditeurs de ce volume, nous voudrions remercier, pour leur intérêt et leur enthousiasme, tous ceux qui y ont apporté leur contribution. L'idée de ce livre est née à Genève en octobre 2007, au cours d'un dîner agréable, quand

certaines d'entre nous célébrions l'adoption de la Déclaration ; nous pensions alors que cela pourrait intéresser le public de savoir comment s'était réalisé cet exploit incroyable, et ce qu'il pouvait signifier pour les peuples autochtones dans l'avenir. Quand nous avons présenté notre idée à Lola García Alix, la directrice d'IWGIA, elle y répondit avec beaucoup d'enthousiasme, et nous voulons lui exprimer notre plus chaleureux remerciement pour son encouragement et son soutien permanents. Nous remercions également Kathrin Wessendorf, du programme des droits de l'homme et chargée de la communication d'IWGIA, pour sa patience sans limites, son professionnalisme, son œil attentif et sa bonne humeur pendant le travail d'édition, ainsi que Patricia Borraz et Luis Rodríguez-Piñero pour leur aide dans la préparation de l'édition en espagnol. ○

Texte traduit de l'espagnol par **Sabrina Melenotte**  
membre du réseau des experts du GITPA pour l'Amérique latine

# LES DÉBUTS

**PREMIÈRE PARTIE**

# COMMENT LES DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES SONT ENTRÉS À L'ONU<sup>1</sup>

Augusto Willemsen-Díaz\*

## Introduction

Des amis et des collègues, autochtones et non-autochtones, m'ont souvent demandé avec insistance d'écrire pour la postérité comment je vins à offrir mes services professionnels au Secrétariat général de l'ONU et sur mes expériences personnelles pour mettre en route le travail que j'ai voulu réaliser sur la question des droits des peuples autochtones : leurs buts, leurs aspirations et les moyens de canaliser les efforts de l'ONU les concernant. Je vais tenter de satisfaire leur curiosité. J'avoue qu'il fut inhabituel et difficile d'exprimer tant de choses à la première personne du singulier, mais je devais parler d'« expériences personnelles » nécessairement vécues par la personne qui parle ou écrit, c'est ainsi qu'elle doit s'exprimer.

## Attirer l'attention de l'ONU sur les questions autochtones

Je faisais des études de troisième cycle à l'Institut latino-américain de droit de l'université de New York, dans les années 1950, quand je vis sur un panneau d'informations l'annonce que l'Organisation des Nations unies cherchait des avocats de langue maternelle espagnole et invitait les intéressés à se présenter à des entretiens les jours indiqués. Je me suis présenté au siège de l'ONU et, après trois jours d'entretiens, un contrat me fut offert à ce qui était alors la Division des

---

\* Augusto Willemsen-Díaz fut, jusqu'à sa retraite, fonctionnaire du Centre des droits de l'homme des Nations unies à Genève, où il favorisa et guida l'introduction des droits des peuples autochtones au niveau international. Il est l'auteur de nombreux documents engagés (« Prise de position ») et de rapports préparés par le Secrétariat aux droits de l'homme autochtones. Il occupa le poste de Défenseur des peuples autochtones dans son pays, le Guatemala.

droits de l'homme, un secteur qui m'avait toujours attiré. Je signai un contrat de travail au Secrétariat général, en qualité de fonctionnaire des droits de l'homme, essentiellement pour faire des recherches et rédiger des documents. On me rattacha à la section qui travaillait avec la Sous-Commission de prévention des discriminations et pour la protection des minorités (la Sous-Commission). À cette époque, la Sous-Commission avait décidé de faire des études de cas de discrimination en matière de droits particuliers; certains de ses membres en auraient la responsabilité en qualité de Rapporteurs Spéciaux. C'est ainsi que j'ai été impliqué dans ce travail. J'ai collaboré à six des sept études de ce type (la première, sur l'éducation, était déjà terminée)<sup>2</sup>, j'ai écrit des monographies sur de nombreux pays et essayé, sans beaucoup de succès, d'intégrer de l'information sur les droits autochtones dans les rapports qui les concernaient.

J'ai travaillé notamment à l'*Étude spéciale sur la discrimination raciale dans les sphères politique, économique, sociale et culturelle* (appelée également *Étude des Nations unies sur la discrimination raciale*) pour laquelle j'ai écrit le chapitre IX « Mesures adoptées pour la protection des peuples autochtones »<sup>3</sup>. L'objectif était d'obtenir qu'il y ait un chapitre sur les peuples autochtones dans cette étude, bien que le livre entier y fasse référence; il fallait insister sur la nécessité de continuer à étudier les conditions de vie et de travail de ces peuples, afin de proposer la préparation d'une étude spécifique sur lesdits peuples étant donné la violence de la défaite militaire – la conquête – et de la colonisation qui l'a suivie, qui se sont produites dans de nombreux cas, y compris chez les peuples d'Abya Yala (Amérique) depuis le xv<sup>e</sup> siècle. Ces événements redoublèrent, amplifièrent et accentuèrent les caractéristiques anciennes du racisme et de la discrimination raciale. Il ne fut pas facile d'inclure les peuples autochtones dans l'Étude sur la discrimination raciale, et ce le fut à la dernière minute, entre le projet et le rapport final. La préparation d'une étude spéciale sur les peuples autochtones était souhaitée afin que leurs différents droits fussent exprimés et adoptés dans des documents juridiques internationaux. Ainsi pourraient se mettre en place les mesures nécessaires pour qu'ils jouissent pleinement des droits humains et des libertés fondamentales communs à tous les êtres humains, et qu'ils obtiennent la reconnaissance de leurs droits collectifs, historiques et spécifiques, si importants pour eux en tant que peuples.

### **Précédents juridiques internationaux pertinents au regard des droits des peuples autochtones**

La Charte de San Francisco (1945) reconnaît dans ses articles 1(3), 13 (1, b), 55 et 56, entre autres, le principe d'égalité des droits et l'autodétermination des peuples. L'Assemblée générale de l'ONU adopta, le 10 décembre 1948, la Déclaration universelle des droits de l'homme dans la résolution 217 A (III). Un jour auparavant, le

9 décembre, elle avait adopté la Convention pour la prévention et la sanction du délit de génocide, dans la résolution 260 (III). Parmi les documents importants sur les droits de l'homme, adoptés dans les années 1960, se trouvent la Convention pour l'élimination de la discrimination raciale (1965) et, plus importants encore, les deux Pactes internationaux des droits de l'homme (1966)<sup>4</sup>. Ces derniers ont en commun un article 1 qui consacre le droit de tous les peuples à l'autodétermination comme un droit humain fondamental, réaffirmant ainsi des résolutions antérieures des Assemblées générales de 1950 et 1952 sur cette question.

Outre les documents de l'ONU, mais tout aussi positifs, sont ceux des organisations spécialisées telle que l'Organisation internationale du travail (OIT). Ils concernent les travailleurs autochtones, d'abord dans un contexte colonial puis dans les pays indépendants. Était également importante la Convention relative à la lutte contre les discriminations dans la sphère de l'enseignement de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO); adoptée par la Conférence générale le 14 décembre 1960, elle est entrée en vigueur le 22 mai 1962.

À ce sujet je dois mentionner qu'en 1948 la délégation bolivienne avait présenté une proposition de création d'une Sous-Commission chargée des problèmes sociaux des populations autochtones du continent américain. Cette initiative fut révisée, modifiée et de nouveau révisée, avant d'être transformée en une proposition d'étude sur la question, à réaliser avec les conseils, la collaboration et l'assistance des organisations spécialisées de l'ONU. Cette étude ne se réalisa jamais. Elle témoigne toutefois de l'intérêt, à cette époque, de quelques pays pour le sujet.

## **La nécessité de reconnaissance particulière des droits autochtones**

Dans mon pays, le Guatemala, la présence des peuples autochtones est millénaire. Ils sont déterminés à maintenir et à protéger leur identité différente, leurs cultures, coutumes, traditions et institutions propres, ainsi que leurs terres et territoires, qui furent objets de tentatives d'usurpation et de dépossession. Ils en appellent, en outre, au respect. Alors que je travaillais dans le domaine des droits de l'homme, je pensai qu'il me fallait peut-être travailler à la reconnaissance et au respect des droits des peuples autochtones, d'un point de vue plus proche de leurs désirs et de leurs aspirations. Il me parut particulièrement important que soit respectée leur vision collective particulière du cosmos et d'eux-mêmes, leur vision du monde différente, notamment le respect de la Terre-Mère et de la nature, d'importance vitale pour eux. Confiant que le succès était possible, je me dévouai à cette cause, tout en remplissant mes obligations de fonctionnaire du Secrétariat général des Nations unies.

À partir de 1977, en quête d'un idéal que je considérais réalisable, nous pûmes compter de plus en plus sur la lutte enthousiaste, dévouée, brillante et efficace des peuples autochtones, ainsi que sur le mouvement autochtone international qui s'est formé et développé autour de cette tâche. L'objectif se définit clairement : réussir, dans la mesure du possible, à avancer chaque jour pour obtenir la reconnaissance des peuples autochtones comme peuples historiques vivants, et celle de leurs droits humains et libertés fondamentales, mais avec un accent particulier sur les droits collectifs, historiques et spécifiques qui les caractérisent et qui, à travers l'histoire, ont toujours contribué au bien-être et au développement intégral de toute l'humanité, dans une atmosphère de compréhension et de solidarité entre tous et dans le respect des différences.

La nécessité de droits particuliers aux peuples autochtones me parut évidente quand je sus que l'OIT avait approuvé deux textes, l'un sous forme de Convention et l'autre sous forme de recommandation sur les peuples autochtones et autres, en faisant référence à tous ceux que l'on nommait «populations». Les titres et les contenus de ces documents n'étaient pas favorables aux peuples autochtones, car ils faisaient référence à l'«intégration» et à la «protection», termes contraires aux idées et à la pratique préconisées par lesdits peuples, du moins ceux de ma terre et d'autres que je connaissais. Je savais que dans la vie quotidienne (du moins celle du pays d'où je provenais), l'intégration ressemblait davantage à des idées et des pratiques d'assimilation, avec la disparition provoquée ou favorisée de la différence socioculturelle basée sur une vision du monde propre. Je pensais que la protection, selon toute probabilité, impliquerait une continuation de la tutelle colonialiste ou néocolonialiste des États-nations où vivaient ces populations, puisqu'elles étaient toujours établies sur leurs territoires ancestraux désormais placés sous la juridiction de ces États indépendants. Ces idées étaient contraires à ce que les peuples autochtones que nous connaissions cherchaient fondamentalement.

Mais je pensais qu'il était peut-être possible d'agir au sein de l'ONU, avec d'autres personnes qui pensaient et réagissaient de manière semblable, pour changer ces orientations et les diriger vers des concepts d'égalité de droits et d'autodétermination des peuples, sur la base du respect des différences entre eux (au lieu d'«intégration») et de l'application stricte de la législation des droits de l'homme à leur sujet. J'espérais fournir aux peuples autochtones la sécurité et la stabilité de la propriété et de la possession de leurs terres, soutenir leurs autorités et leurs normes propres, ainsi que leurs formes millénaires d'organisation et les modèles de développement intégral qu'ils avaient appliqués avec succès (au lieu de la «protection»).

Je décidais qu'il était d'abord nécessaire d'éveiller l'attention des organisations et agences des droits de l'homme de l'ONU sur le thème des droits des peuples autochtones, en ayant comme objectif d'orienter les documents qui pourraient être adoptés et les actions qui pourraient être menées en la matière au sein

des Nations unies, vers des objectifs plus congruents avec les aspirations et les espoirs des peuples autochtones. Pour que ces efforts portent leurs fruits, je croyais nécessaire de travailler dans des domaines où l'action était possible et où l'on obtiendrait plus de clarté et de précision.

## **La participation des peuples autochtones dans les processus internationaux**

On a déjà mentionné que les autochtones étaient absents tant dans les salles de conférence que dans les travaux de l'ONU, d'ailleurs les amis et les connaissances autochtones avec qui je conversais à l'époque ne voyaient pas l'intérêt d'être présents dans ces salles ni de participer aux travaux des organismes des droits de l'homme à l'ONU et aux études en cours. Ils trouvaient cela difficile et sentaient qu'ils avaient suffisamment de problèmes avec les décisions prises par les gouvernements des pays où ils vivaient; ils n'avaient pas envie de souffrir de la méconnaissance et de la négation de leurs droits et libertés que les gouvernements leur infligeraient certainement s'ils agissaient tous ensemble à l'échelle internationale. Pour soutenir leur position, ils alléguaient que l'ONU était une organisation dont les États membres échouaient à respecter les droits fondamentaux des peuples autochtones et commettaient divers abus contre eux. À cela je répondais que certains de ces États membres seraient disposés à les aider et à surmonter ces situations inacceptables pour eux, à dénoncer les violations de leurs droits humains et de leurs libertés fondamentales, ainsi que de leurs droits en tant que peuples historiques, soumis dans le passé à une domination étrangère sur leurs territoires ancestraux.

J'indiquais à mes amis autochtones qu'à mon avis, l'unique façon de savoir comment les États membres réagiraient à l'information que présenteraient et aux décisions que prendraient les peuples autochtones était de participer aux sessions des organismes de l'ONU en leur faisant connaître quelques-uns de leurs principaux problèmes.

Ils répondirent qu'ils n'avaient aucun moyen de participer à ces sessions car ils n'étaient pas accrédités et seraient rejetés s'ils arrivaient là-bas. Je leur suggérais qu'une manière de surmonter ce problème initial serait d'intervenir en tant qu'organisations non gouvernementales (ONG), ce pourquoi ils pouvaient obtenir un statut consultatif. Je savais bien que les peuples autochtones n'étaient pas des ONG en soi, mais je suggérais qu'ils pouvaient en constituer afin d'apporter leurs voix et leurs informations, leurs points de vue, plaintes et suggestions au sein de ces organismes, jusqu'à ce qu'ils obtiennent la reconnaissance dans une forme plus proche de leur véritable nature en tant que peuples autochtones. J'ajoutais que, avant que les organisations autochtones obtinssent la reconnaissance d'un statut consultatif comme ONG, nous pouvions peut-être convaincre des ONG de soutien de leur donner quelques minutes de leur temps de parole

dans les exposés oraux et quelques paragraphes dans les documents écrits qu'elles présenteraient, pour enrichir leurs présentations en matière de droits de l'homme par l'ajout d'informations sur les peuples autochtones. Plus tard, quand mes collègues autochtones consentirent à tenter cette option, je parlai avec des représentants de plusieurs ONG. La Ligue anti-esclavagiste (*Anti-Slavery Society*) et la Commission internationale des juristes manifestèrent sans attendre leur accord pour concéder un peu de temps et d'espace, conformément à leur demande. Puis le processus d'« internationalisation » de certaines organisations de peuples autochtones, jusque-là nationales, leur permit d'acquérir rapidement un statut consultatif de la part du Comité des ONG à New York.

À la même époque, le manque d'engagement de l'ONU concernant les questions autochtones était manifeste au sein du Secrétariat. Quand je demandai l'autorisation de me rendre à Georgetown, au Guyana, à une réunion organisée par la Fraternité indienne nationale (*National Indian Brotherhood*) du Canada afin de lancer le processus de sa transformation en Conseil mondial des peuples autochtones (*World Council of Indigenous Peoples*), la Division ne me donna pas l'autorisation d'y participer. Elle alléguait qu'on ne savait pas comment ce processus allait se réaliser, ni quels allaient être ses résultats ni s'il allait y avoir des dénonciations contre des États membres de l'ONU, en quels termes, et qu'il ne convenait pas que des membres du Secrétariat général participassent à ce type de réunions, même en tant qu'observateurs (qualité en laquelle j'avais été invité).

On commença, cependant, à penser à des manières indirectes d'accélérer le processus. Une façon d'assurer la présence des peuples autochtones dans des salles de conférence et dans les documents de l'ONU, était d'organiser la participation de leurs représentants à des réunions dans lesquelles elle serait explicitement prévue et où seraient présentés des documents préparés par eux-mêmes sur des thèmes qu'ils considéreraient comme importants. Dans ces sessions, disais-je, il était certain qu'on les écouterait directement puisqu'« ils exprimeraient par leurs propres voix, ce qui était dans leurs cœurs et leurs esprits, sans distorsions de la part d'intermédiaires d'aucune catégorie ».

En 1974, une fois la Division des droits de l'homme transférée de New York à Genève, en Suisse, j'entrai en contact avec le Comité spécial des ONG sur les droits de l'homme et son Sous-Comité sur la décolonisation et la lutte contre le racisme, la discrimination raciale et l'apartheid, ainsi qu'avec des ONG opérant à Genève, au Palais des Nations, et qui organisaient des conférences sur les thèmes de leurs compétences. J'ai parlé avec des membres de ce Sous-Comité de la possibilité d'organiser une conférence des ONG sur les droits des peuples autochtones, leurs violations, et en particulier les discriminations envers eux. Ils manifestèrent de l'enthousiasme car ils estimaient que l'idée coïncidait avec des intentions et des objectifs existant au sein du sous-comité. Parmi eux, quelques représentants du Conseil mondial des Églises et du Conseil international des traités indiens à Genève, participaient aux conversations.

Il fut convenu d'organiser une conférence selon les lignes déjà suivies pour traiter de la discrimination contre les peuples autochtones de l'hémisphère occidental, en invitant des ONG auxquelles étaient affiliées des organisations autochtones ainsi que toutes celles qui auraient des pratiques de solidarité avec les peuples autochtones et qui pourraient envoyer d'authentiques représentants autochtones à la conférence. On se mit d'accord pour demander que ces ONG envoient des représentants autochtones, dans l'espoir de réunir cinquante ou soixante participants. Cette conférence, la Conférence internationale des ONG sur la discrimination contre les populations autochtones des Amériques, eut lieu au Palais des Nations, siège des bureaux de l'ONU à Genève en Suisse, du 20 au 23 septembre 1977, avec la participation de représentants autochtones (le double de ce que l'on pensait réunir). Les rapports des différentes commissions auxquelles ils avaient participé et celui de la conférence elle-même, qui furent adoptés transmettaient les suggestions et les propositions des participants. Il y eut ensuite une autre réunion du même type, la Conférence des ONG sur les peuples autochtones et la Terre, du 14 au 17 septembre 1981, également au Palais des Nations. D'autres séminaires sur des thèmes importants pour les peuples autochtones eurent également lieu.

En 1981, du 6 au 13 décembre, se tint la Réunion des experts sur l'ethnocide et l'ethno-développement en Amérique latine, à La Catalina, Santa Bárbara de Heredia, Costa Rica, organisée par l'UNESCO et la Faculté latino-américaine en sciences sociales (FLACSO). Le 11 décembre 1981, la réunion adopta par acclamations la Déclaration de San José. Dans ces conférences et séminaires, on insistait invariablement sur la création d'un Groupe de travail sur les populations autochtones dont j'avais suggéré la création depuis décembre 1974.

## **Préparation d'une étude spécifique sur les peuples autochtones**

La Sous-Commission de prévention des discriminations et de protection des minorités prit en considération l'étude sur la discrimination raciale lors de sa 23<sup>e</sup> session (1970). Pendant la discussion, plusieurs membres de la Sous-Commission appuyèrent la recommandation du Rapporteur spécial pour que l'ONU mène des études supplémentaires sur la question du traitement infligé aux populations autochtones. M. Santa Cruz présenta un projet de résolution dont l'une des quatre propositions demandait à la Commission de recommander au Conseil économique et social (ECOSOC) d'autoriser une étude sur les minorités, y compris la question de la discrimination à l'encontre des populations autochtones.

En vue d'affiner le texte de cette proposition, je fus invité par M. Santa Cruz en ma qualité de fonctionnaire attaché au service de la Sous-Commission dans cette session, et responsable de ce domaine au sein du Secrétariat Général. J'exprimai ma joie que soit accueillie avec succès, et soutenue, l'idée de mener une étude des

droits des peuples autochtones, des problèmes de leur application, ainsi que des mesures nécessaires pour les consolider et dépasser les obstacles qui les empêchaient d'être effectifs. Je m'opposai toutefois à l'idée de la relier, comme cela fut suggéré dans les discussions, à une autre étude qui traiterait des minorités. J'indiquai que, s'il y avait, certes, des similitudes entre autochtones et minorités, il y avait également des différences significatives. Parmi les arguments que j'avancai, et puisque la notion purement numérique de « minorité » avait du succès dans les milieux de l'ONU, je citai les cas de la Bolivie et du Guatemala, en indiquant que les peuples autochtones de ces deux pays représentaient une écrasante majorité.

Une fois ce projet de la Sous-Commission envoyé à la Commission des droits de l'homme, celle-ci l'examina lors de sa 27<sup>e</sup> session, en 1971, à Genève. Des points de vue opposés furent exprimés, certains se prononçant en faveur d'une étude séparée de la discrimination contre les populations autochtones tandis que d'autres, au contraire, insistaient pour que soit faite une seule étude qui comprenne la protection des minorités et l'élimination de la discrimination contre les populations autochtones.

Une personne assistait aux sessions de la Commission, qui en avait été membre dans les années 1940 quand celle-ci rédigeait la Déclaration universelle des droits de l'homme et – en partie pour cette même raison – qui jouissait d'un grand respect de la part des autres membres. Je réussis à ce qu'elle consentît à faire une courte déclaration en rappelant que, selon les statistiques officielles en Bolivie et au Guatemala, mon pays d'origine (que je représentais dans la Commission), les peuples autochtones étaient une vaste majorité d'environ 70% de la population, cela étant reflété dans l'Annuaire démographique de l'ONU. Une copie de ce document fut mise à disposition de la Commission afin de montrer que toutes les populations (peuples) autochtones n'étaient pas des « groupes minoritaires », comme cela avait été présenté à la Commission. Cette déclaration produisit un grand effet auprès des membres de la Commission, en particulier ceux qui tenaient à ce que ne soit faite qu'une seule étude, parmi lesquels des experts en matière de minorités.

Le 21 mai 1971, l'ECOSOC approuva à l'unanimité la Résolution 589 autorisant la Sous-Commission à réaliser une étude générale et complète sur le problème de la discrimination contre les populations autochtones et à suggérer les mesures nationales et internationales nécessaires pour l'éliminer. Dans sa Résolution 8 (XXIV) du 18 août 1971, la Sous-Commission nomma M. José Ricardo Martínez Cobo Rapporteur spécial et lui demanda un rapport préliminaire qu'il devrait présenter à la session de 1972. L'étude s'appela « *Étude du problème de la discrimination contre les populations autochtones* » (Rapport Cobo sur les populations autochtones)<sup>5</sup>. Ce rapport préliminaire fut présenté conformément aux directives de la Sous-Commission et approuvé sans aucune modification.

José Ricardo Martínez Cobo décida de me laisser la responsabilité de rédiger le rapport. Le rapport Cobo final sur les populations autochtones fut présenté à

la Sous-Commission lors de plusieurs sessions ; ses chapitres avaient été rassemblés en trois documents, présentés lors des sessions de 1982, 1983 et 1984. La Sous-Commission approuva la résolution 1984/35 du 30 août 1984, qui qualifiait l'étude de « contribution extrêmement précieuse à l'éclaircissement des problèmes juridiques, sociaux et culturels de base, relatifs aux populations autochtones ». Suite à la recommandation de la Sous-Commission et de la Commission des droits de l'homme, dans sa décision 1985/137 du 30 mai 1985, l'ECOSOC demanda au Secrétaire général de publier le rapport complet sous une forme révisée, de le diffuser amplement, et il décida d'imprimer ses conclusions, propositions et recommandations.

Pour déterminer les sources d'information que pourrait utiliser le Rapport Cobo sur les populations autochtones, il fut proposé de recourir à une information plus large provenant de sources scientifiques et universitaires. À partir de ces recherches initiales, il fut établi qu'il existait environ 40 pays dans lesquels vivaient ceux que l'on considérait, selon nos conceptions, comme peuples autochtones, et il fut décidé que l'étude devrait inclure, si possible, des informations sur chacun d'entre eux. Finalement, seuls 37 pays furent inclus. Toutefois, un point qui apporta une dimension novatrice à ce type d'étude thématique fut de proposer que, avec l'autorisation de la Sous-Commission et quand les gouvernements respectifs accepteraient de les recevoir, des visites fussent réalisées dans quelques-uns des pays couverts par l'étude. De telles visites ont été réalisées dans onze pays.

En outre, il avait été aussi décidé avec l'approbation de la Sous-Commission, d'adopter la même pratique utilisée dans les études antérieures en matière de discrimination menées par la Sous-Commission, consistant à préparer, pour l'étude, des résumés de l'information disponible sur chaque pays. La réunion, la sélection, le classement et le rangement des matériaux et la rédaction des résumés, en suivant scrupuleusement les normes existantes à ce sujet et en couvrant chacun des thèmes inclus dans le plan, furent extrêmement laborieux et complexes, en raison de l'accès difficile – voire impossible – à des données existantes.

Une question particulière émergea lors de la préparation du Rapport Cobo sur les populations autochtones quant à la désignation des collectivités qui seraient l'objet de l'étude en tant que « populations » ou en tant que « peuples », ce dernier terme étant celui que je considérais comme le mieux approprié et que j'avais toujours préféré. Si l'usage du mot « populations » allait être exigé par l'ONU pendant plusieurs années, j'attendais le moment où le terme plus approprié de « peuples » allait être utilisé, grâce à une décision de l'ONU.

Le terme de « populations » était utilisé dans des publications et des réunions de l'OIT ainsi que dans plusieurs conventions et recommandations adoptées par cet organisme. L'Étude sur la discrimination raciale, préparée sous la responsabilité de M. Hernán Santa Cruz, originaire du Chili, contient un chapitre IX qui traite des « Mesures adoptées en rapport avec la protection des peuples autochtones ». En

élaborant ce chapitre IX, en ma qualité de fonctionnaire membre de ce qui était alors la Division des droits de l'homme, j'avais utilisé délibérément le mot «peuples» pour désigner ces collectivités. Mais le chapitre XIII de l'étude sur la discrimination raciale – «Conclusions et propositions» – inclua une Section B «Problèmes des populations autochtones», pour le relier au chapitre IX, paragraphe 1094 qui se rapporte aux «populations aborigènes» et les termes de «populations autochtones» furent utilisés dans toute la Section B, y compris trois fois dans le paragraphe 1102 qui propose une étude spécifique sur la discrimination contre les «populations autochtones». «Populations» fut confirmé par le Rapporteur spécial Santa Cruz, qui utilisa ces termes pour les inclure dans le rapport final de l'étude sur la discrimination raciale. L'usage de «populations autochtones» fut ainsi formalisé dans la terminologie de l'ONU, malgré mes tentatives d'utiliser le terme de «peuples autochtones» dans le chapitre IX de l'étude. Dès lors, plusieurs États membres de l'ONU comprenant des peuples autochtones vivant sur les territoires soumis à leur juridiction, n'acceptèrent d'autre terminologie que celle de «populations autochtones», laquelle dut être utilisée dans l'étude Cobo sur les populations autochtones que l'ECOSOC autorisa avec cette terminologie.

En ce qui concerne le contenu de l'Étude, il y aurait beaucoup de choses à dire, mais ce n'est ni l'occasion ni le lieu adéquat. Je dois dire que d'une manière générale, je pris la liberté de déterminer le contenu et l'ordre des données obtenues. L'unique exception fut relative aux systèmes juridiques propres aux peuples autochtones et à l'exercice de pouvoirs juridictionnels par les communautés et leurs autorités, questions qu'on demanda de ne pas inclure dans le chapitre sur l'administration de la justice, ou uniquement le minimum indispensable, car celui-ci devait se restreindre aux actions de l'État en la matière, en particulier celles des autorités judiciaires. De nombreux thèmes inclus dans l'étude sont encore d'actualité et leur approche, leur traitement et leur développement écrit, même après 30 ou 40 ans (de 1971 à 2009) n'ont pas perdu de leur pertinence.

## **Le Groupe de travail sur les populations autochtones**

Les organismes des droits de l'homme de l'ONU prêtaient peu d'attention à l'établissement d'un mécanisme centré sur les questions des peuples autochtones, même pendant la période où, chaque année, les différents chapitres de l'étude Cobo sur les Populations autochtones étaient présentés à la Sous-Commission. Celle-ci n'accordait que 20 à 40 minutes par an aux questions autochtones, quand elle recevait les différents rapports que nous préparions. L'information se référait essentiellement aux différents chapitres substantiels du rapport et aux visites réalisées par le Rapporteur spécial et moi-même aux onze pays, lesquelles nous avaient permis de rencontrer des peuples autochtones et d'obtenir de l'information directement et de première main.

Quand le Groupe de travail sur l'esclavage fut créé en 1974, il m'apparut de plus en plus clairement que ce mécanisme de base que je cherchais à créer pouvait être un groupe de travail sur les peuples autochtones. À la fin de l'année 1974, un symposium sur le futur des sociétés traditionnelles fut réalisé à l'université de Cambridge, en Angleterre, et la Ligue antiesclavagiste qui l'organisait m'y invita. Il eut lieu du 16 au 20 décembre et j'y assistai dans le but de recueillir des informations pour le Rapport Cobo en cours de réalisation puisque, dans les faits, les peuples autochtones pouvaient être qualifiés de sociétés traditionnelles. J'expliquai qu'il serait utile pour les Nations unies de créer un groupe de travail, sous la responsabilité de la Sous-Commission, composé de cinq membres de celle-ci, chacun devant provenir des groupes géopolitiques établis, sélectionnés par ces groupes correspondants et nommés par le président de cet organisme, en vue de discuter exclusivement des questions concernant les peuples autochtones. Les véritables représentants des peuples autochtones apporteraient à ce Groupe de travail des informations et des propositions en provenance des communautés et des organisations autochtones. L'idée incluait la création collatérale d'un Fonds de contributions volontaires pour financer les coûts et les dépenses des voyages vers Genève et d'hébergement d'au moins une semaine pour les participants aux sessions du Groupe de travail. En raison des sommes élevées, ces quantités étaient impossibles à réunir par les communautés autochtones n'importe où dans le monde. Je répétais qu'il s'agissait d'idées personnelles qui n'avaient pas été présentées formellement à l'ONU jusque-là, ce que je me proposais de faire à court terme. Une fois de retour à Genève après le symposium, je présentai deux textes datés du 23 janvier 1985: 1) mon rapport sur ma participation à la rencontre; 2) un texte séparé, une note pour les archives, sur le Groupe de travail et sur le Fonds de contributions. Par la suite, à plusieurs reprises et dans différents forums, émergèrent plusieurs initiatives sur le même sujet.

Arriva enfin le moment où l'ECOSOC, dans sa résolution 1982/34 du 7 mai 1982 autorisa la Sous-Commission à établir chaque année un Groupe de travail sur les populations autochtones (GTPA), qui se réunirait pendant cinq jours ouvrables au maximum, avant les sessions de la Sous-Commission, afin de:

- a) examiner les événements relatifs à la promotion et à la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones,
- b) [prêter] une attention particulière à l'évolution de normes relatives aux droits des populations autochtones<sup>6</sup>.

En 1982 et 1983, lors des premières sessions du GTPA, je tentai de trouver des façons d'ouvrir la participation à toute collectivité – nations, peuples, communautés – ainsi qu'aux organisations reconnues comme autochtones, dans le but d'assurer une participation plus ample au mécanisme récemment créé. Je m'inquiétai de l'effet restrictif de l'application simpliste, lisse et plate de la condition requise pour jouir du statut consultatif à l'ECOSOC, qui était strictement exigé pour participer

aux sessions des organismes de l'ONU depuis plus ou moins 30 ans. Des représentants des peuples autochtones sans accréditation à l'ECOSOC se voyaient ainsi dans l'impossibilité de participer aux côtés d'autres représentant(e)s au Groupe de travail des peuples autochtones, pourtant créé explicitement et spécifiquement pour les écouter, eux et leurs communautés, recueillir leurs contributions et les prendre correctement en considération dans le travail qu'ils menaient, ce qui était complètement nouveau à l'ONU pour ce qui concerne les peuples autochtones. Les informations qu'ils donnaient, en plus de celles fournies par les représentants des nations, peuples et communautés autochtones, étaient de grande importance pour que le GTPA puisse remplir ses tâches correctement. Je sentais qu'il était absurde et contradictoire de créer un groupe de travail pour écouter les représentants d'organisations autochtones, et ensuite leur demander d'avoir le statut consultatif avant de pouvoir participer à ces sessions. Cela équivalait à détruire d'une main ce qui était à peine construit de l'autre.

Bien entendu, il fallait s'assurer que ceux qui arrivaient au GTPA étaient des représentants réels et légitimes de ces peuples et communautés, qu'ils étaient capables de fournir des informations sur leurs problèmes et de contribuer à des solutions qu'eux-mêmes jugeraient possibles et préférables, ou qui surgiraient du dialogue au GTPA. Je leur dis que j'étais certain qu'ils étaient de bonne foi et se comporteraient en émissaires solennels de leurs peuples, sans tomber dans des déviances, des excès ou des abus comme le craignaient certains, car ils se saisissaient d'une occasion historique d'exposer face au monde ce qui leur arrivait. On chercherait et on trouverait certainement des formes pour garantir que les sessions du GTPA se développent sans embûches dans la ligne des normes de l'ONU, le GTPA se réservant toujours le droit d'ajuster aux règlements concernés, les conduites des participants et les pratiques qui émergeaient des sessions. Ces idées étaient partagées par divers participants qui se trouvaient dans la salle de conférence où avaient lieu les réunions du GTPA. Plusieurs représentants autochtones, dans la même situation, décidèrent de demander la parole lors des sessions et, si nécessaire, d'insister sur leur droit à y parler afin de voir comment les membres du GTPA réagiraient. Au même moment, la même demande était faite individuellement aux membres du GTPA.

En réponse à ces échanges, trois des membres du GTPA se montrèrent favorables à ce que les représentants d'organisations autochtones prennent la parole et participent aux sessions du GTPA même sans statut consultatif, puisqu'ils apportaient des informations importantes, en espérant que les autres membres du GTPA jugeraient également approprié de les consulter. Tous les membres du Groupe de travail étant réunis, ils réitérèrent leurs positions respectives sur la participation des représentants d'organisations sans statut consultatif. D'une manière générale, il ressortait de leurs déclarations que si leur participation était autorisée, cela signifiait que le GTPA leur faisait confiance pour qu'ils agissent en accord avec les règles et les procédures de l'ONU.

À ce sujet, le Président du GTPA en 1982 et 1983, M. Asbjørn Eide (originaire de Norvège), proposa que la parole leur fut donnée à condition que le GTPA pût la leur retirer s'ils s'éloignaient des procédures applicables lors de ses sessions et que, dans ce cas, il le ferait sans hésiter. Les autres membres du GTPA acceptèrent et appuyèrent cette proposition, sans modification. Il fut convenu, à l'unanimité, de procéder ainsi et le président l'annonça lors de la session suivante du GTPA, ce qui fut bien reçu par les participants.

Cette ample ouverture du GTPA qui ne devait jamais être limitée, devint rapidement l'une de ses caractéristiques particulières – peut-être même la plus fondamentale. Elle permit que le nombre de représentants participant au GTPA augmentât sans cesse, au point d'atteindre une décennie après près de mille participants par session. C'était extrêmement inhabituel et extraordinaire pour un organisme du niveau du GTPA. Nous confirmions ainsi l'importance d'avoir pris en considération et défini un point d'entrée pour les peuples autochtones à l'ONU, tant pour l'instauration d'un nouveau type de dialogue de haut niveau entre eux, les gouvernements et la communauté internationale, que pour la mise en place de nouvelles méthodes de coopération internationale. Le GTPA remplit ces tâches à la perfection grâce à des objectifs appropriés, une direction claire et ferme et l'intervention de véritables représentants autochtones.

Plusieurs gouvernements envoyèrent des fonctionnaires expérimentés de l'administration publique de leurs pays, y compris des ministères, pour participer aux sessions du GTPA; ils firent des déclarations formelles sur les thèmes de leur compétence. En raison de cette ouverture, le nombre de participants augmenta chaque année jusqu'à atteindre le millier. Pour élaborer des textes concrets conformément à son mandat, le GTPA incorporait toutes les informations que lui fournissaient les représentants. Lors de sa quatrième session (1985), il fut décidé formellement que l'établissement d'une Déclaration sur les droits des peuples autochtones constituerait le premier pas vers la réalisation du second aspect de son mandat. À partir de là, le GTPA se dédia sérieusement à la tâche de formuler un projet de Déclaration.

Le GTPA ayant avancé suffisamment dans la préparation des normes à laquelle nombre d'entre nous avons contribué, trois groupes de rédaction se formèrent en son sein, dirigés par Mme Erica Daes, M. Danilo Türk et M. Miguel Alfonso Martínez. Les représentants autochtones participèrent pleinement et activement à l'élaboration et à la rédaction concrète des propositions.

En 1993, Année internationale des populations autochtones, le GTPA acheva la rédaction de son projet de Déclaration, préparé avec tous ceux qui avaient participé aux sessions et apporté diverses contributions au processus rédactionnel. Ce projet fut soumis à la Sous-Commission. L'année suivante, dans sa Résolution 45/1994, la Sous-Commission approuva sans voter le texte présenté par le Groupe de travail et le transmit à la Commission<sup>7</sup>. La Commission, dans la résolution 1995/32 constitua un groupe de travail intersession à périodicité non

limitée, pour examiner le texte adopté par la Sous-Commission (GTPD, groupe de travail sur le projet de déclaration)<sup>8</sup>. Un statut consultatif spécifique fut établi pour les représentants autochtones du GTPD, moins ouvert que celui du GTPA, mais notons que ce statut ne fut refusé à aucune organisation qui le sollicitait.

Après une longue et compliquée prise en considération du projet de Déclaration au GTPD, la version modifiée qui avait été incluse dans son dernier rapport fut envoyée à la Commission des droits de l'homme puis approuvée par le Conseil des droits de l'homme dans sa résolution 2006/2 du 26 Juin 2006, par 30 votes pour, 2 contre et 12 abstentions<sup>9</sup>. Toutefois, le 18 novembre 2006, par un vote de 82 pour, 67 contre et 25 abstentions, la troisième Commission de l'Assemblée générale de l'ONU adopta une résolution présentée par le Groupe des États africains, qui repoussait l'adoption de la Déclaration. Les raisons de ce rejet, résumées ainsi par l'un des auteurs furent principalement : a) la définition des peuples autochtones ; b) le droit à l'autodétermination ; c) les droits de propriété sur les terres et les ressources naturelles ; d) la conservation d'institutions politiques et économiques différentes ; et e) l'intégrité nationale et territoriale<sup>10</sup>. Comme on sait, le 13 septembre 2007, l'Assemblée générale adopta la dernière version du texte de la Déclaration sur les droits des peuples autochtones par un vote de 143 pour, 4 contre (Australie, Canada, États-Unis et Nouvelle-Zélande), et 11 abstentions<sup>11</sup>.

## Fonds de contributions volontaires

Comme on l'a déjà relevé, l'idée d'établir un fonds pour la participation des peuples autochtones à l'ONU était liée à la participation vitale de véritables représentants des peuples et communautés autochtones, afin de garantir l'authenticité des présentations sur lesquelles, en principe, se basaient les actions du Groupe de travail ainsi que celles des organismes des Nations unies. À la fin des années 1970, après avoir obtenu l'autorisation interne du Centre des droits de l'homme (ainsi nos bureaux étaient connus), et parce que cela impliquait la création d'un nouvel organisme, je commençai à préparer les documents relatifs à la création et à l'organisation du Fonds, ce pour quoi je réunis la documentation relative à d'autres fonds similaires de l'ONU. Dans leurs résolutions 1982/31 et 1983/23, la Sous-Commission et la Commission des droits de l'homme reprirent, chacune, la première partie de ce document et la Commission des droits de l'homme demanda à la Sous-Commission de faire «des propositions plus concrètes pour l'établissement possible d'un fonds comme celui mentionné plus haut, qui incluront les critères applicables pour son administration ainsi que les normes appropriées pour le mettre à disposition de ceux dont on considère qu'ils réunissent les conditions pour cela». Elle demanda au Secrétaire général de faire des suggestions à la Sous-Commission sur la manière dont le fonds pourrait être

administré. Finalement, le Fonds de contributions volontaires pour les peuples autochtones fut créé par l'Assemblée générale de l'ONU en 1985 et a fonctionné de 1988 à nos jours, contribuant à la participation de centaines de représentants des peuples autochtones pendant toutes les années de son existence.

Après m'être retiré de l'ONU en 1983, j'ai favorisé, dans mon rôle de Président du Conseil d'administration du Fonds volontaire, de 1988 à 1996, une meilleure connaissance de l'ONU de la part des autochtones. À chaque session, plus de représentants autochtones étaient nommés au Conseil d'administration jusqu'à ce qu'en 1996, je ne fusse plus candidat à ma réélection et qu'une femme autochtone, Victoria Tauli-Corpuz, fut élue pour me remplacer : à partir de là, la composition du Conseil fut à 100 % autochtone.

## Conclusion

J'ai écrit ces quelques lignes avec plaisir pour qu'elles soient incluses dans une publication qui célèbre le triomphe initial, d'une grande importance à l'ONU, et qui couronne la réussite de l'effort collectif de milliers de personnes, sur plusieurs années, à savoir l'approbation d'un instrument juridique international exclusivement dédié à ces questions, la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones.

C'est une étape importante dans la lutte pour le respect, l'affirmation et la promotion des droits fondamentaux de millions de personnes, une lutte qui débuta il y a environ 50 ans et dans laquelle le mouvement autochtone international – actif depuis la moitié des années 1970 – devint à partir de 1978, encore plus actif, accroissant ses activités et son importance par son efficacité et son efficacité, montrant ainsi qu'il assumait le rôle prédominant qu'il méritait d'avoir.

En tant qu'acteur de ce processus, je me suis trouvé face à une porte entrouverte qui, sans vouloir exclure qui que ce soit, bloquait toutefois le passage. J'ai donné un léger coup qui l'ouvrit, non sans difficulté. Je ne regrette en rien d'avoir donné ce coup car il permit que des milliers de personnes franchissent le seuil, des personnes qui représentaient plus de 300 millions d'êtres humains dont les droits étaient violés et qui avaient besoin d'agir pour surmonter cette situation.

Dans le processus d'affirmation de leur présence de l'autre côté, une fois la porte franchie, une terminologie erronée et manipulée fut utilisée au début, mais la terminologie pertinente n'a jamais été oubliée et, finalement, l'usage des termes appropriés, conservés dans l'espoir de réapparaître un jour, fut récupéré. Le droit à l'autodéfinition était revendiqué, combinant des éléments subjectifs d'auto-identification et leur complément, l'acceptation communautaire. Autant qu'il était possible à un fonctionnaire du Secrétariat Général au sein d'un organisme politique de l'ONU, je m'opposai à la disqualification, en tant que peuples historiques, qu'aurait impliquée la considération des peuples autochtones comme de

simples minorités. Enfin, une autre porte s'est ouverte, entrebâillée sans plus, facilitant la participation au nouveau mécanisme qu'on avait réussi à établir après beaucoup d'insistances réitérées.

Le mouvement autochtone international, désormais consolidé malgré des fissures superficielles qui pourront se réparer, continuera à travailler, en toute efficacité et justesse, à l'ONU et dans les autres forums existants, de manière à garantir aux futures générations autochtones un avenir digne et significatif dans lequel elles continueront à apporter leurs lumières brillantes et leurs orientations constructives à ces mêmes générations et à l'humanité tout entière, pour le bien de tous. En avant! ○

Texte traduit de l'espagnol par **Sabrina Melenotte**  
membre du réseau des experts du GITPA pour l'Amérique latine

## Notes

- 1 Ce texte est une version abrégée d'une étude plus détaillée sur ce thème qui sera publiée prochainement par IWGIA.
- 2 Les six autres études se réfèrent, respectivement, aux discriminations relatives : aux droits politiques; à la liberté de religion et des pratiques religieuses; au droit de toutes les personnes à abandonner n'importe quel pays, y compris le sien, et à y retourner; aux personnes nées hors mariage; (au droit) à l'égalité dans l'administration de la justice; et à la discrimination raciale.
- 3 Mais je n'ai pas écrit les conclusions et recommandations du chapitre XIII qui correspondaient à ce chapitre. Le Rapporteur spécial sur cette étude fut Hernán Santa Cruz, du Chili.
- 4 Convention internationale pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, 21 décembre 1965, 660 UNTS 195, entrée en vigueur le 4 janvier 1969; Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels, 16 décembre 1966, 999 UNTS 3, entrée en vigueur le 3 janvier 1976; et Pacte international sur les droits civils et politiques, 16 décembre 1966, 999 UNTS 171, 26 mars 1976.
- 5 José, Martínez Cobo *Étude du problème de la discrimination contre les populations autochtones*, Doc. ONU E/CN.4/Sub.2/476; E/CN.4/Sub.2/1982/2; E/CN.4/Sub.2/1983/21 (1981-1983).
- 6 Conseil économique et social de l'ONU, *Résolution 1982/34: Étude du Problème de la Discrimination contre les populations autochtones*, UN Doc E/RES/1982/34 (7 mai 1982).
- 7 Sous-Commission pour la prévention de la discrimination et pour la protection des minorités, *Résolution 1994/95: Projet de Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones*, Doc. ONU E/CN.4/Sub.2/Res/1994/45 (1994).
- 8 ONU/ECOSOC, *Résolution 1995/32: Établissement d'un Groupe de travail de la Commission des droits de l'homme chargé d'élaborer un projet de Déclaration conforme au paragraphe 5 de la résolution 49/124 de l'Assemblée générale*, (25 juillet 1995).
- 9 Conseil des droits de l'homme de l'ONU, *Résolution 2006/2: Groupe de travail de la Commission des droits de l'homme chargé d'élaborer un projet de Déclaration conforme au paragraphe 5 de la résolution 94/214 de l'Assemblée générale du 23 décembre 1994*, (29 juin 2006).
- 10 **Mario Ibarra**, 2007 : «Notes sur quelques instruments, documents et activités internationaux pour une discussion et l'application du droit à l'autodétermination des peuples autochtones» (*Mayagráfica*, Guatemala), 84.
- 11 Assemblée générale, *Résolution 61/295: Déclaration sur les droits des peuples autochtones*, Doc. ONU A/61/67, Annexe (13 septembre 2007).

# LES PEUPLES AUTOCHTONES, LE GROUPE DE TRAVAIL SUR LES POPULATIONS AUTOCHTONES ET L'ADOPTION DE LA DÉCLARATION DES NATIONS SUR LES DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES<sup>1</sup>

Asbjørn Eide\*

Le Groupe de travail sur les populations autochtones (GTPA, acronyme français – WGIP, acronyme anglais) fut créé, en 1982, par la Sous-Commission des Nations unies pour la prévention de la discrimination et la protection des minorités, à un moment où les efforts internationaux pour protéger les droits de l'homme étaient devenus particulièrement importants.

Dans les premières années où s'élaborait le droit international, alors qu'on ne le distinguait pas du droit naturel et de la pensée théologique, les questions relatives au traitement des peuples autochtones furent soulevées par les écrits de Bartolomé de las Casas et de Francisco Vitoria<sup>2</sup>. Cependant, leurs efforts humanistes ne parvinrent pas à influencer de façon positive le comportement des colonisateurs européens. Une extrême brutalité (y compris des massacres délibérés et de grande envergure des populations locales) était courante dans les Amériques, chez les *conquistadores*. En Australie et ailleurs l'injustice a aussi caractérisé l'établissement des Européens.

La préoccupation pour les droits des peuples autochtones disparut du droit international durant sa période classique et positiviste, qui s'étend de la fin des guerres napoléoniennes à la Seconde Guerre mondiale. C'était alors l'apogée du système de l'État-nation en Europe, système étendu ensuite aux nouveaux États indépendants postcoloniaux. Ceux-ci s'organisèrent selon le principe de la

---

\* Le Dr. Asbjørn Eide est actuellement professeur invité de l'université de Lund ; il était auparavant professeur à l'université de Göteborg (Suède). Il a été successivement directeur du Centre des droits de l'homme de l'université d'Oslo (Norvège), président du groupe des Nations unies sur les populations autochtones, président du Groupe de travail de l'ONU sur les minorités ; il est le président sortant du Comité consultatif sur les minorités nationales du Conseil de l'Europe.

souveraineté nationale, le droit international étant considéré comme ne découlant que du consentement de l'État, de sa pratique et ne s'appliquant, exclusivement, qu'aux relations entre États souverains. Les questions internes aux États ne relevaient que du pouvoir colonial. En conséquence, le traitement des peuples autochtones était une affaire intérieure, la communauté internationale n'y ayant aucune part. Même les traités entre les empires coloniaux et les peuples autochtones relevaient de juridictions internes et non internationales<sup>3</sup>.

Quelques changements du droit international se produisirent à la fin de la Première Guerre mondiale sans avoir beaucoup d'effets positifs pour les peuples autochtones. La Société des Nations établit un système international de protection pour les minorités vivant dans les États nouvellement reconstitués en Europe centrale et orientale. Une autre innovation fut la création d'un système de mandats, par l'article 22 du Pacte fondateur de la Société des Nations<sup>4</sup>.

Dans les colonies et les territoires pris aux vaincus de la guerre, les pouvoirs coloniaux furent transférés aux vainqueurs sous forme de mandats «où serait appliqué le principe selon lequel le bien-être et le développement de tels peuples constituent une tâche civilisatrice sacrée qui doit être assurée dans les termes mêmes du Pacte». Les pouvoirs mandataires devaient rendre compte annuellement de leur mandat au Conseil de la Société des Nations, leur rapport étant soumis à une Commission permanente «chargée de rapporter au Conseil sur tout ce qui concernait l'accomplissement du mandat».

Alors que le système des mandats et la protection des minorités suggéraient une possible modification du droit international, leur signification s'est perdue dans les années 1930 en raison de la crise internationale causée par le militarisme japonais en Asie, l'extrémisme nationaliste au cœur de l'Europe et le communisme stalinien en Union soviétique. De plus, le droit international continuait à ignorer les peuples autochtones résidant dans des États souverains. Il ne leur donnait ni statut ni moyens ni procédures par lesquels ils auraient pu se tourner vers la communauté internationale. L'Organisation internationale du travail (OIT) constituait la seule exception, en réclamant l'abolition du travail esclavagiste et en enquêtant sur la situation des peuples autochtones, enquête qui aboutira très longtemps après, après la Seconde Guerre mondiale, à l'adoption de la première convention internationale les concernant, la Convention 107 de l'OIT sur les populations tribales et autochtones<sup>5</sup>.

Un changement significatif du droit international n'intervint qu'avec l'adoption de la Charte des Nations unies. La promotion et la protection des droits de l'homme, affirmées comme des buts des Nations unies, devinrent une préoccupation légitime dans les relations internationales qui permirent d'infléchir et, si nécessaire, de critiquer la façon dont les gouvernements traitaient leurs propres habitants. L'effet fut mince dans les premières années, en dépit de l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme en 1948<sup>6</sup>. Leur promotion fut sévèrement freinée par la Guerre froide. Dans les années 1970, cependant, de

nouvelles avancées significatives eurent lieu : les premiers corpus de traités furent établis et des organisations internationales de défense des droits de l'homme intensifièrent leur activité.

### **Le Groupe de travail sur les populations autochtones (GTPA, en anglais : *WGIP*)**

Pour deux raisons, la décision de la Sous-Commission de constituer le GTPA est le point de départ de mon article. Pour la première fois, les questions autochtones devenaient l'unique sujet à l'ordre du jour d'une organisation internationale de droits de l'homme. En outre, comme membre nouvellement élu de la Sous-Commission, j'ai joué un rôle dans l'établissement du GTPA en lui présentant un projet de résolution et en devenant, en 1982, son premier président élu. Ultérieurement d'autres experts joueront un rôle plus important.

Comme Président, il m'a incombé de prendre une décision aux conséquences bien plus importantes que je ne le pensais alors. Elle concernait la participation au GTPA. De nombreux représentants autochtones voulaient y participer mais rencontraient des difficultés formelles. Les Groupes de travail de la Sous-Commission ne comportent que 5 membres qui doivent être membres de la Sous-Commission elle-même et issus de chacune des cinq régions du monde définies par l'ONU. Mais ces groupes de travail peuvent avoir des observateurs. Selon les normes de l'époque, les représentants des gouvernements, des agences spécialisées et des organisations internationales régionales pouvaient participer comme observateurs, de même que les représentants des ONG qui avaient un statut consultatif auprès du Conseil économique et social (ECOSOC) de l'ONU. À cette époque, toutefois, presque aucune organisation autochtone n'avait de statut consultatif auprès de l'ECOSOC, ce qui rendait difficile leur participation. J'ai pris, comme président, la décision que, pour réviser les dispositions concernant les populations autochtones et travailler à développer des règles et des normes qui leur correspondraient, nous avions besoin de la présence des meilleurs experts ; or les meilleurs experts étaient les représentants autochtones eux-mêmes. Bien que cela constituât une rupture complète avec la tradition et rencontrât quelques objections, le Néerlandais Theo Van Boven, alors directeur du Centre des Nations unies pour les droits de l'homme, nous soutint. Le Groupe de travail fut ainsi ouvert aux représentants autochtones et, au fil des années, ceux-ci vinrent en grand nombre du monde entier. Avec le recul, il est clair que la voie a ainsi été ouverte à l'émergence d'un mouvement autochtone mondial qui a laissé sa marque sur les travaux concernant les droits de l'homme, réalisés à l'ONU dans les années suivantes.

La Résolution (1982/34) de la Commission des droits de l'homme a donné au Groupe de travail le mandat d'examiner tout ce qui concernait les populations autochtones et de travailler à l'établissement de normes adéquates<sup>7</sup>. En 1985, la

Sous-Commission a demandé au GTPA de rédiger un projet de déclaration sur les peuples autochtones en vue de son adoption par l'Assemblée générale de l'ONU. Ce qu'il fit en finalisant le projet en 1993<sup>8</sup>.

Les droits de l'homme universels tels qu'ils furent déclarés à la fin de la Seconde Guerre mondiale étaient basés sur le principe que tous les individus devaient être libres et égaux en dignité et en droit. Chacun était détenteur de tous les droits humains « sans distinction d'aucune sorte, telle que la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou autre, l'origine sociale ou nationale, la richesse, la naissance ou tout autre statut » (Déclaration universelle des droits de l'homme, article 2)<sup>9</sup>. La volonté était d'en finir avec toutes formes d'exclusion et de subordination et d'assurer, sur une base égalitaire, l'intégration de tous dans la société. Les États étaient responsables de la réalisation de ces objectifs, élaborés par les pactes internationaux sur les droits de l'homme, adoptés en 1966 : – sur les droits civils et politiques, – sur les droits économiques, sociaux et culturels<sup>10</sup>. Tout État, partie prenante de ces pactes, devait respecter et assurer la jouissance de ces droits à toute personne vivant sur son territoire. Toute exclusion devait prendre fin ; par la prévention de la discrimination, l'intégration devait être la tâche principale.

Telle était la motivation de l'OIT qui, très tôt, entreprit d'enquêter sur la discrimination et l'exploitation des personnes d'origine autochtone. Une étude d'ensemble, menée en 1953, conduisit à l'adoption de la Convention 107. Son but était de faciliter une meilleure intégration des autochtones dans le marché du travail en éliminant la discrimination et en améliorant la formation professionnelle. On reconnut, cependant, qu'une des causes sous-jacentes de la vulnérabilité des autochtones était la perte très importante des terres qui les faisaient vivre dans le passé ; par conséquent, la Convention appelait aussi à la reconnaissance des droits territoriaux des autochtones.

## **Déplacement de l'objectif : de l'intégration à l'autodétermination**

Pendant de nombreuses années, la Sous-Commission s'est centrée sur la première partie de son mandat : la prévention de la discrimination. Sa philosophie dominante était d'en finir avec l'exclusion et la marginalisation, de promouvoir l'intégration et l'égalité des personnes à l'intérieur des nations. Dans ce domaine elle a mené des activités pionnières, comprenant la rédaction d'une Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Quand elle tenta de s'attaquer à la seconde partie de son mandat, sur la protection des minorités, cela lui prit beaucoup plus de temps en raison de la fraîcheur de l'appui fourni par la Commission des droits de l'homme et par l'ECOSOC.

Le climat changea dans les années 1970, en partie grâce à l'adoption, en 1966, du Pacte international sur les droits civils et politiques (PIDCP), dont l'article 27

déclarait : « Dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue. ».

Sur la base de cet article 27 du PIDCP, la Sous-Commission décida d'entreprendre une étude des droits des minorités et en chargea son membre italien, Francesco Capotorti. Au cours de son travail, celui-ci recommanda de séparer l'étude des populations autochtones de l'ensemble de l'enquête et de la confier à un autre membre de la Sous-Commission, M. Martinez Cobo. Durant presque une décennie, M. Cobo et ses collaborateurs menèrent une enquête très vaste sur la discrimination à l'encontre des autochtones (Rapport Cobo sur les populations autochtones). Une grande partie du travail fut accomplie par un membre de l'équipe du Centre des Nations unies pour les droits de l'homme, le Guatémaltèque Augusto Willemsen Diaz (voir dans ce volume).

Le plan initial devait mettre l'accent sur la discrimination et les obstacles à la pleine intégration des autochtones dans l'ensemble de la société. Au fur et à mesure de l'avancement du rapport Cobo il devint de plus en plus clair qu'il fallait déplacer cet accent pour répondre à la demande des organisations autochtones elles-mêmes. Depuis des siècles les peuples autochtones n'étaient pas représentés dans les instances internationales, la création du Groupe de travail changeait drastiquement la situation. L'Assemblée générale de l'ONU, en 1985, établit un Fonds de contribution volontaire pour les populations autochtones afin d'aider leurs représentants à assister aux séances du Groupe de travail (et, plus tard, aux sessions de l'Instance permanente sur les questions autochtones) ; ouverture qui facilita la présence élargie des représentants autochtones. Avec le temps, le Fonds se développa et il devint possible aux communautés pauvres, y compris africaines, d'assister aux sessions. Plus d'une centaine de bourses de voyage sont maintenant attribuées chaque année. Le Fonds a également facilité la participation de femmes, issues de communautés autochtones.

Les représentants autochtones pouvaient non seulement assister aux séances du GTPA mais y parler, présenter des travaux et faire des propositions. Leurs points de vue étant de plus en plus pris en compte, le résultat des discussions se modifiait. Utilisant le GTPA comme plate-forme, les autochtones faisaient en sorte d'être représentés dans beaucoup d'autres organes délibératifs de l'ONU et étaient capables de porter leurs préoccupations à la connaissance d'autres organisations, comme la Banque mondiale. Ce fut un tremplin qui les aida à participer aux grands sommets organisés dans les années 1990 : la Conférence de Rio sur l'environnement et le développement en 1992, la Conférence mondiale sur les droits de l'homme en 1993, le Sommet mondial de Copenhague sur le développement social en 1995, la Quatrième Conférence internationale des femmes à Pékin en 1996 et la Conférence internationale contre le racisme en 2001. Par leur partici-

pation, ils ont permis que leurs problèmes soient reflétés dans les déclarations et les programmes d'action de plusieurs de ces conférences, influençant ainsi les activités de plusieurs agences des Nations unies.

Les droits des personnes appartenant aux minorités, tels que les établissait l'article 27 du PIDCP étaient insuffisants, aux yeux de nombreux représentants des plus actifs des autochtones qui s'appuyaient de plus en plus sur l'article 1 de ce même Pacte : le droit des peuples à l'autodétermination. On doit rappeler que l'article 1 fut introduit dans les textes sur les droits de l'homme au moment le plus fort de la lutte pour la décolonisation, où elle était de mieux en mieux acceptée. Pour les dirigeants autochtones, la situation sur le continent américain était apparentée à une forme de colonialisme interne contre lequel ils réclamaient le droit des peuples à l'autodétermination. Alors que les droits de l'homme de la Déclaration universelle concernent les relations entre les autorités étatiques et les individus qui y sont soumis, le droit à l'autodétermination apportait une perspective toute différente : qui doit gouverner qui et qui exerce autorité et contrôle sur le territoire et ses ressources naturelles ? Les militants autochtones défiaient ce qu'ils considéraient comme un point de vue intégrationniste du droit international et exigeaient son changement en faveur de l'autodétermination et du contrôle de leurs propres ressources naturelles. Ils rejetaient, par exemple, la Convention 107 de l'OIT sur les populations tribales et autochtones en raison de sa nature assimilationniste. Clairement, cette Convention avait pour but de réaliser l'intégration progressive des autochtones dans l'ensemble de la société nationale. En revanche, les dirigeants autochtones réclamaient un espace pour que leurs peuples s'administrent eux-mêmes, collectivement.

Ce changement d'accent du droit international concernant les autochtones émergea peu à peu, le GTPA étant au centre des événements. Parallèlement à la rédaction d'une Déclaration sur les droits des peuples autochtones, une série d'études fut menée pour approfondir les questions soulevées. À partir de 1984, la Présidente du GTPA pour une longue période, fut Erica-Irene Daes, membre grecque de la Sous-Commission (voir son article dans ce volume). Elle a préparé les premiers projets de la Déclaration, basés sur les revendications exprimées par les participants, et entrepris plusieurs études. D'autres furent effectuées par son successeur, le Président Miguel Alfonso Martinez, de Cuba.

En même temps, l'OIT commença la révision de la Convention 107. Il s'agissait d'adopter une nouvelle perspective comportant une plus grande autonomie des peuples autochtones, la reconnaissance de leur contrôle collectif sur leurs terres et leurs ressources naturelles, leurs droits à une scolarité basée sur leurs propres orientations et besoins culturels, la protection du travail, une formation professionnelle plus tournée vers le service de leur propre société et les emplois locaux et non plus seulement vers la partie non autochtone de la société. Le résultat fut la signature de la Convention 169 sur les peuples autochtones et tribaux des pays indépendants, adoptée en 1989<sup>11</sup>.

Le soutien aux droits autochtones croissait plus généralement. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme, tenue à Vienne, réclama un prompt achèvement du projet de Déclaration des droits des autochtones et appela à une Décennie des peuples autochtones, laquelle débuta en 1994<sup>12</sup>. Son principal objectif était de renforcer la coopération internationale pour la résolution des problèmes qu'affrontent les peuples autochtones dans des domaines comme ceux des droits de l'homme, de l'environnement, du développement, de l'éducation et de la santé. Le thème de la décennie était «Peuples autochtones: le partenariat dans l'action».

L'achèvement du projet de déclaration par le GTPA, en août 1993, fut une réalisation majeure, rendue possible par la persévérance et l'engagement de longue durée de la Présidente Erica-Irene Daes et des autres membres de la Sous-Commission, en étroite collaboration avec les représentants autochtones. Le projet fut avalisé par la Sous-Commission et passé à la Commission des droits de l'homme pour validation et transmission à l'Assemblée générale des Nations unies. Un autre Groupe de travail sur le Projet de Déclaration (GTPD, acronyme anglais WGDD) fut alors créé à l'intérieur de la Commission; il devait se réunir chaque année pendant plus d'une décennie. De nombreux gouvernements critiquaient certains contenus du projet et les négociations s'avèrent plus difficiles à la Commission (organisme politique) qu'à la Sous-Commission (composée d'experts indépendants). Le projet traîna de 1994 à 2006 et n'était pas encore adopté quand la Commission des droits de l'homme fut abolie bien que, sous la direction du Président du WGDD, un travail substantiel ait été effectué pour aplanir les controverses. En juin 2006, le projet prit un nouveau départ. Le projet de Déclaration fut adopté à la toute première session du nouveau Conseil des droits de l'homme et transféré à l'Assemblée générale où surgirent des obstacles inattendus.

L'adoption de la Déclaration par le Conseil des droits de l'homme témoigna d'un changement fondamental: ce fut l'aboutissement d'un processus commencé dans les années 1970. Néanmoins, si tout le monde s'accordait à penser que l'assimilation forcée n'était plus possible, un fossé demeurait entre ceux qui étaient en faveur de l'intégration des personnes grâce à leurs capacités individuelles et ceux qui soutenaient l'exigence d'une autodétermination collective.

## **Prise de décision à l'Assemblée générale des Nations unies**

Les principaux soutiens de la Déclaration furent les pays européens et latino-américains. Presque tous ont soutenu le projet de Déclaration et ont donc voté contre la résolution d'ajourner son examen à la troisième Commission de l'Assemblée générale, le 28 novembre 2006. L'opposition à la Déclaration provenait de deux régions très différentes: d'une part, de quatre pays non-européens qui, à

certaines époques, avaient été des colonies britanniques et étaient maintenant majoritairement anglophones (Australie, Nouvelle-Zélande, Canada et États-Unis) mais comportaient un nombre substantiel d'autochtones dans leur territoire et, d'autre part, des pays africains. La Fédération de Russie où vivaient des peuples autochtones en petit nombre s'est aussi opposée au projet de Déclaration.

Cette coalition quelque peu inhabituelle d'États africains et « occidentaux » non-européens, dont la majorité des habitants descendaient d'Européens (quoique non latins), n'était pas apparue lors de l'adoption du projet par le Conseil des droits de l'homme en juin 2006. Au contraire: les États africains étaient alors directement favorables ou neutres. Trois États africains (le Bénin, le Congo et la Zambie) avaient présenté la résolution en faveur de l'adoption et le Cameroun, l'Afrique du sud, comme la Zambie, avaient voté pour. Au Conseil des droits de l'homme pas un seul État africain n'avait voté contre: l'Algérie, le Ghana, le Maroc, le Nigeria, le Sénégal et la Tunisie s'étaient abstenus<sup>13</sup>.

Le Conseil des droits de l'homme adopta la Déclaration par 30 voix pour, 2 contre (le Canada et la Fédération de Russie) et 12 abstentions. Les nombreux États qui, à ce moment, n'étaient pas membres du Conseil incluaient aussi l'Australie, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis qui avaient d'importantes populations autochtones sur leurs territoires. Ces trois États influents protestèrent contre l'adoption de la Déclaration par le Conseil des droits de l'homme. Leurs protestations et leurs raisons figurèrent dans une déclaration conjointe, présentée le 27 juin. Un passage de leur déclaration mérite qu'on s'y arrête: « Dans de nombreuses capitales et dans toutes les régions nos trois pays ont discuté en détail le texte de la Présidence. Il est clairement apparu que nos préoccupations sont partagées par d'autres »<sup>14</sup>. Leurs déclarations n'empêchèrent pas l'adoption de la Déclaration par le Conseil en juin, mais de fortes pressions furent exercées ensuite par certains ou par les trois pays, rejoints par le Canada entre le moment de cette adoption et le rejet par la troisième Commission de l'Assemblée générale, qui se produisit en novembre de la même année<sup>15</sup>. Ce « lobbying » eut ses plus fortes conséquences sur les pays africains qui, en novembre, votèrent en bloc pour différer la prise en considération de la Déclaration par l'Assemblée générale. Ceux-là mêmes qui avaient voté en faveur de son adoption en juin, devant le Conseil des droits de l'homme.

Le 12 décembre 2006 se tint, à l'initiative de l'assemblée (*Caucus*) des peuples autochtones, une conférence de presse au siège de l'ONU. Les participants se déclarèrent « choqués et outragés » par la Troisième Commission qui n'avait pas adopté « l'outil international le plus important pour la promotion et la protection des droits humains des peuples autochtones »<sup>16</sup>. Selon les paroles de M. Borrero, Président de l'ONG Comité pour la décennie des peuples autochtones du monde,

*L'Afrique a pris la tête du blocage de l'adoption de la Déclaration – une stratégie soutenue et encouragée par la Nouvelle-Zélande, le Canada, l'Australie et les*

*États-Unis. Une telle action de politisation des droits de l'homme montrait clairement l'indifférence pour les violations des droits de l'homme qui se poursuivent et dont souffrent les peuples autochtones. Cette trahison et cette injustice ont de graves conséquences pour les 370 millions d'autochtones qui sont parmi les groupes les plus marginalisés dans toutes les régions du monde*<sup>17</sup>.

M. Borrero a déclaré que le vote de l'Afrique était un choc parce qu'historiquement, elle avait soutenu les peuples autochtones. «On a rapporté, dit-il, les pressions de certains gouvernements sur d'autres, et il croit que cela a été le cas ici»<sup>18</sup>. Cependant, notait-il, la plupart des États africains ne se sont pas impliqués activement dans les négociations sur le projet et leur position devrait s'éclaircir avec le temps.

Il serait simpliste toutefois de blâmer la volte-face africaine en accusant seulement des facteurs externes. Les préoccupations dominantes des gouvernements africains, durant la courte période écoulée depuis leur indépendance, ont été d'assurer la construction de leur nation dans les suites du colonialisme. Les questions concernant la protection des minorités étaient considérées comme des facteurs de division. De plus, les États africains n'ont que très récemment pris conscience que les termes «peuples autochtones» pouvaient inclure certains secteurs de leurs propres populations. Dans la première étude de Martinez Cobo, l'Afrique et l'Asie ne faisaient pas partie des régions ayant des populations autochtones. Les critères d'identification furent élargis lors des discussions du GTPA en 1990, passant de la prise en considération des groupes qui avaient été assujettis au colonialisme européen à ceux dont l'antériorité historique n'était pas le seul critère pertinent. Par exemple, les modes de vie liés aux usages de la terre, l'auto-identification comme autochtone devinrent des critères d'appartenance. Ce changement de conception n'eut pas, initialement, de conséquences sur les discours tenus dans les États africains. L'inclusion, sous l'appellation de «peuples autochtones» de groupes de pasteurs africains comme les Maasai qui ne peuvent revendiquer aucune antériorité sur leur territoire, par rapport à d'autres groupes qui vivent dans le même pays, est un sujet de préoccupations pour certains États africains. Ceux-ci n'ont pas encore trouvé les moyens constitutionnels de faire coexister les différents groupes ethniques africains et ils ont besoin de temps pour comprendre les implications de la Déclaration.

## **Les principaux sujets de controverse**

La Nouvelle-Zélande, l'Australie et les États-Unis ont critiqué principalement la version du Conseil des droits de l'homme concernant l'autodétermination (article 3) et l'obligation de demander le consentement des autochtones avant de prendre certaines décisions (article 19). Plus généralement, ils déclaraient que les

dispositions concernant les terres, territoires et ressources étaient particulièrement impraticables et inacceptables « parce qu'elles réclamaient la reconnaissance des droits des autochtones sur des terres possédées par d'autres citoyens, autochtones et non autochtones (article 26)<sup>19</sup>. De telles dispositions seraient à la fois arbitraires et impossibles à mettre en œuvre »<sup>20</sup>. Les trois États prétendaient aussi que les autres dispositions de la Déclaration étaient potentiellement discriminatoires. « Les intentions du Groupe de travail n'étaient pas que les droits collectifs prévalent sur les droits humains des individus, comme on pourrait mal l'interpréter dans l'article 34 du texte et ailleurs »<sup>21</sup>.

Théoriquement, la recherche par certains peuples autochtones d'une reconnaissance internationale légale de la Déclaration pouvait être vue comme un prolongement du processus de décolonisation. Entre les territoires africains et asiatiques, colonisés mais non extensivement peuplés par les Européens et la situation dans les Amériques, l'Australie et la Nouvelle-Zélande où les colons Européens se sont établis et ont pris le pouvoir, la différence est très grande : la décolonisation a rendu le pouvoir aux « natifs » d'Afrique et des régions colonisées d'Asie. En revanche, dans les Amériques, en Australie et en Nouvelle-Zélande, les descendants des colons européens ont gagné le pouvoir politique avec la décolonisation et la population autochtone s'est trouvée submergée. On a parlé de « colonisation interne ». L'équilibre du pouvoir à l'intérieur du territoire, entre les immigrants et ceux qui étaient là avant eux, était tel que les peuples autochtones n'ont pas connu une décolonisation accomplie. C'est probablement pourquoi ils ont choisi la voie des droits de l'homme plutôt que le langage de la décolonisation, même si cela signifiait élargir le champ des droits de l'homme pour y inclure des droits collectifs impliquant un certain degré de séparation et d'autodétermination.

Un cas particulier est celui du Groenland, territoire où la majorité est constituée de descendants des habitants inuit originels, les Danois et les descendants d'autres colons européens ne constituant qu'une minorité. Comme territoire non autonome le Groenland faisait clairement partie de la zone de décolonisation de l'après-Deuxième Guerre mondiale. Mais un arrangement avec le Danemark, lui donnant une autonomie gouvernementale (*home rule*), a modifié son statut. La décision de le retirer de la liste des territoires ne se gouvernant pas eux-mêmes fut prise sur des bases peu solides<sup>22</sup> et la question de l'autodétermination du Groenland demeure irrésolue.

Même si elles ont revendiqué leur droit à l'autodétermination sans restrictions, pour la plupart des communautés autochtones la recherche d'une sécession totale n'a plus beaucoup de sens. Erica-Irene Daes, qui a présidé le GTPA pendant toute la période de rédaction de la Déclaration, a expliqué pourquoi les représentants autochtones ont été si intransigeants à ce sujet<sup>23</sup>. Les peuples autochtones ont besoin d'avoir une marge de négociation à partir de laquelle puisse se développer, dans la société, une confiance réciproque entre eux et les autres.

Leur expérience passée leur a, dans la plupart des cas, donné peu de confiance dans ceux qui les gouvernent. Ils ont vu des gouvernements adopter des mesures positives, que des gouvernements ultérieurs annulent en revenant sur les concessions faites. Les gouvernements peuvent changer, les constitutions aussi. C'est pourquoi ils ont insisté pour obtenir la reconnaissance internationale de leur droit à l'autodétermination. Cela n'implique pas forcément qu'ils veulent faire sécession – il peut être suffisant d'obtenir des formes garanties d'autonomie – pourvu qu'il s'agisse de garantie internationale et qu'elle soit respectée.

## L'adoption de la Déclaration

Le 13 septembre 2007 l'Assemblée générale des Nations unies a finalement adopté la Déclaration, probablement à la suite de négociations entre les États qui lui étaient favorables, l'assemblée (*caucus*) des autochtones et les États africains (voir l'article de Barume dans ce volume). Ces négociations ont introduit neuf changements dans le projet du Conseil des droits de l'homme, pour la plupart légers et de peu de conséquences, mais deux d'entre eux ont une grande signification.

La disposition concernant le droit à l'autodétermination (article 3) est demeurée inchangée mais son sens et son étendue ont été très amoindris par un ajout crucial à l'article 46(1) stipulant que rien, dans la Déclaration, ne peut être « interprété comme autorisant ou encourageant toute action qui démembretrait ou affaiblirait tout ou partie de l'intégrité territoriale ou de l'unité politique d'un État quel qu'il soit ». Cette formulation est tirée de la fameuse Déclaration sur les principes du droit international concernant les relations et la coopération amicales entre États<sup>24</sup>, répétée dans la Déclaration et le programme d'action de Vienne en 1993<sup>25</sup>. Mais l'article 46(1) de la Déclaration est, en fait, plus restrictif que la résolution de 1970. Il écarte toute interprétation du droit à l'autodétermination autochtone qui pourrait permettre la sécession. Des revendications d'autonomie se réclamant des articles 3 et 4 de la Déclaration devront respecter l'unité politique de l'État. Il est difficile de prévoir, dans l'abstrait, les implications de ces articles.

Un précédent alinéa du préambule (le 14<sup>e</sup>) a été effacé, il est devenu : « Reconnaissant que les peuples autochtones ont le droit de déterminer librement leurs relations avec l'État dans un esprit de coexistence, de bénéfice mutuel et de total respect. ». L'article 30 a aussi été modifié, qui visait à interdire les activités militaires sur les terres et territoires autochtones « à moins qu'elles ne soient justifiées par une menace significative à l'intérêt public ». Les mots « menace significative » furent enlevés, ce qui signifie que la Déclaration, désormais, autorise les activités militaires quand il y va de l'intérêt public. L'ajout d'un nouvel alinéa au préambule (devenu son paragraphe final) a permis aux États africains de soutenir la Déclaration. Il déclare : « Reconnaissant aussi que la situation des peuples autochtones varie d'une région à l'autre, d'un pays à l'autre, la signification des

particularités régionales et nationales, les fondements historiques et culturels doivent être pris en considération.»

En dépit de ces changements la Déclaration reste un texte très ambitieux, allant loin dans la justification des revendications autochtones, aussi loin que leur autonomie, le contrôle de leurs propres terres, leur droit de veto sur des projets de développement qu'ils jugent indésirables et le droit à des restitutions et à des compensations. C'est véritablement un document historique.

Dans ces conditions il n'est pas surprenant qu'elle n'ait pas été adoptée à l'unanimité: 143 États votèrent pour, 4 votèrent contre, comme on pouvait s'y attendre: l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Canada et les États-Unis, pays qui ont des populations autochtones importantes. 11 États s'abstinrent, comprenant la Fédération de Russie et trois États africains, le Burundi, le Kenya et le Nigeria. Pratiquement tous les États européens et latino-américains votèrent pour, à l'exception de la Colombie qui s'abstint.

## Sur la responsabilité en matière de droits de l'homme

L'article 1 de la Déclaration stipule que les peuples autochtones ont le droit de jouir pleinement, à titre individuel et à titre collectif, de tous les droits humains reconnus par le droit international. Dans le cadre des conventions internationales sur les droits de l'homme, chaque État a la responsabilité de respecter, de protéger et d'appliquer les droits de l'homme à toute personne et à tout sujet vivant sur son territoire. L'État est responsable, au plan international, de l'application des droits de l'homme dans toutes les parties de son territoire, y compris les provinces, les régions autonomes et les différentes entités telles que fédérations, cantons ou républiques formant partie de fédérations. Le Comité des droits de l'homme a rappelé, en détail, ces principes dans son commentaire général 31(2004) :

*Les obligations du Pacte, en général et dans son article 2 en particulier, lient chaque État dans son ensemble. Tous les pouvoirs de gouvernement (exécutif, législatif et judiciaire) et tout autre autorité publique ou gouvernementale de quelque niveau que ce soit – national, régional ou local – engagent la responsabilité de l'État. Dans ce domaine, le Comité rappelle aux États ayant une structure fédérale les termes de l'article 50, selon lequel les dispositions du Pacte « s'étendent à toutes les parties d'un État fédéral sans limites ni exceptions »<sup>26</sup>.*

Sauf mention expresse, toutes les conventions qui touchent aux droits de l'homme engagent à la même responsabilité. Il n'y a, évidemment, rien qui empêche les États de déléguer leur autorité en matière de droits de l'homme à des entités de moindre rang comme les gouvernements autonomes mais la supervision reste du domaine

du gouvernement central, l'État ne peut pas déléguer la responsabilité ultime. En général, on peut supposer que les droits humains des personnes autochtones seront davantage, plutôt que moins, protégés dans le cadre de gouvernements autonomes dirigés par des autochtones. Mais il existe des situations où la conformité aux droits de l'homme est problématique. Des traditions culturelles autochtones peuvent entrer en conflit avec les droits de l'homme. La Déclaration en a tenu compte: les autochtones ont le droit de maintenir, promouvoir et développer leurs coutumes, traditions spirituelles, procédures et pratiques différentes – mais elles doivent être en accord avec les normes internationales des droits de l'homme.

### **Conclusions : réalisations et incertitudes**

Le point central du droit international contre la discrimination des peuples autochtones a changé. Ceux-ci ont gagné l'acceptation croissante de leur droit à préserver leur identité et leur culture, ce qui était pour eux le principal souci. Mais une question demeure: jusqu'où vont cette acceptation et ses conséquences? Les droits à la préservation de leur culture sont graduellement reconnus. La préservation et le développement de leur identité impliquent un droit à déterminer le contenu de leur propre scolarité outre l'accès à l'éducation générale donnée par l'État dans lequel ils vivent, le droit d'avoir leurs propres médias et, plus largement, l'accès aux médias nationaux et le droit de conserver leur héritage culturel. Leur droit à la restitution des objets et productions de leur patrimoine, qui leur ont souvent été enlevés, fait encore l'objet d'hésitations. Le devoir de respecter et de protéger les traces et restes matériels des cultures autochtones est maintenant largement reconnu par des traités et les législations nationales d'un nombre croissant de pays. Cependant l'étendue de leur application reste controversée. Elle implique que l'on reconnaisse les droits et les revendications des autochtones sur les terres et les ressources qu'ils occupent ou utilisent, ce qui est clairement affirmé par la Convention 169 de l'OIT et par la Déclaration.

Les droits concernant le développement constituent une pomme de discorde. Les revendications autochtones à l'autonomie et sur les terres veulent s'assurer qu'aucun projet de développement sur leurs territoires ne sera entrepris ultérieurement, sans leur consentement préalable, libre et informé. Cela implique un droit de veto sur les projets considérés comme nuisibles. Mais cela constitue aussi un défi aux politiques de développement de nombreux États à une époque où ceux-ci subissent des pressions extérieures croissantes et veulent exploiter les ressources naturelles des territoires des peuples autochtones, comme les ressources hydrauliques en vue de projets à grande échelle, hydro-électriques ou autres, les mines ou le pétrole, l'exploitation du bois et ainsi de suite.

Les droits sur les terres et les ressources naturelles sont sujets de graves controverses. Les peuples autochtones sont souvent confrontés à des dénis de

leurs droits au prétexte que ceux-ci sont éteints pour avoir été octroyés à d'autres habitants. La Déclaration va loin en prévoyant, dans ce cas, la restitution ou, quand cela n'est pas possible, une compensation. Pour beaucoup de gouvernements, il est difficile d'aller aussi loin en acceptant ce genre de revendications.

Pour préserver et développer l'identité des peuples autochtones, on reconnaît de plus en plus que certaines conditions politiques, comme l'autonomie de gouvernement, sont nécessaires. Cependant, le degré d'autonomie que les États sont prêts à accorder dépend de plusieurs facteurs. L'un de ceux-ci est l'existence, dans les territoires, de ressources naturelles importantes, outre la terre. Dans ce cas, la question du consentement préalable aux projets de développement (dont nous avons parlé plus haut) entre en ligne de compte. Un autre facteur est l'existence, sur le territoire, de populations non autochtones. Une certaine autorité du gouvernement central doit alors être maintenue. Reste à savoir qui a la responsabilité du respect des droits de l'homme s'agissant des individus vivant sur le territoire et comment éviter que l'autonomie autochtone conduise à l'exclusion des non autochtones? En dernier ressort se pose aussi la question de l'étendue et du contenu du droit des peuples autochtones à l'autodétermination. Le terme a pris une signification symbolique considérable durant les négociations sur la Déclaration mais, en réalité, cette notion peut être fractionnée en un faisceau de droits. Les plus importants sont le droit à la préservation de l'identité culturelle, le droit au caractère collectif de l'autorité qui prend les décisions liées à la terre et au territoire où vivent les autochtones et le droit de déterminer la nature et l'étendue des activités de développement qui s'y déroulent. ○

Texte traduit de l'anglais par **Simone Dreyfus-Gamelon**,  
membre du réseau des experts du GITPA

## Notes

- 1 C'est une version abrégée de l'article « Rights of Indigenous Peoples – Achievements in International Law During the Last Quarter of a Century », (2006) XXXVIII, *Netherlands Yearbook of International Law*, pp. 155-212.
- 2 Voir **Bartolomé de las Casas. 1987 (1530s)**. « The Devastation of the Indies » in Robert S. Leiken and Barry Ruben (eds) *The Central American Crisis Reader: The Essential Guide to the Most Controversial Foreign Policy Issue Today*, (New York: Summit). À propos de la discussion, dans le contexte du naturalisme précoce, voir **S. James Anaya. 2004. Indigenous Peoples in International Law** (2nd ed. Oxford: Oxford University Press) pp. 16-18. Une discussion comparable sur la place des peuples autochtones dans le droit international, à différentes époques, est disponible dans **Patrick Thornberry. 2002. Indigenous Peoples and Human Rights** (Manchester: Manchester University Press), pp. 61-88.
- 3 À propos de la disparition de la question des peuples autochtones dans le droit international à la période classique, voir Anaya, *ibid.*, pp. 23-30.
- 4 Pacte de la Société des Nations, Versailles, 28 juin 1919, UKTS 4 (1919), 13 AJIL (1919) Supp 128, 361, entré en vigueur le 10 janvier 1920.

- 5 Convention de l'OIT n° 107 concernant la protection et l'intégration des populations autochtones, tribales et semi-tribales dans les pays indépendants, adoptée à la 40<sup>e</sup> session du 26 juin 1957, entrée en application le 2 juin 1959.
- 6 Assemblée générale de l'ONU (AGNU), *Résolution 217 A (III) Déclaration universelle des droits de l'homme*, UN Doc A/810 (1948), 71.
- 7 *Résolution 182/34 de l'ECOSOC des Nations unies*, Groupe de travail sur les populations autochtones, Doc E/RES/182/34 (7 mai 1982).
- 8 Sous-Commission sur la promotion des droits de l'homme et la protection des minorités, Doc. ONU/E/CN4/Sub 2/1985/2, Ann II (1985).
- 9 Voir ci-dessus, note 6.
- 10 Respectivement Pacte sur les droits civils et politiques, 16 décembre 1966, 999 Nations unies TS 171 26 mars 1976 et Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels, 16 décembre 1966, 999 UNTS 3, entré en vigueur le 3 janvier 1976.
- 11 La Convention 169 de l'OIT fut adoptée le 27 juin 1989 par la Conférence générale de l'OIT lors de sa 66<sup>e</sup> session. Elle est entrée en vigueur le 5 septembre 1991.
- 12 Assemblée générale des Nations unies, Conférence sur les droits de l'homme, *Déclaration de Vienne et programme d'action*, Documents Nations unies A/CONF.157/22 (25 juin 1993).
- 13 Conseil des droits de l'homme de l'ONU, *Résolution 2006/2: Groupe de travail de la Commission pour élaborer un projet de déclaration en accord avec le paragraphe 5 de la Résolution 49/214 de l'Assemblée générale du 23 décembre 1994*, (29 juin 2006).
- 14 Conseil des droits de l'homme de l'ONU, déclaration jointe de l'Australie, de la Nouvelle Zélande et des États-Unis d'Amérique sur le texte de la Présidence sur la Déclaration des droits des peuples autochtones» (juin 2006).
- 15 Assemblée générale de l'ONU, 3e Commission, *Résolution sur le projet de déclaration des droits des peuples autochtones*, Doc ONU A/C.3/61/L.18/Rev.1 (28 novembre 2006).
- 16 ONU, Département de l'information publique, «Conférence de presse sur la Déclaration des droits des peuples autochtones», (New York 12 décembre 2006) <[http://www.un.org/News/briefings/docs/2006/061212\\_Indigenous.doc.htm](http://www.un.org/News/briefings/docs/2006/061212_Indigenous.doc.htm)>
- 17 ONU, Département de l'information publique «Conférence de presse sur la Déclaration des droits des peuples autochtones» (New York 12 décembre 2006) <[http://www.un.org/News/briefings/docs/2006/061212\\_Indigenous.doc.htm](http://www.un.org/News/briefings/docs/2006/061212_Indigenous.doc.htm)>
- 18 ONU, Département de l'information publique, «Conférence de presse sur la Déclaration des droits des peuples autochtones», (New York 12 décembre 2006) <[http://www.un.org/News/briefings/docs/2006/061212\\_Indigenous.doc.htm](http://www.un.org/News/briefings/docs/2006/061212_Indigenous.doc.htm)>
- 19 Mission Permanente d'Australie près des Nations unies, à Genève, Bureau du Haut-Commissaire aux Droits de l'Homme, *Note verbale*, (2 août 2006), enregistré comme UN Doc A/HRC/2/G/1 (24 août 2006).
- 20 *Ibid.*
- 21 *Ibid.*
- 22 **Gudmunder Alfredsson**, «Greenland under Chapter XI of the UN Charter», in S. Skaale (ed), *The Right to National Self-Determination*, Brill, Leyde, 2004, pp. 49-93.
- 23 **Erica-Irene Daes** «The Spirit and the Letter of the Right to Self-determination: Reflections on the Making of the UN Draft Declaration», in P. Aikio and M. Scheinin (eds), *Operationalizing the Right of Indigenous peoples to Self-determination*, Turku: Institute for Human Rights, Abo Akademo University, 2000.
- 24 Assemblée générale de l'ONU, *résolution 2625*, Doc. Nations unies A/8028 (1971).
- 25 Voir ci-dessus note 12.
- 26 Comité des droits de l'homme «Commentaires généraux n° 31», ONU Doc CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, para 4, 2004.

# LA CONTRIBUTION DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LES POPULATIONS AUTOCHTONES (GTPA) À LA GENÈSE ET À L'ÉVOLUTION DE LA DÉCLARATION DES NATIONS UNIES SUR LES DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES

---

Erica-Irene A. Daes\*

## Introduction

En mai 1982, le Conseil économique et social (ECOSOC) des Nations unies autorisa l'ancienne Sous-Commission de prévention de la discrimination et pour la protection des minorités (ci-après désignée comme Sous-Commission) à créer un Groupe de travail sur les populations autochtones (GTPA, acronyme français, *WGIP*, acronyme anglais)<sup>1</sup>. Il était composé de cinq experts indépendants, membres de la Sous-Commission, issus des cinq régions reconnues par l'ONU (Afrique, Asie, Europe de l'est, Amérique latine, Europe occidentale et autres pays). Selon son mandat, le GTPA devait examiner les développements actuels que connaissent les droits des populations autochtones et établir les normes de la reconnaissance, de la promotion et de la protection de ces droits et des libertés des peuples autochtones du monde. Pour la première fois, ces peuples avaient accès à leur propre forum onusien, qui devint un forum mondial pour les mouvements autochtones. C'était un lieu de rencontre pour tous et de coordination des efforts, à l'échelle du monde, des cinq membres du GTPA, des représentants des peuples autochtones, des observateurs des gouvernements, des repré-

---

\* Erica-Irene A. Daes, docteur de l'université d'Athènes, docteur *honoris causa* de l'université du Saskatchewan, docteur *honoris causa* de l'université de Tromsø-Norvège et professeur de plusieurs universités, a été la présidente et la rapporteure spéciale du Groupe de travail sur les populations autochtones des Nations unies pendant 21 ans; elle a été la rédactrice principale du projet de Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones. Elle a aussi été membre-experte de la Sous-Commission sur la promotion et la protection des droits de l'homme et a reçu le prix des Nations unies pour les droits de l'homme en 1993.

sentants des Organisations non gouvernementales (ONG), des universitaires et des représentants de l'Office du Haut-Commissaire aux droits de l'homme et de son secrétariat. À chacune des réunions, un dialogue libre, libéral, démocratique et constructif s'instaura entre les participants sur les sujets pour lesquels ils étaient mandatés. Par la suite, le GTPA devint l'organisme le plus ouvert du système des Nations unies et un forum international significatif. Il n'avait, cependant, aucun pouvoir adjudicatif et se situait au plus bas niveau du système onusien. Ses recommandations devaient être soumises à la Sous-Commission, à l'ancienne Commission des droits de l'homme et à l'ECOSOC. Comme il a été souvent répété le GTPA était, néanmoins, une « communauté pour l'action ».

## **Genèse de la Déclaration des droits des peuples autochtones**

En ma qualité de Présidente-Rapporteuse du GTPA je fus invitée, en septembre 1984, à le représenter à l'Assemblée générale du Conseil mondial des peuples autochtones à Panama. J'y rencontrais des centaines d'autochtones, venus des quatre coins du globe, qui exigeaient que l'ONU reconnaisse formellement et protège leurs droits et leurs libertés fondamentaux. Les Sami, en particulier, sous la conduite très capable de la regrettée Sara de Kautokeino, insistèrent pour qu'une Déclaration ou même une Convention soit proposée à l'adoption par l'ONU. Après de longues et pénibles consultations, auxquelles j'ai participé activement, les dix-sept principes suivants furent adoptés, parmi d'autres, pour constituer la base d'une déclaration :

### **Déclaration de principes adoptée à Panama, en septembre 1984, par la Quatrième Assemblée générale du Conseil mondial des peuples autochtones<sup>2</sup>**

- Principe n° 1: Tous les peuples autochtones ont droit à l'autodétermination. En vertu de ce droit ils peuvent librement déterminer leur statut politique et poursuivre librement leur développement économique, social, religieux et culturel.
- Principe n° 2: Tous les États où vit un peuple autochtone reconnaîtront la population, le territoire et les institutions de ce peuple.
- Principe n° 3: Les cultures des peuples autochtones font partie du patrimoine culturel de l'humanité.
- Principe n° 4: Les traditions et les coutumes des peuples autochtones doivent être respectées par les États et reconnues comme sources fondamentales du droit.
- Principe n° 5: Tous les peuples autochtones ont le droit de déterminer quelle personne ou quel groupe de personnes est inclus dans la population.

- Principe n° 6: Chaque peuple autochtone a le droit de déterminer la forme, la structure et l'autorité de ses institutions.
- Principe n° 7: Les institutions des peuples autochtones et leurs décisions, comme celles des États, doivent être conformes aux droits de l'homme, à la fois individuels et collectifs, internationalement acceptés.
- Principe n° 8: Les membres des peuples autochtones sont habilités à participer à la vie politique de l'État.
- Principe n° 9: Les peuples autochtones ont des droits exclusifs sur leurs terres et ressources traditionnelles; là où leurs terres et ressources leur ont été enlevées sans leur consentement libre et informé, celles-ci doivent leur être restituées.
- Principe n° 10: Les droits territoriaux des peuples autochtones comprennent les droits sur les surfaces et les sous-sols des terres, les droits pleins sur les eaux intérieures au territoire et côtières et, dans la limite du droit international, les droits adéquats et exclusifs sur les activités économiques des zones côtières.
- Principe n° 11: Tous les peuples autochtones peuvent, selon leurs besoins propres, utiliser librement les richesses et ressources naturelles conformément aux Principes 9 et 10 ci-dessus.
- Principe n° 12: Sans le consentement libre et informé du peuple autochtone concerné, aucune action ou conduite ne peut être entreprise qui, directement ou indirectement, aboutirait à la destruction de la terre, de l'air, de l'eau, des banquises, de la vie sauvage, de l'habitat ou des ressources naturelles.
- Principe n° 13: Les droits originels sur la culture matérielle, comprenant les vestiges et les sites archéologiques, les objets, les ornements, les techniques et les œuvres d'art, reposent sur les peuples autochtones.
- Principe n° 14: Les peuples autochtones ont le droit de recevoir un enseignement dans leur propre langue ou de créer leurs propres institutions éducatives. Dans tous les actes qui le mettent en rapport avec les peuples autochtones, l'État doit respecter les langues autochtones sur une base d'égalité et de non-discrimination.
- Principe n° 15: Les peuples autochtones ont le droit, conformément à leurs traditions, de se déplacer, d'accomplir leurs activités traditionnelles et de maintenir des relations amicales de part et d'autre des frontières internationales.
- Principe n° 16: Les peuples autochtones et leurs autorités ont le droit d'être préalablement consultés sur la réalisation de toute recherche technique et scientifique menée sur leur territoire, de donner leur autorisation et d'avoir plein accès à ses résultats.

Principe n° 17: Les traités passés librement entre nations ou peuples autochtones et représentants des États doivent avoir leur plein effet dans le cadre des droits national et international.

Ces principes constituent les normes minimales que les États doivent respecter et mettre en œuvre.

### **Déclaration de principes adoptée par les peuples autochtones au GTPA en juillet 1985**

Un autre projet important – une Déclaration de principes – fut soumis à la 4<sup>e</sup> session du Groupe de travail, par le Centre indien des données juridiques (*Indian Law Resource Center*), le Conseil des quatre directions (*the Four Directions Council*), le Service juridique national aborigène et des îles (*the National Aboriginal and Islander Legal Service*), le Conseil national de la jeunesse indienne (*The National Indian Youth Council*), la Conférence inuit circumpolaire (*The Inuit Circumpolar Conference*) et le Conseil international du Traité indien (*the International Indian Treaty Council*)<sup>3</sup>. Cette « Déclaration de principes » déclarait que :

Les nations et peuples autochtones ont, comme toute l'humanité, le droit de vivre, d'être libérés de toute oppression, discrimination et agression.

Tous les peuples et nations autochtones ont le droit à l'autodétermination en vertu de laquelle ils choisissent quelque degré que ce soit d'autonomie et d'auto gouvernance. Cela implique le droit de déterminer librement leur statut politique, de poursuivre leur propre développement économique, social, religieux et culturel et de déterminer leur appartenance et/ou leur citoyenneté sans interférence extérieure.

Aucun État ne peut installer ou soutenir une quelconque juridiction dans une nation ou un peuple ou sur un territoire autochtone sans l'accord et la volonté librement exprimés de la nation ou du peuple concerné.

Les nations et peuples autochtones sont habilités à exercer un contrôle permanent et à avoir la jouissance de leurs territoires aborigènes, ancestraux et historiques. Cela inclut des droits sur les surfaces, les sous-sols, les réseaux fluviaux et les eaux côtières, les ressources renouvelables et non renouvelables et les activités économiques dont ces ressources sont la base.

Les droits à partager et à utiliser la terre, dont la propriété des autochtones est sous-jacente et inaliénable, peuvent être attribués, avec leur consentement libre et informé, si le partage est certifié par un accord ou un traité valide.

La découverte, la conquête, l'établissement sur une *terra nullius* (terre sans occupant ni propriétaire théoriquement), et les législations unilatérales ne constituent jamais des bases légitimes aux revendications de possession des États sur des territoires autochtones.

Au cas où des terres, prises en violation de ces principes, ont déjà été colonisées, les autochtones sont habilités à obtenir leur restitution immédiate et une

compensation pour la perte d'usage, sans que soit éteint leur droit de propriété originel. Le désir des peuples autochtones de rentrer en possession de leurs sites sacrés et d'en avoir le contrôle doit toujours être respecté.

Aucun État ne doit participer financièrement ou militairement au déplacement forcé des populations autochtones ou à l'exploitation économique ou militaire ultérieure de leur territoire.

Le droit et les coutumes des nations et peuples autochtones doivent être reconnus par les législations, les institutions administratives et judiciaires des États et auront le pas sur elles.

Aucun État ne devra nier aux nations, communautés ou peuples autochtones résidant à l'intérieur de ses frontières, le droit de participer, selon leur choix, de quelque manière et à quelque degré que ce soit à la vie de l'État. Cela inclut le droit de participer à toute forme d'action et d'expression collectives.

Les peuples et nations autochtones continuent à posséder et avoir le contrôle de leurs cultures matérielles, y compris de leurs sites archéologiques, historiques et sacrés, de leurs productions, de leurs ornements, de leurs savoirs et de leurs œuvres d'art. Ils ont le droit de récupérer les objets de grande signification culturelle et, dans tous les cas, le droit au retour des restes humains de leurs ancêtres pour leur donner des sépultures conformes à leurs traditions.

Les nations et peuples autochtones ont le droit de recevoir un enseignement, de conduire des pourparlers avec les États dans leurs propres langues et de créer leurs propres institutions éducatives.

Aucune recherche technique, scientifique ou sociale (y compris des fouilles archéologiques) ne pourra avoir lieu chez eux et sur leurs terres sans leur consentement préalable, le maintien de leur propriété et leur contrôle permanent.

Les pratiques religieuses des nations et des peuples autochtones seront pleinement respectées et protégées par les lois nationales et internationales. Ces peuples auront toujours, sans restrictions, jouissance de et accès à leurs sites sacrés, conformément à leurs propres droits et coutumes, y compris le droit de s'en réserver l'accès.

Les peuples et nations autochtones sont assujettis au droit international.

Les traités et accords passés librement avec eux seront reconnus et appliqués de la même manière, selon les mêmes principes et les mêmes droits internationaux que ceux passés avec d'autres États.

Les querelles ou conflits concernant les juridictions, territoires et institutions autochtones relèvent du droit international et doivent être résolus par accord mutuel ou par traité en vigueur.

Les peuples et nations autochtones peuvent user de l'auto-défense contre les actions d'État qui seraient en conflit avec leur droit à l'autodétermination.

Ils ont le droit de libre circulation et de maintenir des relations transfrontalières économiques, sociales, culturelles et religieuses.

Outre ces droits, les peuples et nations autochtones jouissent de tous les droits humains et des libertés fondamentales énumérés dans la Déclaration internatio-

nale des droits de l'homme et dans toutes les proclamations des Nations unies. En aucun cas ils ne peuvent être soumis à des discriminations contraires.

## **Remarques générales concernant l'élaboration du projet de déclaration**

Dans ma déclaration d'ouverture de la quatrième session du GTPA, en 1985, et en qualité de Présidente, j'ai attiré l'attention sur la partie du mandat du Groupe de travail concernant l'établissement de normes d'activités qui devaient être conformes aux Résolutions 1982/34 de l'ECOSOC, 1984/35 de la Sous-Commission et 1985/21 de la Commission<sup>4</sup>. J'ai souligné, *inter alia*, que pour répondre aux graves problèmes qu'affrontent les peuples autochtones dans les contextes nationaux et internationaux, il fallait d'abord établir des normes appropriées concernant leurs besoins et leurs droits, ce qui n'était pas une tâche aisée mais au contraire considérable et complexe. Cependant, malgré les difficultés, j'étais confiante dans la possibilité de définir des normes internationales.

Ensuite, j'ai rappelé qu'aucun peuple contemporain n'avait souffert d'autant de négligence et de discrimination que les peuples autochtones. Ceux-ci ont, trop souvent, été victimes de violations grossières et systématiques des droits de l'homme. C'était sur ce genre de défis que le GTPA devait mettre l'accent.

Finalement, j'ai fait remarquer que les deux textes importants mentionnés ci-dessus constituaient une base de départ pour établir un nouvel instrument de défense des droits des autochtones dans le monde parce qu'ils reflétaient succinctement leurs besoins, leurs droits et leurs aspirations.

Les autres membres du GTPA soutinrent mon idée de mettre l'accent sur l'établissement de normes et décidèrent que le moment était venu d'élaborer un projet<sup>5</sup>. Les déclarations de certains observateurs gouvernementaux, de représentants des peuples autochtones et de leurs organisations et d'autres ONG manifestèrent un accord général sur un projet qui répondrait au besoin et à l'attente de la création de nouvelles normes sur les droits autochtones.

Selon un membre du GTPA, si beaucoup d'instruments internationaux concernaient évidemment les droits des peuples autochtones, ceux-ci vivaient des difficultés particulières et affrontaient des problèmes sous-jacents, notamment une fréquente aliénation au sein des États, problèmes qui demandaient une attention nouvelle et des réponses innovantes. Le sentiment que les instruments existants n'apportaient pas les réponses adéquates était partagé par la plupart des intervenants, y compris par les observateurs des gouvernements. On exprima aussi l'opinion que les dispositions actuelles contenues dans les documents sur les droits de l'homme devraient être mises en œuvre pour la protection des droits des autochtones.

Plusieurs des représentants présents de centaines de peuples autochtones insistèrent sur le besoin de créer, pour eux, des normes particulières. Ils montrèrent,

entre autres, que depuis des siècles, perduraient l'inégalité et l'oppression, les pratiques ethnocidaires malgré des statuts et des politiques condescendantes, le manque de compréhension et de connaissance de leurs cultures reflété dans les accusations d'arriération et de primitivisme, l'assimilation et l'intégration forcées par les populations majoritaires. Toutes raisons de créer de nouvelles normes pour assurer leurs droits et leurs libertés<sup>6</sup>. On exprima l'espoir que celles-ci apporteraient aussi des réformes constitutionnelles et législatives, rapidement mises en œuvre par les États. La raison la plus souvent mentionnée était la dépossession de leurs assises territoriales et de leurs droits sur les terres et leurs ressources, y compris souterraines, qui constituaient les bases essentielles de leurs modes de vie<sup>7</sup>.

Un membre du GTPA, M. Ivan Tosevski, recommanda d'être prudent en s'engageant dans la voie d'une déclaration d'ensemble. De même, certains observateurs gouvernementaux firent remarquer que les normes à établir devraient répondre à toutes les situations des autochtones, tâche particulièrement difficile étant donné leur diversité et les différences des demandes politiques exprimées. Un seul type de réponses pourrait même ne pas convenir à tous les groupes aborigènes d'un seul pays. Des visées trop ambitieuses risqueraient de mettre en péril la profondeur et le sérieux des analyses nécessitées par le contenu et les implications des droits positifs requis.

Tosevski exprima également ses hésitations quant à l'utilisation des termes «peuples autochtones» («*indigenous peoples*» en anglais). Le terme «peuples», disait-il, est utilisé dans la Charte des Nations unies en référence à tous les peuples et de nouveaux critères, établissant deux sortes différentes de peuples, ne devraient pas être introduits dans le droit international. Le sens politique et juridique du concept d'«autochtonie» («*indigenouness*») ne causerait que de la confusion. Une signification unifiée du terme «peuple» rendait inutile la particularisation de droits pour les autochtones. La plupart de ceux-ci pouvaient être considérés comme des minorités et toute tentative de distinguer entre les deux ne ferait que créer un dilemme artificiel. Il déclara ensuite que le concept de minorité était un concept quantitatif bien connu dans les droits constitutionnels et internationaux. Tenant compte de la réalité et des processus historiques et politiques, il serait illusoire d'attendre du GTPA une quelconque reconnaissance et définition à cet égard. Selon lui le droit à la terre était important pour tout être et groupe humain et mettre l'accent sur les droits territoriaux des autochtones était une mauvaise interprétation car les identités culturelles ou ethniques n'avaient aucun besoin particulier de s'approprier la terre. Il était plus important de clarifier les fonctions de la terre dans différentes sociétés. Il conclut en disant que le GTPA avait encore besoin de temps pour clarifier les concepts avant de commencer la rédaction d'un projet de normes dans ce domaine<sup>8</sup>.

Un autre membre du GTPA fit remarquer que l'ONU avait fonctionné pendant 40 ans sans définir le terme «peuple» et qu'il n'était pas nécessaire de définir les «peuples autochtones», du moins dans le cadre de nos présentes activités

qui visent à établir des normes, parce qu'il existait de nombreux précédents internationaux de l'usage de ces termes. La réalité de la situation se manifestait aussi par la présence, dans la salle où se réunissait le GTPA, d'un grand nombre de personnes se considérant comme autochtones et attachant à cette identification une valeur fondamentale. La tâche du GTPA ne devrait pas, insista-t-il, être compliquée par la recherche d'une définition des bénéficiaires ; les difficultés que rencontre la définition du terme « minorité » devraient plutôt être considérées comme des signaux avertisseurs. De même ne devrait-on pas, systématiquement, associer l'indépendance au droit des peuples à l'autodétermination.

Le GTPA devrait, selon l'un de ses membres, prendre son inspiration dans la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays colonisés et aux peuples qui ont connu le processus de décolonisation<sup>9</sup>. Grâce à cette Déclaration des millions de gens dans le monde vivaient maintenant libres et indépendants. La reconnaissance et la restauration des droits fondamentaux des peuples autochtones seraient hâtées, pensait-il, si le GTPA produisait une déclaration appropriée, en coopération avec toutes les parties concernées, sachant que toute future déclaration de principes ne pourrait être adoptée qu'avec le soutien des gouvernements.

Mme Gu Yijie, autre membre du GTPA, admit qu'historiquement les concepts de « populations autochtones » étaient associés au colonialisme et à l'agression de puissances et nations étrangères mais elle mit en garde contre la confusion entre populations autochtones, d'une part, et minorités ethniques dans certains pays et certaines régions, de l'autre. Les questions relatives aux États multinationaux, aux populations d'origines différentes, devaient être traitées dans une autre instance. Pour assurer le succès du travail du GTPA, déclara-t-elle, les peuples autochtones devaient être mis sur un pied d'égalité avec toutes les nationalités et les individus de toutes les nations mais jouir d'une claire protection de leurs droits particuliers<sup>10</sup>.

Un grand nombre d'observateurs autochtones soulignèrent que, dans l'intitulé du GTPA, les termes « populations autochtones » devaient être changés pour ceux de « peuples autochtones » qui, à leur avis, reflétaient exactement la réalité. Ils insistèrent sur le fait qu'ils représentaient des peuples et des nations et qu'ils ne voulaient pas être considérés simplement comme des populations ou des minorités définies de l'extérieur.

Quelques observateurs gouvernementaux soulignèrent que les normes devaient être applicables à tous les peuples autochtones, tâche particulièrement difficile en raison de la diversité des situations et de la différence des revendications politiques impliquées.

Beaucoup d'intervenants déclarèrent que le rapport du Rapporteur spécial, M. José Martínez Cobo, intitulé « Étude du problème de la discrimination envers les populations autochtones »<sup>11</sup>, et particulièrement son chapitre de conclusions, recommandations et propositions<sup>12</sup>, devait être pris en compte dans la formulation de nouvelles normes.

L'observateur de l'Organisation internationale du travail (OIT), M. Lee Swepston, après avoir approuvé les efforts du GTPA pour établir de nouvelles normes, nous informa que son organisation avait déjà entamé les procédures et établi un calendrier de révision de la Convention 107 sur les populations autochtones et tribales. Dans une note écrite au GTPA<sup>13</sup>, l'OIT fournit des informations supplémentaires sur ce travail en cours. Plusieurs intervenants saluèrent chaleureusement les mesures prises par l'OIT.

Un observateur gouvernemental déclara que le GTPA devait tenir compte de la révision en cours de la Convention 107 de l'OIT dont le travail devrait suivre étroitement celui du GTPA.

Un expert conseilla d'examiner, pour le projet du GTPA, les dispositions existantes ou les possibilités des constitutions nationales. Il fallait garder à l'esprit que les normes internationales sur les droits des autochtones, celles par exemple concernant leur autonomie, leur représentation au parlement, leurs droits de vote, devraient être incorporées aux constitutions, complétant ainsi le droit international.

## **Principes de droit positif**

Un membre du GTPA exprima l'opinion que la rédaction du projet devait s'ancrer dans les instruments internationaux existants tels que la Déclaration universelle des droits de l'homme, la Charte internationale des droits de l'homme, la Convention internationale sur l'élimination de toutes formes de discrimination raciale<sup>14</sup> et la Déclaration sur l'élimination de toutes formes d'intolérance et de discrimination basées sur la religion ou les croyances. Les populations et les peuples autochtones devaient jouir pleinement de ces droits. En outre, toute norme devrait avoir pour principe cardinal la réparation des inégalités et des abus soufferts durant des années et être confortée par des actions positives au niveau national.

Selon un autre membre du GTPA, outre les droits civils proclamés dans d'autres instruments juridiques applicables, les principes fondamentaux à observer étaient : le droit à la vie, à la liberté physique et à la sécurité, le droit à la terre et aux ressources naturelles possédées par les autochtones, dont la privation signifierait la privation du droit à la vie et du droit à l'autonomie politique<sup>15</sup>.

Avec quelques variantes, plusieurs observateurs gouvernementaux déclarèrent que les nouvelles normes devaient correctement refléter les droits à la terre, à la religion, à l'éducation et à la culture et manifester du respect pour les autres aspects de leur vie, et pour leurs propres situations économiques et politiques<sup>16</sup>.

Conformément au plan d'action du GTPA pour 1985, des suggestions particulières furent faites qui concernaient les droits culturels, linguistiques, religieux et l'éducation des peuples autochtones. Les représentants autochtones mirent l'accent sur l'urgence de conserver et de sécuriser leurs identités culturelles, leurs

héritages et leurs traditions au sens le plus large, y compris leurs systèmes de valeur culturels et religieux. L'éducation, affirmèrent-ils, devait être dispensée par et pour eux, dans leurs propres langues et selon leurs propres cursus. Quelques-uns mentionnèrent le besoin d'une éducation interculturelle, soulignant que les nations, dans leur ensemble, avaient aussi à apprendre des cultures autochtones. Une grande attention fut réclamée pour la question des croyances et des sites religieux, au moment de rédiger de nouvelles normes les concernant.

Un observateur gouvernemental souleva les questions suivantes au sujet des principes concernant l'éducation et la culture :

Comment préserver au mieux et mettre en valeur les cultures, langues et religions autochtones au sein des sociétés globales ?

Quelles sont les méthodes appropriées pour assurer le contrôle des autochtones sur leurs propres cultures et cursus éducatifs ?

Comment les valeurs autochtones peuvent-elles être préservées au sein de leurs propres communautés et partagées avec la société globale ?

Quelles mesures prendre pour surmonter les pertes culturelles endurées par les peuples autochtones à travers l'histoire ?<sup>17</sup>

L'observateur gouvernemental qui posa ces importantes questions avait senti que leur discussion pourrait conduire à des progrès significatifs dans l'élaboration d'un schéma qui prendrait en compte leur résolution<sup>18</sup>.

Des suggestions formulées par les représentants autochtones concernèrent, en particulier, le droit inaliénable à l'autodétermination et les droits sur la terre, les territoires et les ressources naturelles. Les terres ancestrales et la base territoriale sont essentielles à l'exercice de tous les autres droits, y compris le droit de vivre pour les peuples autochtones et les générations futures. Les droits collectifs et la possession pacifique des sols et des sous-sols devaient être assurés par les nouvelles normes, particulièrement les droits qui sont liés aux modes de vie autochtones, aux activités concernant les ressources renouvelables telles que la pêche, la chasse à la baleine, la chasse, la trappe, l'agriculture et la cueillette. Les représentants déclarèrent aussi que, sans les droits correspondants aux surfaces adéquates et aux eaux du sol, les droits sur la terre n'auraient plus de sens. Les droits au sol, à la terre et aux ressources naturelles étaient considérés comme essentiels par les autochtones en raison des nombreuses formes de dépossession dont ils avaient souffert. Leurs pertes étaient encore plus extrêmes à l'époque moderne à cause des migrations et des avancées technologiques qui se sont traduites, *inter alia*, par la pollution accrue, la construction de barrages, les opérations minières et d'autres dégradations environnementales. On souligna que les peuples autochtones n'avaient jamais eu de problème avec la conservation de l'environnement ou la disparition des espèces et donc que les groupes de protection de l'environnement se trompaient tout à fait de cible quand ils critiquaient les pratiques des autochtones.

Le droit à l'autodétermination fut le sujet principal de nombreuses déclarations de représentants autochtones. Certains dirent que l'autonomie gouverne-

mentale était nécessaire pour assurer le contrôle sur les terres et les systèmes sociaux, culturels et économiques, d'autres parlèrent du droit, dans un sens plus large, bannissant la découverte, la conquête, le concept de *terra nullius*, l'occupation comme étant des moyens de les priver de leur souveraineté. Ils mirent aussi l'accent sur la nécessité de respecter les traités librement conclus entre les peuples autochtones et les États, conformément au principe de *pacta sunt servanda* et qui pourraient être reformulés selon les nouvelles normes.

Il fut suggéré que d'autres principes et droits soient inclus dans les normes futures, telles qu'elles sont établies dans les deux projets de déclarations de principes ci-dessus mentionnés et qui furent proposés par des organisations non gouvernementales autochtones. Les droits, proposés également par la base, comportaient: le droit à la paix, à la dignité humaine et à la justice; le droit à la vie, à l'intégrité physique et à la sécurité; le droit de déterminer sa propre appartenance ou citoyenneté; les droits politiques, familiaux; le droit de traverser les frontières étatiques pour se livrer à des activités traditionnelles; le droit des réfugiés à un traitement humanitaire; le droit de ne pas être soumis à un changement d'habitat et le droit des populations autochtones à donner leur consentement préalable aux recherches techniques, scientifiques et sociales<sup>19</sup>.

Considérant ce qu'étaient les normes internationales existantes ou à venir, touchant les peuples autochtones, les représentants de ces derniers soulignèrent la nécessité d'y porter remède. Par conséquent, il fallait établir que les États avaient la responsabilité de faire respecter les populations, conformément à la Charte des Nations unies, et de les protéger contre les empiétements privés ou publics. Ils se référèrent aussi aux droits de leurs peuples de se défendre eux-mêmes, en dernier ressort, contre les violations de leurs droits.

Certains de ces représentants parlèrent de la nécessité d'envoyer des observateurs internationaux aux négociations qui avaient lieu entre populations autochtones et gouvernements dans diverses parties du monde et qui portaient sur les Constitutions et les politiques nationales. Commentant la partie du projet qui concernait la résolution des conflits entre États et populations autochtones, deux ONG autochtones recommandèrent que le GTPA préconise que les communautés autochtones et les États s'engagent de bonne foi dans cette résolution, par accord entre les parties et en respectant leurs différences<sup>20</sup>. Si les négociations échouaient, les parties pourraient les poursuivre en demandant l'assistance d'un médiateur ou établir un processus qui remettrait la prise de décision à un tiers impartial. Elles souhaitèrent également que la communauté internationale soit habilitée à guider les progrès de la résolution des conflits et encourage toutes les parties à poursuivre, de bonne foi, ces efforts. Dans l'accomplissement de son mandat, le GTPA devrait être mis au courant des négociations et veiller à leurs progrès<sup>21</sup>.

L'observateur du Canada exprima ses préoccupations quant aux propositions de certaines ONG internationales relatives au droit à l'autodétermination des autochtones et à la soumission de leur statut au droit international<sup>22</sup>. Il fit remarquer

que les autochtones pourraient souhaiter, entre autres, organiser leur vie de façon autonome et avoir leurs propres institutions, ce qui était le cas dans son pays. Le texte proposé, cependant, allait beaucoup plus loin et comportait le droit de déterminer leur statut politique et leur citoyenneté. En vérité, la référence au droit à l'autodétermination impliquerait un droit de sécession que les gouvernements ne pourraient accepter. Il mit aussi en doute l'affirmation selon laquelle les peuples et nations autochtones étaient sujets de droit international. Celui-ci avait été créé par les États à travers des accords ou des pratiques et rien n'indiquait que ceux-ci reconnaîtraient cela. De son point de vue, par conséquent, il serait incorrect d'inclure dans la déclaration quelque chose qui, en fait, ne s'appuierait pas sur le droit international<sup>23</sup>.

## **Le type d'instrument**

L'accord fut plus ou moins général pour que le GTPA produisît, en première instance, une Déclaration devant, éventuellement, être adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU. La possibilité d'établir une Convention fut également mentionnée mais il sembla à l'unanimité qu'un tel document émergerait plus tard, en cours de route, inspiré peut-être par la Déclaration.

Après avoir considéré les commentaires ci-dessus, l'information et les données soumises par les gouvernements et les organisations autochtones (en particulier, les projets de déclarations de principes présentés par certaines organisations autochtones<sup>24</sup>), j'ai proposé formellement au GTPA de produire, dans un premier temps et dans le cadre de son mandat, un projet de déclaration sur les droits autochtones à soumettre à l'Assemblée générale pour adoption. J'ai ensuite expliqué que le GTPA devrait prendre en compte, outre les déclarations ci-dessus mentionnées, les documents internationaux existants, en particulier la Charte des Nations unies et la Déclaration internationale des droits de l'homme. Ma proposition fut acceptée et je fus autorisée à préparer, pour commencer, un projet contenant quelques-uns des importants principes appropriés.

## **La première ébauche des principes**

En accord avec la décision du GTPA j'ai élaboré les projets de Principes suivants :

1. le droit de jouir pleinement et effectivement des libertés et droits fondamentaux universellement reconnus dans les documents internationaux, en particulier dans la Charte des Nations unies et la Déclaration internationale des droits de l'homme,
2. le droit d'être libre et égal en dignité et en droit à tous les autres êtres humains et de ne subir aucune discrimination de quelque sorte que ce soit,

3. le droit collectif d'exister et d'être protégé contre le génocide et le droit individuel de vivre, de conserver son intégrité physique, d'être une personne libre et en sécurité,
4. le droit de manifester, d'enseigner, de pratiquer et d'observer leurs propres traditions et cérémonies religieuses, d'entretenir, de protéger les sites qui y sont affectés et d'y avoir accès,
5. le droit à toute forme d'éducation, y compris dans leur propre langue et d'établir leurs propres institutions éducatives,
6. le droit de préserver leur identité culturelle et leurs traditions et de poursuivre leur propre développement culturel,
7. le droit de promouvoir une information et une éducation interculturelles, reconnaissant la dignité et la diversité de leurs cultures.

Ce projet de principes fut soumis, avec les recommandations du GTPA, à l'institution-mère, la Sous-Commission, à l'ancienne Commission des droits de l'homme et à l'ECOSOC. Ainsi commença, en 1985, le travail substantiel et systématique de rédaction des normes relatives à la reconnaissance et à la protection des droits et libertés des peuples autochtones du monde<sup>25</sup>.

## La rédaction des normes

Afin de faciliter la rédaction des normes, le GTPA recommanda que je fusse chargée de la préparation d'un document de travail comportant l'ensemble des paragraphes du préambule et des principes à inclure dans la Déclaration. Cela fut soumis à la Sous-Commission qui, ayant à l'esprit la Résolution 1987/34 du 10 mars 1987 de la Commission des droits de l'homme, pressa le GTPA d'intensifier ses efforts afin d'élaborer des normes internationales ; elle manifesta sa satisfaction, particulièrement à la Présidente-rapporteuse, Madame Erica-Irene Daes, des progrès accomplis lors de sa cinquième session. Elle recommanda de faire tous les efforts pour compléter, le plus tôt possible, un projet de déclaration sur les droits autochtones.

À l'ouverture de la cinquième session en 1987, je rappelai que lors de la session de 1985, le GTPA avait adopté une version préliminaire de sept principes et avait décidé<sup>26</sup> de commencer un projet de déclaration sur les droits autochtones. Mettre l'accent sur l'établissement d'un ensemble de normes fut approuvé à la fois par la Sous-Commission (résolution 1985/22) et par la Commission des droits de l'homme (résolution 1986/27 et 1987/34)<sup>27</sup>. Des commentaires utiles et constructifs furent présentés par les gouvernements d'Australie, du Canada et de la Norvège<sup>28</sup>. À l'atelier, patronné par les ONG, tenu à Genève en septembre 1986 auquel un membre du GTPA et moi-même avions participé, trois principes furent ajoutés sous une forme préliminaire<sup>29</sup>. J'ai attiré l'attention sur la résolution de

l'Assemblée générale 41/120 du 4 décembre 1986, intitulée «Établissement de normes internationales dans le domaine des droits de l'homme»<sup>30</sup>. La ligne directrice et les exigences de cette résolution étaient tout à fait pertinentes pour le travail du GTPA. Elles comportaient, *inter alia*, la cohérence avec le droit régissant les droits de l'homme, une précision suffisante et des instructions réalistes et efficaces pour leur mise en œuvre<sup>31</sup>.

À toutes les réunions, un dialogue constructif s'établit entre tous les participants et de nombreuses propositions furent faites sur l'élaboration de la déclaration. Je vais essayer de rappeler les principaux points abordés dans les discussions.

Les membres du GTPA, les représentants des gouvernements et des autochtones et d'autres observateurs soulignèrent l'importance, dans le mandat du Groupe de travail, de l'établissement d'une série de normes. Les intervenants réitérèrent ce qui avait été dit durant des sessions précédentes, à savoir que la protection des autochtones demandait de nouvelles normes internationales. On souligna aussi que le projet devait être rédigé de telle manière qu'il serait applicable dans toutes les parties du monde et couvrirait les besoins des divers groupes autochtones.

Un représentant gouvernemental fit remarquer que la Déclaration devrait inclure les droits collectifs; à cet égard, il nota la pertinence et l'importance de premier ordre de la Déclaration des droits au développement qui devrait, par conséquent, être prise en compte dans le travail ultérieur du GTPA<sup>32</sup>. Dans la déclaration de principes les deux éléments suivants devraient être mentionnés: a) les principes devraient être applicables dans tous les États où se trouvent des autochtones et b) ils devraient être acceptables par les gouvernements et donc être réalistes.

M. Danilo Turk, membre du GTPA, remarqua que la tâche d'établir une série de normes sur les droits autochtones était complexe et requérait, dans un climat de confiance (*confidence-building*), une grande clarification conceptuelle préalablement à leur adoption par les organes politiques des Nations unies. Selon lui, il fallait s'adresser à trois domaines de compétence des Nations unies: a) dans le cadre de la question des droits de l'homme, celui des droits collectifs; b) celui concernant l'autonomie; et c) celui de l'ouverture possible à de nouveaux concepts, tels le droit au développement des populations autochtones.

En ce qui concerne le concept de droits collectifs, M. Turk déclara qu'il avait été traité par l'ONU dans son approche «individualiste» du droit des minorités. Aux membres individuels de celles-ci, et non aux minorités comme groupes, fut accordée une protection, pour la première fois dans l'histoire. Les droits des peuples et les débats sur l'autodétermination se sont largement concentrés sur la décolonisation et d'autres questions politiques, comme l'occupation étrangère. De ce point de vue, les droits collectifs suivants pouvaient être envisagés:

- le droit de maintenir et de développer les caractéristiques et l'identité des groupes,

- le droit d'être protégé contre les tentatives de destruction de l'identité du groupe, y compris la propagande directe dirigée contre le groupe,
- le droit à l'égalité avec les autres groupes quant au respect et au développement de leurs caractéristiques particulières,
- le devoir des États territoriaux d'accorder aux groupes – avec les ressources disponibles – l'assistance nécessaire au maintien de leur identité et de leur développement,
- le droit d'avoir des caractéristiques particulières reflétées dans le système législatif et dans les institutions politiques du pays, incluant l'autonomie culturelle et administrative partout où c'était faisable et,
- outre ces droits communs et généraux, à chaque catégorie de groupe et à chaque groupe seraient attribués des droits plus particuliers. Par exemple, les droits territoriaux des peuples autochtones constitueraient une catégorie particulière de droits, nécessaires à leur développement.

Il souligna qu'aucun des droits collectifs ne pourrait être établi d'une façon qui justifierait une quelconque violation, envers les individus, des droits de l'homme universellement établis ou une altération de l'intégrité territoriale des États souverains qui respectaient, conformément aux principes du droit international, les relations amicales et la coopération entre États selon la Charte de l'ONU<sup>33</sup>.

La réunion autochtone préparatoire, tenue à Genève du 27 au 31 juillet 1987, examina encore la Déclaration de principes, préparée lors de la réunion de 1985 et soumise au GTPA<sup>34</sup>. En présentant les résultats de la réunion de 1987, un représentant autochtone remarqua que, cette année-là, les autochtones avaient fait ajouter deux nouveaux principes, quelques amendements mineurs et des corrections au texte de 1985. Il s'agissait du droit de ne pas être soumis à la conscription militaire et des droits concernant la santé, les services sociaux et le logement. Tous les participants, y compris les dirigeants et les représentants autochtones qui n'étaient pas présents à la réunion de 1985, s'accordèrent par consensus sur la Déclaration susmentionnée. Le Président demanda que le GTPA prenne en compte et commente les 22 principes de cette Déclaration amendée<sup>35</sup>.

Tous les participants furent d'accord pour redoubler d'efforts, au sein du GTPA, en vue de l'établissement d'une série de normes. Sur la recommandation de plusieurs observateurs autochtones et d'un représentant de gouvernement, les membres du GTPA se chargèrent de la préparation d'un projet de texte complet avant sa sixième session en 1988.

Conformément à ce mandat, j'élaborai le premier projet de déclaration intitulé «Projet de Déclaration universelle sur les droits autochtones». Composé de douze paragraphes de préambule et de six parties principales, il fut établi en août 1988.

Ainsi que je le déclarai, la première question importante pour les peuples autochtones était celle de leur survie. L'article 3 du projet traitait de cette question.

Il proclamait « le droit collectif à exister, à être protégé contre le génocide ainsi que les droits individuels à la vie, à l'intégrité physique, à la liberté et à la sécurité des personnes ».

Une deuxième question était celle de l'égalité. On a fréquemment dénié aux autochtones l'égalité avec les autres membres de l'État. L'article 1 du projet déclarait que « les peuples autochtones détenaient des droits et des libertés universellement reconnus, revendiquant implicitement le droit à l'égalité ».

Une troisième question était celle de la survie culturelle. On a considéré que les droits à l'égalité, seuls, ne protégeaient pas les peuples autochtones des politiques assimilationnistes des États. Les articles 4 et 11 traitaient des droits culturels, comportant une obligation affirmée de la part des États, selon l'article 7, d'assurer que les collectivités autochtones reçoivent un soutien pour le maintien de leur identité.

Une quatrième question était celle des droits économiques. Son aspect le plus fondamental est le droit à la propriété des terres traditionnelles et des ressources naturelles, sujet continu de dispute entre les États et les peuples autochtones dans de nombreuses régions du globe. L'article 12 proclame « le droit à la propriété et à la possession des terres qu'ils ont occupées traditionnellement. Les terres ne peuvent leur être enlevées qu'avec leur consentement libre et informé, manifesté par un traité ou un accord. »

Les questions concernant les droits des autochtones sur le secteur de la pêche commerciale furent posées par les États-Unis, le Canada et la Nouvelle-Zélande. La décision *kitok* du Comité des droits de l'homme reconnaissait la légitimité des droits particuliers des Sami sur l'élevage et le commerce des rennes sur le territoire sami (Scandinavie septentrionale)<sup>36</sup>. L'article 18 reconnaissait le droit aux activités économiques traditionnelles et ses 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> paragraphes précisaient expressément qu'« en aucun cas un peuple autochtone ne pouvait être privé de ses moyens de subsistance ». Il déclarait aussi son droit à une compensation juste et équitable s'il en avait été privé.

La question des droits politiques fut la cinquième à être débattue. Un grand nombre de participants, notamment les représentants des gouvernements, exprimèrent leurs points de vue, particulièrement sur les problèmes de terminologie. Ainsi, parmi d'autres questions, furent posées celles de savoir ce que sont les groupes autochtones : des « populations » ou des « peuples » ? S'ils sont des « peuples » : ont-ils le droit à l'autodétermination dans le droit international ? Le Canada et la Suède s'adressèrent au Comité des droits de l'homme faisant valoir, entre autres, que les collectivités indienne et sami n'étaient pas des « peuples » avec le droit à l'autodétermination selon l'article 1 du Pacte international sur les droits civils et politiques<sup>37</sup>.

Parmi les membres du GTPA le terme « peuples » rencontra un consensus comme étant le plus approprié. D'autres participants pensèrent, comme moi, que les peuples autochtones ne souhaitaient pas avoir, ni exercer, un droit de séces-

sion. L'autodétermination pour eux supposait, entre autres, un degré d'autonomie qui impliquait des droits culturels, économiques et politiques à l'intérieur des États reconnus<sup>38</sup>. Le projet de déclaration traitait deux questions concernant l'autodétermination. Dans ses articles 21 et 22, il reconnaissait le droit de participer aux institutions de l'État, les articles 23, 24 et 25 traitaient de l'autonomie autochtone à l'intérieur de l'État. Ainsi l'article 23 garantissait aux peuples autochtones «le droit collectif à l'autonomie dans leurs affaires intérieures concernant: l'éducation, l'information, la culture, la religion, la santé, le logement, le bien-être social, les activités traditionnelles et économiques, la terre, l'administration des ressources et de l'environnement, l'impôt et les taxes intérieures pour financer ces fonctions autonomes».

Ce projet de déclaration répondait aux questions fondamentales liées à la reconnaissance et à la protection des droits et des libertés des peuples autochtones du monde. Pour la première fois dans l'histoire des Nations unies, une discussion substantielle sur ces sujets avait été initiée dans l'une de leurs instances, avec la participation active et reconnue de centaines de représentants autochtones.

À l'ouverture et à la fermeture de la sixième session, j'appelai tous les participants, notamment les observateurs gouvernementaux et les représentants autochtones, à soumettre par écrit des commentaires et des suggestions. En réponse, nous reçûmes un certain nombre de suggestions et de commentaires constructifs émanant de gouvernements, de nations et d'organisations autochtones, d'ONG, d'universitaires et d'autres personnes. J'en tins compte dans la rédaction d'une déclaration révisée, intitulée «Projet d'une déclaration universelle des droits des peuples autochtones»<sup>39</sup> qui fut présentée à la onzième session du GTPA.

À la première réunion de cette session, en 1993, j'indiquai que l'établissement d'une série de normes serait l'une de ses tâches majeures et j'invitai tous les participants à travailler étroitement et de manière constructive, avec l'objectif d'accélérer la rédaction de la Déclaration. J'ai aussi clarifié les points révisés, mentionnés ci-dessus, qui incluaient *inter alia* les propositions formulées par les trois sous-groupes créés lors de la huitième session du GTPA ainsi que les suggestions faites par les gouvernements, les organisations autochtones et autres, et les parties intéressées.

Avant de discuter des dispositions particulières du projet, on fit certaines observations générales sur la déclaration dans son ensemble. Ainsi l'observateur de Nouvelle-Zélande, remarquant que le GTPA pouvait maintenant avancer de façon substantielle, mit l'accent sur des aspects généraux de cette Déclaration qui devait être suffisamment précise pour être facilement comprise et effectivement mise en œuvre.

L'observateur du gouvernement brésilien fit remarquer que son gouvernement abordait le projet de façon positive. Il mentionna la Résolution 1990/62 de la Commission des droits de l'homme qui soulignait que les normes internationales devaient être basées sur la diversité des réalités autochtones dans toutes les

parties du monde. Il attira l'attention sur les aspects positifs du projet actuel comportant la protection des identités culturelles et des structures économiques des communautés autochtones mais il mit en garde contre l'adoption de textes ambigus ou politiquement inacceptables par les gouvernements.

Une représentante des Aïnu exprima la satisfaction de son peuple pour les efforts de la communauté internationale en vue d'abolir l'oppression subie par les autochtones. Le représentant de l'OIT répéta qu'il fallait que le nouveau document soit compatible avec ceux qui existaient déjà. Il indiqua qu'alors que le GTPA préparait son projet, son organisation était en train de produire un texte qui, non seulement tiendrait compte des normes internationales acceptées, mais refléterait les aspirations des peuples autochtones.

M. Ted Moses, chef du Grand Conseil des Cris (Cree, en langue anglaise) du Québec, fit une déclaration générale sur l'établissement des normes. Il suggéra, entre autres, que la préparation du projet actuel prenne en compte les résultats du travail des groupes susmentionnés, ayant fonctionné lors de la huitième session du GTPA en 1988, et ceux du Séminaire sur les effets du racisme et de la discrimination raciale sur les relations sociales et économiques entre les peuples autochtones et les États<sup>40</sup>. Il déclara aussi que les droits inaliénables des peuples autochtones ne pouvaient être ni négociés ni marchandés. Il rappela au GTPA que le représentant de l'OIT pensait que la prise en considération des droits politiques outrepassait son mandat qui était plutôt du ressort de l'ECOSOC. Il pressa donc le Groupe de travail de les prendre en considération dans son projet de déclaration.

Le représentant de l'Organisation internationale de développement des ressources autochtones (IOIRD) exprima aussi le désir d'une déclaration qui, explicitement, reconnaîtrait les peuples autochtones comme des «peuples», apportant ainsi des réponses pratiques aux problèmes actuels sans nuire aux droits existants.

Le représentant du Conseil indien d'Amérique du sud déclara que le projet devait avoir une portée universelle et que les États participant au travail du GTPA devraient user de leur compétence politique pour aider à trouver des dispositions universellement acceptées.

Le représentant de la nation mohawk fit d'autres suggestions. Il rappela que les premiers traités entre les peuples autochtones et les Européens avaient été basés sur des accords entre partenaires égaux et que cette notion d'égalité devrait être incorporée dans le projet.

De nombreux participants au GTPA soulignèrent que le projet<sup>41</sup> devait être cohérent en lui-même, particulièrement dans sa terminologie et sa substance et cohérent avec les documents internationaux sur les droits de l'homme.

Postérieurement, je fis faire une première lecture du projet en prenant les paragraphes un par un. Cet exercice fut extrêmement difficile, vu le grand nombre de participants (plus de sept cents) et leurs différences de formations et de cultures.

Durant la discussion de certaines dispositions plusieurs questions importantes furent soulevées. Plusieurs représentants autochtones soulignèrent que le projet

devait refléter le droit, non qualifié, à l'autodétermination. Certains observateurs gouvernementaux, cependant, indiquèrent qu'il était nécessaire de qualifier l'application de ce droit pour rendre le texte acceptable aux gouvernements qui auraient à le mettre en œuvre. D'autres observateurs gouvernementaux manifestèrent une forte opposition à l'inclusion de toute référence à l'autodétermination.

Certains de leurs représentants déclarèrent aussi que les peuples autochtones étaient habilités à recouvrer, restaurer, se faire restituer les terres qui leur avaient été enlevées sans leur consentement ou recevoir pour elles une compensation adéquate et que ce droit devait être inscrit dans le Projet de déclaration.

La question du contrôle sur l'occupation et/ou l'usage de leurs terres et de leurs ressources fut mise en relief comme étant une préoccupation particulière pour les autochtones. Ceux-ci entendaient exercer le contrôle de l'usage de leurs terres et ressources. À ce sujet, le rôle traditionnel des autochtones comme conservateurs de l'environnement fut porté à l'attention du GTPA.

M. Alfonso Martinez et le regretté Hatano<sup>42</sup> présentèrent des amendements.

J'invitai le groupe de travail à commencer la deuxième lecture du projet. Sur la base des discussions menées lors des réunions précédentes, j'élaborai un nouveau projet, présenté à la 5<sup>e</sup> réunion de la 11<sup>e</sup> session le 21 juillet 1993. Il fut alors accepté d'utiliser à l'avenir le mot « articles » plutôt que « paragraphes ». Le projet révisé, base de la lecture ultérieure, se trouve dans le document des Nations unies E/CN.4/Sub.2/AC.4/1993/CRP.4.

L'ambassadrice de bonne volonté de l'ONU, Mme Rigoberta Menchu Tum s'adressa à la réunion. Elle déclara, entre autres, que le projet devait être un document qui faciliterait la lutte de tous les peuples autochtones. Jusque-là, l'établissement du projet manifestait de considérables progrès mais, avant qu'il soit inscrit parmi les instruments internationaux, des manques devaient être comblés. Obtenir un consensus sur la question de l'autodétermination était de la première importance. En outre, le droit à la propriété de la terre ne pouvait pas être une question périphérique. La jouissance non entravée de ces droits constituait l'essence même des cultures et des sociétés autochtones et devait être incluse dans le document qui contenait beaucoup de développements prometteurs. Mme Rigoberta Menchu Tum souligna que les discussions avaient montré la persévérance et l'unité des peuples autochtones et la bonne volonté de certains États. Il était essentiel que ce document ne soit pas vu comme une menace pour les gouvernements ou une source de frictions mais comme un mécanisme d'élimination des conflits dans l'avenir<sup>43</sup>.

Durant les débats prolongés et souvent conflictuels sur des dispositions particulières, beaucoup de questions complexes et très importantes, relatives aux « droits collectifs » et aux rapports groupe/individu dans les droits de l'homme internationaux furent posées.

L'observatrice des États-Unis déclara que: « Le Projet de déclaration est une grande liste de droits collectifs des peuples autochtones ». Elle exprima le souci

que ces références aillent au-delà des limites des droits collectifs reconnus par le droit international ou la pratique des États et que le projet ne définisse pas les «peuples autochtones». Il n'établissait donc pas de critères pour déterminer quels groupes de personnes pourraient faire valoir leurs droits à ces nouveaux droits collectifs proposés. Elle exprima la crainte que, dans certaines circonstances, les droits du groupe ne submergent les droits des individus<sup>44</sup>. Beaucoup d'autres observateurs gouvernementaux soulignèrent que, dans le projet, cette question des «droits collectifs» était fondamentalement incohérente avec les instruments internationaux existants sur les droits de l'homme... »<sup>45</sup>. Cette interprétation rencontra l'opposition de, virtuellement, tous les représentants autochtones. Ceux-ci appuyaient une extension du concept occidental traditionnel des droits de l'homme, c'est-à-dire que les droits des individus soient libérés de l'oppression de l'État, jusqu'à une plus large reconnaissance des droits des peuples comme collectivités et que leur intégrité collective soit protégée des intrusions de l'État ou de tout autre force menaçante.

L'observateur du gouvernement chilien dit que son gouvernement était prêt à participer à l'élaboration d'un document consensuel. Les observateurs des gouvernements insistèrent fréquemment sur la nécessité de rendre la Déclaration aussi flexible que possible. Celui du Japon remarqua que cette flexibilité du texte permettrait de prendre en compte les différents contextes historiques et sociaux et les systèmes administratifs des pays où vivaient les peuples autochtones. Celui de la Norvège ajouta qu'elle devait s'accompagner d'une forte protection de leurs droits.

Il fut répété que le projet, sous sa forme actuelle, ne portait pas de définition des «peuples autochtones». Le représentant du Japon, notamment, releva que cela pouvait donner lieu à des interprétations subjectives quant à savoir quels groupes jouiraient des droits énoncés dans la déclaration. Je répondis que, dans ce projet, la définition de travail des «peuples autochtones» donnée par l'étude de Martinez Cobo serait appliquée<sup>46</sup>. Plusieurs représentants autochtones insistèrent sur la nécessité d'utiliser le terme «peuples» au pluriel, dans la Déclaration et dans les autres documents, parce que le singulier était ressenti par eux comme discriminatoire, leur déniait des droits dont disposent les autres peuples.

À la suite d'une demande concernant la clarification des termes «génocide culturel» et «ethnocide», j'expliquai que génocide culturel se référait à la destruction des aspects physiques d'une culture tandis qu'ethnocide se référait à l'élimination d'un «ethnos» entier.

La majorité des observateurs gouvernementaux exprima des réserves sur la question de l'autodétermination. L'observateur du Canada insista encore sur le fait que son pays soutenait le principe selon lequel, en droit international, un peuple autochtone qualifié avait droit à l'autodétermination sur les mêmes bases que les non autochtones. Dans d'autres cas, l'autodétermination d'un peuple autochtone devait être accordée dans le cadre des États-nations existants. La notion

d'autodétermination du projet impliquait le droit, pour un peuple autochtone, de déterminer unilatéralement son statut politique, économique et social à l'intérieur de l'État. Mais n'étaient pas clairs: la relation entre les concepts d'autodétermination, d'autogouvernement et d'autonomie contenus dans les articles 3 et 29 du projet; l'étendue des pouvoirs qu'auraient les gouvernements autochtones et; leur lien avec la juridiction de l'État<sup>47</sup>.

L'observateur finlandais déclara que son gouvernement était favorable à la mention du concept d'autodétermination dans le Projet. Celui du Danemark fit remarquer que l'exercice du droit d'autodétermination était une condition préalable à la pleine réalisation des droits de l'homme chez les peuples autochtones du monde. Son pays appuyait la formulation du Projet sur le droit à l'autonomie dans les questions concernant leurs affaires intérieures et locales. La jouissance de ce droit constituait la condition minimum de leur survie et de leur bien-être.

L'observatrice de la Fédération de Russie dit que, dans la discussion sur l'autodétermination, on devait garder à l'esprit que les peuples autochtones vivaient dans des régions très différentes du globe, ce qui imposait à cette notion des aspects très différents. Elle pensait que le paragraphe 29 ne les recouvrait pas tous et suggéra que la Déclaration ne mentionne que des principes généraux.

L'observateur du Brésil fit remarquer que certains concepts proposés dans le Projet seraient difficilement acceptés par beaucoup de gouvernements, particulièrement ceux qui concernaient l'autodétermination définie par le droit international actuel, l'étendue des droits de propriété sur les terres autochtones, la démilitarisation de ces terres et l'impossibilité d'en déplacer leurs populations.

L'observateur de Nouvelle-Zélande réclama une distinction entre le droit à l'autodétermination qui, tel qu'il existe actuellement dans le droit international, s'est développé essentiellement après la Seconde Guerre mondiale et porte en lui un droit de sécession, et l'interprétation moderne proposée. Celle-ci, opérant à l'intérieur des limites de l'État-nation, couvre de nombreuses situations mais concerne essentiellement les droits d'un peuple à participer aux affaires politiques, économiques et culturelles d'un État, dans des termes qui conviennent aux aspirations de ce peuple et le rendent capable de contrôler sa propre vie. Il suggéra de rechercher le langage qui engagerait les gouvernements à travailler avec les peuples autochtones à un processus qui renforcerait leurs capacités à se gérer.

L'opinion prévalant chez les peuples autochtones fut exprimée par M. Moana Jackson qui rapporta les conclusions de la réunion informelle tenue par leurs représentants. Il témoigna de leurs préoccupations devant les tentatives de limiter l'autodétermination à la conduite des affaires intérieures. Il déclara que, contrairement à ce qu'avait dit l'observateur néo-zélandais, l'autodétermination n'était pas un concept né de la Seconde Guerre mondiale mais qu'il avait existé depuis des temps immémoriaux et qu'il ne se comprenait pas exclusivement en fonction du droit international. Les peuples autochtones revendiquaient le droit à en donner une définition subjective.

Outre les déclarations ci-dessus mentionnées, des représentants autochtones exprimèrent l'opinion que le droit à l'autodétermination était le pilier sur lequel reposaient toutes les autres dispositions du projet et le concept dont dépendait son intégrité. Il semblait y avoir un consensus sur le caractère *jus cogens* de ce droit, impliquant que sa nature était si profonde qu'aucun État ne pourrait y déroger. Beaucoup de représentants autochtones insistèrent aussi sur le fait que le droit à l'autodétermination ne pouvait être assorti ni de limites ni de qualifications.

L'observateur du Conseil nordique sami proposa que cette question, en raison de son importance, soit traitée dans le premier paragraphe ou article du Projet et qu'on reproduise exactement les mots de l'article 1 des deux pactes internationaux sur les droits de l'homme. L'observateur de la nation haudenosaunee, parlant aussi au nom du représentant des aborigènes d'Australie, fit les mêmes propositions.

Mme Lowitjia O'Donogue, Présidente de la Commission des Aborigènes et des Insulaires du détroit de Torres, rappela ma visite en Australie où, lors d'une réunion, j'avais suggéré de faire une distinction entre « autodétermination externe » pour les peuples qui s'étaient libérés eux-mêmes d'une autorité étrangère et « autodétermination interne » grâce à laquelle des collectivités autochtones cherchaient à préserver et à développer leur identité territoriale et culturelle à l'intérieur de l'ordre politique de l'État dans lequel elles vivaient. Mme O'Donogue a souligné qu'« autodétermination », pour les autochtones d'Australie, signifiait la recherche de l'autonomie de gestion et de gouvernement mais ne constituait pas un mandat de sécession. Souligner, dans le projet de Déclaration, l'intégrité territoriale des États n'était, par conséquent, pas nécessaire<sup>48</sup>.

Pour l'observateur de l'American Indian Movement du Colorado, le droit à l'autodétermination ne pouvait pas être limité aux peuples qui avaient déjà constitué leur État. Accepter une autodétermination qui comprendrait non seulement l'autonomie de gouvernement mais le droit de choisir librement leur statut politique ne conduirait pas, souligna-t-il, au démembrement des États. Conflits et dislocations n'étaient pas causés par les revendications à l'autodétermination, comme certains gouvernements le suggéraient, mais par le fait que les peuples étaient forcés de s'assimiler dans des États qui ne respectaient pas leur identité distincte.

Des universitaires exprimèrent leur opinion sur le concept d'autodétermination. La professeure Maivan Lam déclara que les peuples autochtones avaient les mêmes droits à l'autodétermination que les autres peuples, que beaucoup de juristes internationaux pensaient, à présent, que ce droit avait atteint le statut de *jus cogens* et, par conséquent, ne pouvait plus être modifié par les États. Elle attira, en outre, l'attention sur le fait que la Cour internationale de justice avait, dans le cas du Sahara occidental, statué que ce droit appartenait aux peuples, non aux États<sup>49</sup>.

Le professeur Thornberry souligna que la loi internationale à ce sujet n'était pas statique. Quoique l'on puisse alléguer d'un cas qui montrerait que l'autodé-

termination faisait partie du *jus cogens*, la forme que prenait l'autodétermination était sujette au changement historique. Ce concept, tel qu'il était formulé par le GTPA, faisait lui-même partie du changement.

Le professeur Jim Anaya remarqua que le droit à l'autodétermination était une vieille idée. Il avait, dit-il, deux aspects: l'un, constitutif, l'autre, en mouvement. Le premier était lié au droit des peuples à déterminer leur statut politique, le second concernait les droits des groupes d'individus de faire des choix significatifs au moment où les questions se posaient. Il ajouta que la sécession n'était, habituellement, pas désirable et pouvait se révéler dommageable aux intérêts des peuples autochtones<sup>50</sup>.

L'usage des termes «peuples autochtones» fut l'objet de questionnements fréquents dans les débats.

Les observateurs gouvernementaux se dirent préoccupés par l'usage du terme «peuples» qui aurait des implications dans le droit international en raison de ses liens avec le droit à l'autodétermination. L'observateur canadien proposa que le projet contienne une disposition spécifiant que le terme «peuples» n'aurait aucune conséquence pour le droit à l'autodétermination dans le droit international. Si on ne procédait pas à cette clarification, cela introduirait le droit à la sécession; même si la sécession n'était pas choisie, cela impliquerait le droit, pour les peuples autochtones, de promulguer des lois concernant leur statut politique, économique, social et culturel sans égard pour les lois de l'État environnant et leur application.

L'observateur du Brésil nota que l'usage du terme *peoples* (au pluriel, en anglais) au lieu de *people* (au singulier, en anglais) n'était pas cohérent avec d'autres documents des Nations unies, notamment le chapitre 26 de l'Agenda 21<sup>51</sup>.

Beaucoup de représentants autochtones soulignèrent que le terme *people* avait d'abord, pour eux, des implications historiques. Par exemple, M. Ted Moses, le chef du Grand Conseil des Cris, fit remarquer que ceux-ci s'étaient eux-mêmes définis comme peuple depuis des temps immémoriaux. D'autres soulignèrent que seul le terme *peoples* (au pluriel, *peoples*) exprimait une notion de collectivité sur laquelle était basée la vie autochtone. Les termes «populations autochtones» (*indigenous people*, en anglais avec *people* au singulier) ne désignent qu'un groupe d'individus dont l'identité collective est niée<sup>52</sup>.

L'observateur du Canada remarqua que le Projet de déclaration ne faisait pas de distinction entre les «terres» et les «territoires» et ne montrait pas clairement s'il désignait seulement les terres et territoires que les peuples autochtones avaient ou ceux qu'ils revendiquaient et sur lesquels ils voulaient établir des titres de propriété légaux. Les dispositions de l'article 24 du Projet<sup>53</sup> selon lequel les peuples autochtones «ont le droit de posséder, contrôler, utiliser leurs terres et territoires», combinées à celles de l'article 23 selon lequel les terres et territoires sont ceux qui ont été traditionnellement possédés ou occupés et utilisés, sont de très grande portée. L'article 25, établissant un principe de restitution de la terre (qui posa problème à son gouvernement), créa un système de règlements

avec les peuples autochtones en instituant des accords d'ensemble sur leurs revendications territoriales. L'observateur canadien répéta que, pour que son gouvernement soutienne le projet, on devait y introduire une clause établissant des « limites raisonnables ».

L'observateur suédois fit remarquer que, en regard de la discussion en termes de propriété et de possession des droits territoriaux autochtones, le concept d'« usufruit » devrait offrir une alternative parce qu'il garantissait une forte protection légale à l'usage de la terre. La Cour suprême suédoise a reconnu, comme droit coutumier aux Sami, un droit d'usufruit sur une vaste zone territoriale.

L'observateur de la nation dene souligna aussi que la Déclaration devait inclure clairement le droit des peuples autochtones à posséder leurs terres et leurs ressources. De même l'observateur du Conseil nordique sami insista sur le fait que la Déclaration devrait clairement garantir aux peuples autochtones la propriété de leurs terres traditionnelles, reconnaître les droits de chasse et de pêche et que des concepts comme celui de simple « usufruit », suggéré par le délégué suédois, ne répondaient pas aux préoccupations autochtones.

M. Moana Jackson, en rapportant les conclusions de la réunion informelle des représentants autochtones proposa, *inter alia*, que les articles 3 et 29 du projet soient amendés<sup>54</sup>. La question de l'autodétermination devait, selon lui, être traitée dans un nouvel article 1 et rédigée dans la ligne des deux Pactes internationaux des droits de l'homme.

Finalement, mes chers collègues, les quatre autres membres du GTPA et moi-même accédâmes aux demandes des représentants autochtones et adoptâmes à l'unanimité, comme article 3, et sans le modifier, le texte suivant qui incorpore l'article 1 commun aux deux Pactes internationaux des droits de l'homme: « Les peuples autochtones ont droit à l'autodétermination. En vertu de ce droit ils poursuivent librement leur développement économique, social et culturel ». Cette décision du GTPA fut saluée par une ovation debout des participants autochtones et reçut un accueil conciliant de nombreux gouvernements.

Nos efforts, à mes collègues du GTPA et à moi-même, nous permirent de finaliser le projet de Déclaration des droits des peuples autochtones à notre onzième session en 1993. Après avoir soigneusement pris en considération les derniers commentaires et les amendements, nous procédâmes à une deuxième lecture du projet, avec la participation active de toutes les délégations.

On décida de soumettre le texte final, intitulé « Projet de Déclaration accepté par les membres du Groupe de travail lors de sa onzième session », à la quarante-cinquième session de la Sous-Commission<sup>55</sup> à laquelle le GTPA recommanda<sup>56</sup>:

*De considérer à sa quarante-sixième session en 1994, le projet de déclaration contenu dans l'annexe du présent rapport de la onzième session (du GTPA) Doc. E: CN.4/Sub.2/1993/29 afin de s'assurer que les membres de la Sous-Commission auront suffisamment de temps pour l'étudier,*

*De prier le Secrétaire général d'envoyer, le plus rapidement possible, le projet de Déclaration aux services d'édition et de traduction,*

*De prier le Secrétaire général de faire parvenir le texte aux peuples autochtones, gouvernements et organisations intergouvernementales en soulignant qu'aucune discussion ultérieure n'aurait lieu au Groupe de travail,*

*De recommander que la Commission des droits de l'homme et le Conseil économique et social prennent des mesures particulières pour que les peuples autochtones, sans considération de leur statut consultatif et compte tenu de leur importante contribution aux travaux du Groupe de travail, puissent participer pleinement et effectivement à l'examen du projet par la Sous-Commission et par d'autres organismes des Nations unies et*

*De soumettre le projet de Déclaration à la Commission des droits de l'homme pour qu'elle l'examine lors de sa cinquante et unième session en 1995.*

Avant la clôture du débat sur le projet de Déclaration, je soumis, pour résolution, à la Sous-Commission les amendements suivants<sup>57</sup>:

Insérer le texte suivant comme nouveau paragraphe (a):

*Le projet de déclaration sera intitulé Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones;*

Renommer les sous paragraphes.

Remplacer les paragraphes existants (d) par le texte suivant:

*Après due considération, adopter le projet de Déclaration des Nations unies à sa quarante-sixième session en 1994 et le soumettre à la Commission des droits de l'homme en recommandant qu'elle le considère et l'adopte à sa cinquante et unième session en 1995;*

Ajouter le nouveau paragraphe suivant, comme paragraphe 4:

*Recommander à la Commission des droits de l'homme et au Conseil économique et social de prendre des mesures particulières pour permettre aux peuples autochtones de participer pleinement et effectivement, sans tenir compte du statut consultatif et compte tenu de leur contribution au Groupe de travail, à la prise en considération de projet de Déclaration des Nations unies.*

Les amendements ci-dessus ont été adoptés à l'unanimité par la Sous-Commission, notamment le nouveau titre du projet que j'ai proposé: «Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones».

Finalement, la Sous-Commission après avoir attentivement examiné les modifications sus mentionnées<sup>58</sup> décida à l'unanimité de soumettre le projet à la Commission des droits de l'homme<sup>59</sup> en vue de son examen et de son adoption par l'Assemblée générale des Nations unies au cours de la Décennie internationale des peuples autochtones du monde.

## Conclusions

La Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones (la Déclaration) constitue le document le plus important sur la reconnaissance et la protection des libertés et droits fondamentaux des peuples autochtones du monde. Elle est le résultat de nombreuses années de travail de nombreux peuples comprenant, en particulier, des centaines de peuples autochtones de toutes les parties du monde. Son texte reflète les extraordinaires procédures libérales, transparentes et démocratiques entamées avant même que le Groupe de travail n'encourage des apports autochtones larges et unifiés. Ses membres et moi-même, nous sommes efforcés d'incorporer dans le texte final les premières aspirations des autochtones. Il faut souligner qu'aucun autre document des Nations unies sur les droits de l'homme n'a jamais été élaboré avec tant d'implication et de participation active de ses bénéficiaires escomptés. Le texte, tel que je l'ai rédigé et qui fut approuvé par le GTPA, met l'accent sur des questions qui posaient des problèmes particuliers aux peuples autochtones dans l'exercice de leurs droits à l'égalité, à l'autodétermination, à la terre, aux ressources naturelles et à leur identité collective. En gros, il traite du renforcement du caractère distinctif des sociétés autochtones dans le cadre institutionnel des États existants. Le travail préparatoire et les débats sur le projet ont grandement contribué à la persistance et à l'unité des peuples autochtones. Ce travail, montré dans le présent texte, constitue un instrument utile d'analyse et d'interprétation des dispositions du texte final adopté par l'Assemblée générale des Nations unies. Il sera, en outre, utilisé effectivement lors de négociations pacifiques et de réconciliations entre les États et les peuples autochtones. Le GTPA, par son important travail systématique et responsable, a grandement contribué à établir les fondements sur lesquels s'est construit le texte final de la Déclaration proclamée et publiée<sup>60</sup>. ○

Texte traduit de l'anglais par **Simone Dreyfus-Gamelon**,  
membre du réseau des experts du GITPA

## Notes

- 1 UN ECOSOC, *Resolution 1982/34: Working Group on Indigenous Populations*, UN Doc E/RES/1982/34 (7 May 1982).
- 2 *Rapport du Groupe de travail sur les populations autochtones à sa quatrième session: Président/rapporteur – Mme Erica-Irene A. Daes*, UN Doc E/CN.4/Sub.2/1985/22 (27 août 1985), Annexe III, 1 et 2.
- 3 *Ibid.*
- 4 *Ibid.*, 14.
- 5 *Ibid.*, para 58.
- 6 *Ibid.*, para 61.
- 7 *Ibid.*, para 61.
- 8 *Ibid.*, para 63.
- 9 AGNU, *Résolution 1514 (XV): Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux peuples et pays coloniaux*, UN Doc A/RES/1514/XV (14 Décembre 1960).
- 10 Voir ci-dessus, note 2, para 66.
- 11 Martinez Cobo, *Study of the Problem of Discrimination Against Indigenous Peoples*, UN Docs II, E/CN.4/Sub.2/476; E/CN.4/Sub.2/1982/2; E/CN.4/Sub.2/1983/21 (1981-1983).
- 12 *Ibid.*
- 13 *Déclaration de l'OIT au GTPA*, UN Doc E/CN.4/Sub.2/AC.4/1985/WP.2/add. 1 (1984).
- 14 Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, 21 décembre 1965, 660 UNTS 195, entrée en vigueur, le 4 janvier 1969.
- 15 Voir ci-dessus, note 2, para 72.
- 16 *Ibid.*, para 74.
- 17 *Ibid.*, para 76.
- 18 *Ibid.*, para 76.
- 19 *Ibid.*, para 80.
- 20 Voir UN doc. E/CN.4/Sub. 2/AC.4/1985/WP.4 et annexe IV (1984).
- 21 Ci-dessus n 2, para 82.
- 22 *Ibid.*
- 23 *Ibid.*, para 83.
- 24 *Ibid.*
- 25 *Ibid.*, Annexe II, Annexe III and IV.
- 26 *Ibid.*, Annexe II.
- 27 Sous-Commission pour la Prévention de la Discrimination et la Protection des Minorités, *Résolution 1985/22: Groupe de travail sur les populations autochtones*, UN Doc E/CN.4/Sub.2/1985/22 (29 août 1985); Commission des droits de l'homme, *Résolution 1986/27: Groupe de travail sur les populations autochtones*, UN Doc E/CN.4/Res/1986/27 (11 mars 1986); Commission des droits de l'homme, *Résolution 1987/34 Groupe de travail sur les populations autochtones* UN Doc E/CN.4/Res/1987/34 (10 mars 1987).
- 28 Groupe de travail sur les populations autochtones, UN doc. E/CN.4/Sub.2/1987/WP.1/Add. 1 (Annexe 2, 3 et 4).
- 29 Groupe de travail sur les populations autochtones, UN doc. E/CN.4/Sub.2/1987/WP.1/Add. 1 (Annexe 2, 3 et 4).
- 30 AGNU, *Résolution 41/120: Établir des normes internationales dans le domaine des droits de l'homme*, Doc. ONU A/RES/41/120 (4 Décembre 1986).
- 31 *Ibid.*
- 32 AGNU, *Résolution 41/128: Déclaration sur le Droit au Développement*, Doc. ONU A/Res/41/128 (4 décembre 1986).
- 33 AGNU, *Résolution 2625 – Déclaration de Principes de droit international relatifs aux relations amicales et à la coopération entre les États, en accord avec la Charte des Nations unies*, Doc. ONU A/8028 (1971).
- 34 Voir note 2, Annexe IV.

- 35 Groupe de travail sur les populations autochtones, *Rapport de sa 5<sup>e</sup> session*, doc. ONU E/CN.4/Sub.2/1987/22 (1997), Annexe V.
- 36 Kitok v. Sweden, Communication No. 197/1985, *Rapport du Comité des Droits de l'homme*, 43<sup>e</sup> session ONU GAOR Supp. (No. 40) Doc. ONU A/43/40, Annexe 7 (G) 1988, vues adoptées le 27 juillet 1988.
- 37 Pacte international sur les Droits civils et politiques, 16 décembre 1966, 999 UNTS 171, 26 March 1976.
- 38 **Erica-Irene A. Daes**. 2008. « An Overview of the History of Indigenous Peoples' Self-determination and the UN », 21(1) *Cambridge Review of International Affairs* 7.
- 39 Sous-Commission, *Résolution 1991/30: Projet de Déclaration universelle sur les droits des peuples autochtones*, Doc. ONU E/CN.4/Sub.2/1991/36 ; E/CN.4/Sub.2/1991/65 (1991) 66-69.
- 40 *Rapport sur le séminaire des Nations unies sur les effets du racisme et de la discrimination sur les relations économiques et sociales entre les peuples autochtones et les États*, Doc. ONU E/CN.4/1989 (1989), Annexe II. Voir aussi **Erica-Irene A. Daes**. 1989. « On the Relations between Indigenous Peoples and States » in *Without Prejudice, The EAFORD International Review of Racial Discrimination*, Special Issue, 2(2) *Indigenous Peoples and the Law*, 2(2), 41.
- 41 Groupe de travail sur les populations autochtones, *Rapport de la 9<sup>e</sup> Session*, Doc. ONU E/CN.4/Sub.2/1991/40/Rev.1, (1991) 30-37.
- 42 Groupe de travail sur les populations autochtones, *Rapport de la 11<sup>e</sup> Session*, Doc. ONU E/CN.4/sub2/1993/29 (1993) 61-63.
- 43 Déclaration de Rigoberta Menchu Tum in *ibid.*, 15.
- 44 *Ibid.*, para 68.
- 45 *Ibid.*
- 46 Voir note 11.
- 47 *Ibid.*, para 45.
- 48 *Ibid.*, para 9.
- 49 Affaire Sahara occidentale, Advisory Opinion ICJ 12 (16 October 1975).
- 50 Un résumé des interventions de ces 3 universitaires est donné, note 45, 19.
- 51 Note de l'éditeur: l'Agenda 21 est un plan d'action exhaustif pour engager les Nations unies, les États et les groupes dans la protection de l'environnement. Il a été décidé en 1992, lors de la Conférence des Nations unies sur l'Environnement et le Développement, qui s'est tenue à Rio de Janeiro: Rio Declaration on Environment and Development (1992) 33 ILM 874.
- 52 Voir ci-dessus note 45, 20.
- 53 Voir ci-dessus, inclus dans *Groupe de travail sur les populations autochtones*, Doc. ONU E/CN.4/Sub.2/AC.4/1993/CRP.4 (1993).
- 54 Comme indiqué dans le rapport du *Groupe de travail sur les populations autochtones*, Doc. ONU E/CN.4/Sub.2/1993/26 (1993).
- 55 Voir ci-dessus, notes 45, 50-60. Ms. Attah a mis l'accent sur la nécessité pour le projet de Déclaration d'être adopté par la Sous-Commission, en 1993, parce que tel était le désir des peuples autochtones.
- 56 Ces recommandations représentent un compromis obtenu après de longues consultations entre les membres du GTPA. Les opinions individuelles et les amendements aux rapports de 3 de ces membres (Mr Alfonso Martinez, Mr Boutkevitch et Mr Hatano) sont contenus dans la note 45, Annexe II.
- 57 E/CN.4/Sub.2/1993/L.47, inclus dans le Doc. E/CN.4/Sub.2/1993/L.54.
- 58 Ci-dessus note 45.
- 59 NU, Sous-Commission sur la prévention de la discrimination et la protection des minorités, *Résolution 1994/45 Projet de Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones*, Doc. ONU E/CN.4/Sub.2/RES/1994/45 (1994).
- 60 AGNU, *Résolution 61/295: Déclaration sur les droits des peuples autochtones*, Doc. ONU A/61/67, Annexe (13 septembre 2007).

# LA NÉGOCIATION DE LA DÉCLARATION

**DEUXIÈME PARTIE**

# LA DÉCLARATION DES NATIONS UNIES SUR LES DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES : QUELQUES QUESTIONS CLÉS ET ÉVÉNEMENTS SURVENUS AU COURS DE SON ÉLABORATION

---

John B. Henriksen\*

La Haut-Commissaire des Nations unies pour les droits de l'homme, Louise Arbour, salua l'adoption par l'Assemblée générale de la Déclaration des droits des peuples autochtones (la Déclaration) comme « un triomphe de la justice et de la dignité humaine »<sup>1</sup>. Il n'est pas difficile d'être d'accord avec l'opinion de la Haut-Commissaire quand on considère, rétrospectivement, les extrêmes difficultés qui ont jalonné les étapes de son élaboration.

Cet article jette un bref coup d'œil personnel sur le long processus qui aboutit à son adoption, en mettant l'accent sur ce qui s'est passé à la Commission des droits de l'homme de l'ONU. Son auteur a participé aux négociations pendant près de deux décennies à divers titres : comme représentant autochtone, comme représentant d'un gouvernement, comme membre du Bureau du Haut-Commissaire de l'ONU pour les droits de l'homme<sup>2</sup>.

En 1993, le Groupe de travail sur les populations autochtones (GTPA) se mit d'accord sur un projet de Déclaration des droits des peuples autochtones sur lequel on travaillait depuis 1985. En 1994, l'institution-mère du GTPA, la Sous-Commission sur la prévention de la discrimination et la protection des minorités (la Sous-Commission) approuva le texte proposé (ci-après le Texte) et le soumit à la Commission des droits de l'homme<sup>3</sup>. En 1995, la Commission des droits de l'homme prit la suite en établissant un Groupe de travail sur le projet de Déclara-

---

\* John B. Henriksen est un avocat sami de Norvège. Il participa, à divers titres, aux négociations sur la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones. De 1991 à 2007 il fut représentant du Conseil sami et du Parlement sami de Norvège puis membre du Bureau du Haut-Commissariat des Nations unies pour les droits de l'homme et conseiller du ministère norvégien des Affaires étrangères.

tion/*Working Group on a Draft Declaration* (WGDD) pour examiner le Texte<sup>4</sup> et elle recommanda que l'Assemblée générale s'en saisisse.

La Commission des droits de l'homme établit des procédures particulières pour la participation aux travaux du Groupe de travail sur le projet de Déclaration (WGDD), afin que les organisations autochtones qui n'avaient pas de statut consultatif auprès du Conseil économique et social<sup>5</sup> puissent participer au processus. Ces procédures spéciales d'accréditation assurèrent une large participation autochtone. Certaines de leurs organisations en furent cependant empêchées parce que le gouvernement de leur pays se refusait à leur attribuer le statut de participant autochtone.

La nature des négociations différa notablement d'autres processus comparables relatifs à l'établissement de normes sur les droits de l'homme. La participation et l'influence des bénéficiaires de ce nouveau document furent significatives et sans précédent. Durant la première session du Groupe (1996) la question majeure fut celle du statut des peuples autochtones dans les négociations. En dépit de fortes objections émises par certains États, on aboutit à une entente tacite en stipulant que les changements apportés au Texte devraient être largement acceptés par les représentants autochtones. Cette procédure informelle, sans précédent, d'agrément entre peuples autochtones et représentants d'États établit les fondements des négociations. Celles-ci y gagnèrent une plus grande transparence et les gouvernements furent encouragés à discuter et à expliquer, dans les sessions plénières, les changements proposés.

Les peuples autochtones réussirent aussi à gagner une influence substantielle et significative dans les négociations. Plusieurs facteurs y concoururent : la force de leur cause, une unité de vues relativement importante dans leurs assemblées, de nombreux dirigeants éclairés, une connaissance du droit international des droits de l'homme et l'amélioration graduelle de leur expérience dans des questions diplomatiques multilatérales. Ils étaient donc capables de rivaliser avec les compétences et l'habileté des délégations gouvernementales et, dans beaucoup de cas, les délégués autochtones surpassèrent ceux des gouvernements.

À l'ouverture de la première session du Groupe de travail (WGDD) une motion, issue de l'assemblée des autochtones (*indigenous caucus*), appela à l'adoption immédiate de la Déclaration sans changement, amendement ou suppression, telle que la Sous-Commission la soumettait, énonçant ainsi les normes minimales applicables aux droits des peuples autochtones<sup>6</sup>. Cette position fut connue comme la « position immuable ». Trois gouvernements, seulement, acceptèrent le Texte sans changement<sup>7</sup>. Il devint bientôt évident qu'il n'y aurait pas de majorité, dans le Groupe, pour son adoption. On accepta, cependant, qu'il serve de base aux futures négociations.

Le concept de « peuples autochtones » était, pour beaucoup de gouvernements, un obstacle à surmonter dès les premiers stades des négociations. Les gouvernements africains et asiatiques partageaient l'opinion qu'une définition

de ces termes devrait être incluse dans le texte afin de désigner les bénéficiaires. Il était clair que certains de ces États souhaitaient arriver à une définition qui excluait les autochtones de leur propre pays des bénéficiaires de la Déclaration. Il était fréquemment déclaré qu'il n'y avait pas de peuples autochtones dans les pays africains et asiatiques où tout le monde était autochtone. Le débat autour des « peuples autochtones » fut ravivé par les conclusions du Rapporteur spécial de la Sous-Commission sur la question des traités, accords et autres arrangements entre les États et les populations autochtones. Dans son rapport final sur les traités, le professeur Miguel Alfonso Martínez déclara qu'il fallait analyser la situation des groupes se proclamant autochtones dans les États africains et asiatiques, dans des instances autres que celles concernées par les problèmes des peuples autochtones<sup>8</sup>. Les conclusions du rapporteur spécial encouragèrent ces gouvernements à continuer de poser la question d'une définition. Cela créa aussi une situation très tendue, dans l'assemblée autochtone, entre les membres africains et asiatiques d'une part et les membres venus du continent américain de l'autre, ces derniers appuyant fortement le rapport final du Rapporteur spécial. Les gouvernements africains et asiatiques cessèrent d'insister pour une définition qui, ainsi, ne figura pas dans la Déclaration adoptée par l'Assemblée générale.

Outre les problèmes particuliers qu'ils posaient en Afrique et en Asie, le concept de « peuples autochtones » en posait aussi à beaucoup de gouvernements car le droit international reconnaît à « tous les peuples » le droit à l'autodétermination<sup>9</sup>. Dans une tentative pour éviter de désigner les autochtones comme des « peuples », d'autres termes furent introduits comme « populations autochtones », « groupe autochtone », « personnes appartenant aux populations autochtones ». En d'autres termes, certains États voulaient, soit remplacer le terme « peuple », soit clarifier son usage afin qu'il n'entraîne pas les droits collectifs qui lui sont attachés dans le droit international. Les peuples autochtones s'opposèrent vigoureusement à de telles tentatives. Le texte, adopté par l'Assemblée générale des Nations unies, utilise les termes « peuples autochtones » sans les définir ni faire de réserves quant à leurs implications légales.

Sans aucun doute, la notion de droits collectifs, et particulièrement ce qu'elle incluait en termes d'autodétermination et de droits sur les terres collectives et les ressources naturelles, représentait le plus grand défi de ce processus d'élaboration. Certains États, dont la France, la Suède et le Royaume-Uni étaient fortement contre la reconnaissance de droits de l'homme collectifs. Les peuples autochtones considéraient, eux, la reconnaissance de droits collectifs comme indispensable à la continuation de leur existence comme peuples distincts. Un paragraphe du préambule de la Déclaration résolut les principaux problèmes soulevés par certains États. Ce paragraphe reconnaissait et réaffirmait que les *individus autochtones* jouissaient de tous les droits humains reconnus par le droit international et que les *peuples autochtones* possédaient les droits collectifs indispensables à leur existence, leur bien-être et leur développement intégral en tant que peuples.

Beaucoup de gouvernements considéraient que les droits autochtones collectifs, en particulier celui à l'autodétermination, mettaient en cause les structures politiques et juridiques des nations. D'où leur plaidoyer pour le *statu quo*. Certains avancèrent fréquemment que la reconnaissance du droit à l'autodétermination des autochtones constituerait une menace sérieuse à la souveraineté et à la stabilité des États. Ce fut la position prise par le représentant de la Suède dans une réunion informelle, fermée, tenue par les gouvernements occidentaux<sup>10</sup>. Son gouvernement, dit-il, ne pourrait pas accepter les dispositions du projet parce qu'elles conduiraient à l'indépendance des Sami. Cependant, quatorze ans plus tard, le gouvernement suédois reconnut le droit à l'autodétermination des peuples autochtones, conformément à l'article 1, commun au Pacte international sur les droits civils et politiques et au Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels<sup>11</sup>. Dans son rapport de 2006 au Comité des Nations unies sur les droits économiques, sociaux et culturels, le gouvernement suédois déclarera que les peuples autochtones avaient le droit à l'autodétermination dans la mesure où ils constituaient des peuples dans le sens de l'article 1 des deux pactes précités<sup>12</sup>. Cela montre l'ampleur des changements de la position de certains gouvernements et l'influence qu'eurent sur eux les vingt années de la négociation.

La Déclaration ne met aucune condition à l'exercice de l'autodétermination et réaffirme que les peuples autochtones y ont un droit général. Cela est significatif car, initialement, certains gouvernements, notamment celui des États-Unis d'Amérique, ont vigoureusement tenté d'apporter des restrictions à ce droit *sui generis* des peuples autochtones.

Les constantes tentatives de nombreux États pour donner un caractère strictement national aux droits des peuples autochtones, c'est-à-dire ne les soumettant qu'aux législations nationales, soulevèrent un problème majeur lors des négociations. Les peuples autochtones s'y opposèrent fortement en arguant que cela saperait l'effet de la Déclaration et le système international des droits de l'homme. Une seule référence fut faite aux législations nationales dans la partie essentielle de la Déclaration : l'article 46 stipule que l'exercice des droits ci-établis ne sera limité que par la loi et conformément aux obligations internationales des droits de l'homme.

Les négociations furent lourdement influencées par le manque de confiance mutuel entre peuples autochtones et gouvernements. Certains de ceux-ci ont manifesté des inquiétudes au sujet de possibles ordres du jour dissimulés dans des réunions informelles. En même temps beaucoup de représentants autochtones exprimaient leur défiance envers les gouvernements et se méfiaient des organisations autochtones engagées dans des dialogues bilatéraux. En 1998, durant la quatrième session du Groupe de travail (WGDD), le représentant d'un gouvernement européen, considéré comme très progressiste dans le domaine des droits de l'homme, a exprimé officiellement son désappointement quant à la présence d'autochtones dans les délégations gouvernementales du Danemark et de

Norvège. À son avis, une présence autochtone dans des réunions gouvernementales fermées rendait impossible de franches discussions entre les gouvernements.

Nous avons mentionné, ci-dessus, la « position immuable » prise par les autochtones lors de leurs assemblées ; cette position aida à conforter le Texte de la Sous-Commission comme base des négociations. Cependant, vers la fin des années 1990, certaines organisations autochtones soulevèrent la question de la durabilité de cette position. Il devint évident que ce Texte pouvait être amélioré, renforcé et clarifié. En outre, certains signes montraient que le maintien de cette position mettait en péril le processus en entier. Certains gouvernements mirent en question l'utilité de prolonger le mandat du Groupe de travail en raison de l'impasse provoquée par l'Australie et les États-Unis.

En 2000, la Conférence circumpolaire inuit et le Conseil sami firent une déclaration conjointe, manifestant leur volonté de prendre en considération des changements dans le Texte qui le renforceraient ou le clarifieraient et qui seraient en conformité avec les normes légales internationales. Cela créa de graves problèmes au sein des assemblées autochtones et les deux organisations furent stigmatisées, par d'autres, comme déserteurs. Cependant peu à peu d'autres organisations autochtones rejoignirent cette position quand elles se rendirent compte qu'il était intenable de camper sur l'immuabilité. Le groupe qui y était favorable, dans l'assemblée, commença à perdre du terrain. Au même moment les gouvernements guatémaltèque et mexicain adoptèrent une « position immuable » à leur tour. Ces « positions immuables », qui s'opposaient dans chaque camp, bloquèrent tout progrès dans les négociations.

En conséquence, au tournant du siècle et après quatre ans de négociations, seulement deux des quarante-cinq articles du projet avaient été adoptés par le Groupe de travail (WGDD) : l'un sur le droit à la nationalité pour les individus autochtones (article 6), l'autre sur l'égalité des sexes (genre) (article 44). Ces deux dispositions ne faisaient que réaffirmer des droits individuels existants.

En 2004, les gouvernements nordiques, la Nouvelle-Zélande et la Suisse, proposèrent un large ensemble de changements au Texte de la Sous-Commission (document connu sous le nom de CRP 1)<sup>13</sup>. À partir du Texte lui-même, et en essayant de le garder aussi fidèlement que possible, ces changements visaient à obtenir un consensus. La grande majorité des changements proposés fut incluse dans le texte adopté par l'Assemblée générale de l'ONU en septembre 2007. Toutefois, les dispositions concernant les droits sur les terres, les territoires et les ressources naturelles ont plus de force dans le texte final que dans celui du CRP 1.

Ces propositions conjointes donnèrent un élan aux négociations car elles furent saluées par la plupart des États et par nombre de représentants autochtones comme des tentatives constructives pour dépasser les différences. Beaucoup d'organisations autochtones s'opposèrent fortement aux changements proposés et continuèrent de plaider pour l'adoption du texte de la Sous-Commission.

Certains représentants autochtones exprimèrent, officieusement, l'opinion qu'ils préféreraient ne pas avoir de Déclaration du tout plutôt qu'avoir un texte différent de celui de la Sous-Commission. À la session suivante, la Fondation Tebtebba, le Conseil sami et le Conseil parlementaire sami soumièrent une autre proposition d'ensemble afin de rapprocher les points de vue. Mais les délégations autochtones et gouvernementales qui restaient sur leur « position immuable » bloquèrent tout progrès substantiel. Le Président péruvien du Groupe de travail fut effectivement mis sur la touche parce qu'il voulait faciliter le consensus alors que deux gouvernements influents de sa région s'accrochaient à leurs positions immuables.

L'impasse aboutit à une division de l'assemblée générale des autochtones en sept assemblées régionales, ce qui permit à des organisations qui avaient abandonné leur position immuable antérieure de s'engager dans des discussions constructives sur les amendements proposés.

Du côté gouvernemental, survint une ligne de partage semblable. À la 10<sup>e</sup> session (2004) du Groupe de travail, en réponse à la continuelle opposition des délégations du Guatemala et du Mexique à l'adoption d'amendements mineurs, la délégation norvégienne proposa, par l'intermédiaire du Président et pour faciliter le consensus, que la Norvège fût dégagée de ses responsabilités au profit du Guatemala et du Mexique qui l'acceptèrent, avec quelque réticence. Cela changea la dynamique d'ensemble car, dans leur nouveau rôle de facilitateurs du consensus, les deux délégations ne purent maintenir plus longtemps l'immuabilité de leur position et la Présidence du Groupe rechercha activement le consensus. Le Guatemala et le Mexique continuèrent, avec succès, de faciliter les négociations et jouèrent un rôle crucial dans leur phase finale à l'Assemblée générale, particulièrement en s'assurant du soutien africain au texte.

Ces négociations furent, probablement, les plus difficiles et les plus complexes parmi les processus d'établissement de normes concernant les droits de l'homme, dans lesquels l'ONU se soit jamais engagée. Et elles le resteront sans doute encore pour un long moment. La Déclaration, loin d'être parfaite, représente pourtant l'engagement de la communauté internationale à réparer les injustices historiques dont ont souffert les peuples autochtones. La prochaine bataille des peuples autochtones du monde sera de s'assurer de la mise en œuvre, pleine et effective, de ces normes universelles minimum qui régissent leurs droits. ○

Texte traduit de l'anglais par **Simone Dreyfus-Gamelon**,  
membre du réseau des experts du GITPA

## Notes

- 1 Haut-Commissariat des Nations unies pour les droits de l'homme, Communiqué de presse, 13 septembre 2007, Genève.
- 2 L'auteur a participé aux négociations à plusieurs titres: 1) de 1991 à 1995 comme représentant autochtone au Groupe de travail des Nations unies sur les populations autochtones, représentant respectivement le Conseil sami et le Parlement sami; 2) de 1996 à 1999, en qualité de membre du Bureau du Haut-Commissaire pour les droits de l'homme, désigné pour participer au Groupe de travail sur le projet de Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones; 3) de 1999 à 2001, comme représentant autochtone, représentant le Conseil sami; 4) de 2002 à 2004 comme conseiller du ministère des Affaires étrangères de Norvège et 5) en 2007, comme conseiller du Conseil sami durant les négociations finales sur la Déclaration à l'Assemblée générale des Nations unies.
- 3 Sous-Commission des Nations unies pour la prévention de la discrimination et la protection des minorités, *Résolution 1994/45: projet de déclaration des droits des peuples autochtones*, Doc. des Nations unies E/CN.4/Sub.2/Res/1994/45/(1994).
- 4 Le Groupe de travail fut officiellement nommé «Groupe de travail établi en accord avec la résolution 1995/32 de la Commission des droits de l'homme» parce que cette Commission ne parvenait pas à se mettre d'accord sur la désignation des bénéficiaires de ce document: «peuples autochtones» (*indigenous peoples*) ou «groupe autochtone» (*indigenous people*). (*Ici l'anglais joue sur les deux sens du mot people selon qu'il est au singulier ou au pluriel, note de la traductrice*). C'est pourquoi l'intitulé de ce nouveau groupe de travail ne fait aucune référence aux bénéficiaires du projet de déclaration. La question était étroitement liée à celle de savoir si les peuples autochtones pouvaient jouir du droit à l'autodétermination.
- 5 À l'époque, moins de 20 organisations autochtones possédaient un statut consultatif auprès de l'ECOSOC et la majorité d'entre elles venaient de l'hémisphère occidental. Sans la procédure spéciale d'accréditation, les autochtones des autres parties du monde auraient été empêchés de participer aux négociations.
- 6 *Rapport sur le groupe de travail établi en accord avec la résolution 1995/32 de la Commission des droits de l'homme*, Doc. des Nations unies E/CN.4/1997/102, 10 décembre 1996.
- 7 Bolivie, Fidji et Danemark.
- 8 Miguel Alfonso Martinez, Rapporteur spécial: *Studies on treaties, agreements and other constructive arrangements between States and indigenous populations* Doc. ONU E/CN.4/Sub.2/1999/20, paragraphe 90, 22 juin 1999.
- 9 Article 1 commun au Pacte international sur les droits civils et politiques (16 décembre 1966, 999 UNTS 171 26 mars 1976) et au Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels, 16 décembre 1966, 999 UNTS 3, entré en vigueur le 3 janvier 1976.
- 10 Groupe de travail sur les populations autochtones, réunion informelle, 1992.
- 11 Cf. ci-dessus note 9.
- 12 *Cinquième rapport périodique du gouvernement suédois sur la mise en œuvre de la Charte internationale sur les droits économiques, sociaux et culturels*, Doc. Nations unies E/C.12/SWE/5, paragraphe 7, 6 septembre 2006.
- 13 La Nouvelle-Zélande reprit plus tard son étroite collaboration avec l'Australie, le Canada et les États-Unis, ses partenaires de longue date dans les négociations. Ces quatre États furent les seuls à voter contre l'adoption de la Déclaration, le 13 septembre 2007, par l'Assemblée générale des Nations unies.

## UN RAPPORT DU CONSEIL INTERNATIONAL DES TRAITÉS INDIENS (CITI) DEPUIS LE CHAMP DE BATAILLE — LA LUTTE POUR LA DÉCLARATION

---

Andrea Carmen\*

Lors des négociations sur ce qui était alors le projet de Déclaration des droits des peuples autochtones, Juan León Alvarado, militant maya-quiche de longue date, ancien membre du Conseil international des traités indiens et actuellement ambassadeur guatémaltèque en Norvège, Jean-Luc von Arx, un bon ami genevois et moi-même, grimpons le flanc français des montagnes durant un week-end, en septembre 2004. C'était un beau jour de chaud soleil, rafraîchi par la brise, sous un brillant ciel bleu. Le lac de Genève paraissait tout petit : réfléchissant le ciel comme un miroir fin et allongé, tout en bas, plusieurs kilomètres plus loin. Les immeubles de la ville étaient trop distants, trop minuscules pour que nous puissions les voir clairement. Nous étions très heureux de nous sentir à une immense distance, physique et spirituelle, du Palais des Nations unies.

La semaine précédente, à Genève, il y avait eu de rudes moments pour ceux d'entre nous qui luttait toujours pour l'adoption du texte approuvé, en 1994, par le Groupe de travail sur les populations autochtones (GTPA) et par la Sous-Commission pour la prévention de la discrimination et la protection des minorités (texte de la Sous-Commission, ci-après cité comme : le Texte). Beaucoup d'États essayaient d'affaiblir les droits reconnus dans le Texte et d'en créer de

---

\* Andrea Carmen, de la nation yaqui, est directrice exécutive du Conseil international des traités indiens (CITI). Elle a travaillé durant des années, au niveau national et international, sur les droits des peuples autochtones. Elle fut membre fondateur de l'Initiative autochtone pour la paix et médiatrice dans des situations de crise aux États-Unis, au Chiapas, au Mexique et en Équateur. Elle participa au Sommet de la Terre + 5, fut coordinatrice du Programme environnemental de Chickaloon sur le village tribal, experte et rapporteure du « Séminaire d'experts sur la souveraineté permanente des peuples autochtones sur leurs ressources naturelles et sur leur relation à la terre » des Nations unies. Leader de l'équipe du CITI dans l'élaboration de la Déclaration des droits des peuples autochtones de 2006 à 2009, Andrea Carmen, représentant la région Amérique du Nord, fut l'un des deux coordinateurs du Comité de pilotage de l'Assemblée globale des peuples autochtones, pour l'adoption de la Déclaration.

nouveaux qui ne seraient que de deuxième rang, pour les autochtones. Certains gouvernements affirmaient clairement qu'un texte mentionnant les «peuples autochtones» (qui figuraient dans la plupart des articles) ne serait pas adopté tel quel. On nous dit que nous rêvions, que jamais les dispositions, les plus essentielles, sur l'autodétermination et les droits sur les terres et ressources traditionnellement possédées, ne seraient acceptées par la plupart des États.

Notre détermination à défendre le Texte allait au-delà du soutien à son contenu, représentant «les normes minimales»; nous ne pouvions ni ne voulions accepter moins. De notre point de vue, conserver une position «immuable» était la meilleure stratégie pour bloquer des changements inacceptables; elle avait été la clé de notre succès depuis des années. En outre, pour nombre d'entre nous, le Texte représentait les mots, l'esprit, les pensées et les instructions de beaucoup de nos aînés et dirigeants traditionnels qui avaient commencé le travail sur la Déclaration au début des années 1970 mais qui n'étaient plus parmi nous.

La position du CITI (Conseil International des Traités Indiens) était compliquée, ou simple, selon la façon dont on la considérait. Beaucoup de nos mandants des Amériques et du Pacifique nous enjoignaient de défendre le Texte contre les changements. Ce ne fut qu'à la dernière année des négociations que nous fûmes autorisés à accepter des changements et seulement s'ils renforçaient ou clarifiaient le Texte, le reformulaient d'une façon acceptable pour les États sans saper les droits. En septembre 2004, nous n'en étions pas encore là.

Juan León, Jean-Luc et moi, en ce dimanche de septembre 2004, étions aux prises avec le désir que l'assemblée (*caucus*) des autochtones du monde entier, engagée dans des négociations pour la confection de la Déclaration, ne soit plus aussi ferme dans sa position «immuable». Certaines délégations pensaient que nous devions considérer certaines propositions des gouvernements et entrer dans des négociations actives pour trouver de nouvelles formulations. Un petit nombre d'entre elles rejoignait les gouvernements en proposant des changements à la base. À ce moment-là, encore, la plupart des délégations autochtones et même quelques gouvernements, comme celui du Guatemala, continuaient à défendre le Texte dans presque toutes ses dispositions et aucune délégation autochtone n'était prête à un compromis sur les plus essentielles, telle l'autodétermination. De notre point de vue, cependant, accepter les changements était une stratégie risquée dont personne ne savait où elle conduirait. Nous, du Conseil international des traités indiens, sentions que nous luttions pour notre survie; nous savions que nos petits-enfants vivraient avec ce qui serait la version finale de la Déclaration, adoptée alors comme la norme internationale qui reconnaissait nos droits.

Les amendements les plus extrêmes proposés par les gouvernements rejetaient des termes comme «peuples» et «autodétermination» pour les remplacer par des termes limitatifs comme «autodétermination interne» ou «capacité interne» (*self-empowerment*) applicables seulement aux autochtones! De nombreuses

propositions des gouvernements apparurent inoffensives, à première vue, juste quelques mots ça et là, mais elles auraient eu pour effet d'atténuer ou d'affaiblir des droits vitaux. Ainsi de substituer au mot « obtenir » celui de « rechercher » pour le consentement libre, préalable et informé et celui de « pourraient » à celui de « devraient » concernant les obligations des États à faire observer les droits énoncés dans la Déclaration. De notre point de vue, aucun de ces changements proposés ne renforçait le texte originel mais apparaissait souvent comme relevant d'une stratégie de rupture de la position « immuable » de l'assemblée (*caucus*) autochtone.

Toutes les délégations autochtones (y compris celle du CITI) affrontèrent des questions très difficiles :

- si le Texte avait été accepté comme la « norme minimale » comment considérerions-nous n'importe quel texte qui serait plus qu'un minimum ?
- Combien de changements étions-nous prêts à accepter collectivement, en tant qu'assemblée ou en tant que délégation, pour obtenir que les États apportassent leur soutien, obligatoire, à une éventuelle adoption par l'Assemblée générale de l'ONU ?
- À quel point des négociations devrions-nous décider que pas de Déclaration était préférable à un texte affaibli, et quand l'assemblée des autochtones déciderait-elle que ce moment était venu ?
- Si le Texte était modifié avec l'accord des peuples autochtones, était-il possible de proposer de plus grands changements dans la formulation de certaines dispositions ?
- S'il en était ainsi, comment serions-nous capables de le défendre contre des modifications inacceptables du cœur du dispositif, concernant les droits territoriaux et l'autodétermination qui étaient au centre de l'opposition des États ?
- Était-il possible de négocier le texte sans négocier des droits inaliénables et, donc, non négociables ?
- À quel moment, à Genève ou à New York, les peuples autochtones, n'étant pas des participants gouvernementaux, seraient-ils exclus des prises de décision sur le texte final ?
- Pourrions-nous maintenir, dans notre assemblée, une position collective pour défendre le cœur de nos droits et nous mettrions-nous même d'accord sur ce qu'ils étaient ?

Comme l'avait dit cette semaine-là un délégué autochtone, toutes les stratégies qui se présentaient à nous étaient terriblement risquées. Les enjeux pour nos peuples, aujourd'hui et dans l'avenir, étaient si grands et nous avons consacré tant d'années de nos vies à ces négociations. Je pouvais entendre, dans mon cœur, la voix de mes petits-enfants quand ils liraient, bien des années plus tard, le mytique produit fini de la Déclaration : « Grand-mère, je ne peux pas croire que tu

as donné ton accord à ça !!! » Par moments, la tension était très forte dans l'assemblée (*caucus*) autochtone et dans les négociations des Nations unies.

Avec l'avantage de voir les choses rétrospectivement, il est devenu clair que la position immuable de notre assemblée fut essentielle pour arriver au résultat final de la Déclaration, même s'il a pu paraître que les négociations avaient peu progressé entre 1995 et 2004.

Mais en ce dimanche ensoleillé de septembre 2004, nous n'aurions pu prédire ce que deviendrait la Déclaration. Nous luttions pour rester optimistes, positifs, déterminés, pour garder nos esprits éveillés, profiter de la journée et nous préparer à ce qui allait se passer la semaine suivante et après. Nous retenions nos souffles pour les phases suivantes des négociations qui recommenceraient dans quelques heures, dans le ventre de ce Palais des Nations unies, loin en bas.

La promenade démarra aisément, à travers les prés verdoyants et sous les feuilles gonflées de sève. Bientôt elle devint plus accidentée et plus raide et nous dûmes suivre (et dans mon cas ramper sur les mains et les genoux) des sentiers étroits, le long de falaises escarpées, hautes de centaines de mètres à notre droite. Après plusieurs heures, nous atteignîmes enfin ce que Jean-Luc avait annoncé comme notre destination: une grande grotte ouvrant sur un côté de la falaise, appelée «le trou» en français. Avec des tables de pierre et d'énormes blocs de rochers à l'intérieur, il semblait qu'elle avait servi à des cérémonies et des réunions dans l'antiquité. Nous pouvions voir le soleil de fin d'après-midi et le ciel bleu par ce qui avait été autrefois un trou percé par le souffle de la tempête (*blow hole*) par où les vagues d'un océan, depuis longtemps retiré, se précipitaient jusqu'au plafond de la grotte une centaine de mètres au-dessus de l'endroit où nous étions. Un petit signe peint sur un mur de la grotte montrait que 140 millions d'années auparavant cette grotte était au niveau de la mer. Nous remarquâmes quelques petits fossiles marins encastrés dans le rocher. 140 millions d'années! Je me sentis très neuve, très petite, minuscule, en butant contre la réalité de cet énorme laps de temps.

Juan León et moi restâmes immobiles et pressâmes nos visages contre la paroi fraîche de la grotte. Je dis: «Juan León, vous savez que dans 140 millions d'années ce que dit cet article et ce que dit la Déclaration n'auront plus aucune importance. Ce qui importe est que nous luttions pour nos peuples». Il répondit: «*Si, es cierto*, oui, c'est vrai». Nous nous regardâmes en silence, nos joues contre le rocher, pensant à nos courageux ancêtres qui s'étaient battus sans se demander s'ils allaient gagner, perdre ou survivre mais en gardant le cœur ferme en toute circonstance. Nous nous sourîmes avec sincérité, prîmes à fond notre respiration sachant où était la vérité, ce qui était passé, ce qui durerait toujours et ne se perdrait jamais. Nous étions prêts, tout à fait prêts, à grimper au long de ce trou impressionnant, prêts à retourner à l'ONU le lendemain, à faire ce qu'il y avait à faire, au mieux que nous le pourrions. Nous savions qu'à la fin tout se passerait bien.

Non que nous n'ayons été encouragés, jusque-là, par des victoires significatives. Nous en tenir au Texte nous avait considérablement aidés ou, au moins, y avons-nous affirmé nos droits essentiels. En toutes circonstances, et avec une détermination opiniâtre, nous avons réussi à ce que le Président du groupe de travail sur le projet de Déclaration, le Péruvien Luis Enrique Chávez, gardât ce texte comme « base de discussion ». Cela empêchait certains États, ou groupes d'États, de placer leurs textes, nouveaux et souvent défectueux, sur un pied d'égalité avec celui de la Sous-Commission. Celui-ci resta ainsi le texte officiel, présenté, faisant référence, cité, utilisé et appliqué dans de nombreuses situations et de nombreux contextes, y compris dans les organismes de l'ONU et les séminaires d'experts durant les années que durèrent les négociations. On maintint cette position durant la toute dernière session du groupe de travail, à Genève, et cela montra que les changements avaient été minimes. On pouvait comparer la formulation des changements avec celle du Texte. Les participants autochtones et le Président maintinrent l'exigence que les changements proposés fussent aussi proches que possible du Texte et qu'ils fussent justifiés par l'amélioration ou la clarification qu'ils apporteraient à l'original. Jugées à cette aune et scrutées, beaucoup de propositions furent abandonnées, et ce qui resta, à la fin, fut le texte original ou très proche de lui.

En 1996, la plupart des délégués autochtones « lâchèrent » les négociations en signe de protestation contre la position qui leur était faite d'« observateurs » d'un débat sur leurs droits, leur dignité et leur survie. Cet abandon nous valut une considérable attention internationale et de la part des Nations unies; nous obtînmes une victoire sans précédent qui nous remplit de confiance en nous assurant que les peuples autochtones participeraient à égalité à la rédaction consensuelle du Texte. Il devint clair que les négociations n'auraient aucune légitimité sans la participation des autochtones. Établir des normes aux Nations unies, pour la première fois avec la participation active, et sur un pied d'égalité, des « bénéficiaires » (on les appelle ainsi), fut un événement historique.

La participation active des peuples autochtones rassemblés, et l'utilisation du Texte comme base des négociations, assurèrent que les droits proclamés dans la Déclaration, tels qu'ils seraient finalement adoptés par le Conseil des droits de l'homme, constitueraient le minimum acceptable pour la plupart des autochtones. En vérité, certains articles furent renforcés lors du stade final des débats; par exemple, ce qui devint l'article 36, nouveau texte sur les droits frontaliers (très important pour ma propre nation Yaqui et pour d'autres nations divisées par des frontières comme celle qui sépare les États-Unis du Mexique), et l'article sur le rapatriement de biens culturels y compris les restes humains et les dispositions vitales pour la reconnaissance des droits des traités.

Le Président du Groupe de travail sur le projet de déclaration (GTPD) fut, pour nous, un allié surprise dans les négociations (désolée, Luis, mais ce fut bien une surprise, très bonne d'ailleurs!). Il nous procura, naturellement, au

cours des années, des moments de frustration quand nous vîmes qu'il ne pressait pas les gouvernements d'accepter le Texte alors que seulement un ou deux s'y opposaient (que signifie le consensus dans des négociations onusiennes? sujet constant de débat...). Luis Chávez fit à la Commission des droits de l'homme des rapports qui comparaient, logiquement, les changements proposés au Texte lui-même. Le Président manifestait le désir de dialoguer sur tous les points avec les participants autochtones et de leur permettre d'intervenir significativement. Plus important encore, le «texte de compromis du Président», présenté au vote en juin 2006 (quand il devint clair qu'aucun consensus n'était possible sur certaines dispositions, comme celles concernant les droits sur la terre) conserva, pour une large part, l'esprit et la lettre du Texte, et ceux des propositions des autochtones.

En dépit de quelques tensions et de moments de heurts dans l'assemblée (*caucus*) autochtone, et malgré des différences dans les objectifs, les approches et les stratégies, celle-ci resta unie pour ce qui concernait le processus d'ensemble, le protocole intérieur et le sens des principes. La majorité d'entre nous continua à participer, à s'écouter mutuellement et à trouver des consensus chaque fois que c'était possible. Cela ne veut pas dire que nous n'avions pas des moments de gaieté tous ensemble. Nous dansions, mangions ensemble (rappelez-vous les longs repas et les réunions au vieux restaurant Manora), nous racontions des histoires, jouions, partions en week-end pour voir le Cervin, passions des nuits à préparer des déclarations, riions et disions des blagues pour surmonter le stress. Une année, nous organisâmes un pari collectif, ramassant 2 francs suisses par membre du *caucus*, pour savoir quel était l'âge véritable du Président Chávez (le regretté Bob Epstein gagna les 244 francs du pot mais je ne divulguerai pas comment nous avons pu obtenir la bonne réponse du Président lui-même qui avait eu 40 ans au mois d'août de cette année-là!). À travers cette expérience très rude, unique et historique, nous avons développé, au long des années, des liens profonds d'amitié, de solidarité qui ont continué à croître comme ceux qui lient les soldats qui ont lutté côte à côte dans les tranchées.

Durant ces deux semaines de septembre 2004, nous fûmes plusieurs à regretter de n'avoir pas suscité une plus grande prise de conscience et plus de militantisme chez les autochtones dans le monde, particulièrement chez ceux de la base. De très nombreux membres des communautés n'étaient jamais venus à Genève mais, néanmoins, étaient profondément affectés par ce qui s'y passait. Nous pensions qu'un engagement actif des autochtones sur le terrain pourrait aider à briser la résistance des États si seulement nous arrivions à les impliquer dans ce qui était en train de se passer. Quand les négociations reprurent pour la troisième semaine en novembre-décembre 2004, une grève de la faim de quatre jours et un jeûne spirituel furent organisés par six représentants autochtones; ils reçurent un large soutien des organisations autochtones dans le monde. La publicité qui en résulta attira l'attention de la Communauté internationale, particulièrement celle des peuples

autochtones et, malgré les tentatives de certains États pour les saper, renforça le soutien à la défense de nos droits.

Le 29 novembre 2004, Saúl Vicente Vázquez, Zapotèque de Oaxaca (Mexique) présenta au GTPD (Groupe de travail sur le projet de déclaration) une déclaration sur la grève de la faim et le jeûne spirituel. Cette déclaration faite au nom des grévistes, fut accompagnée de battements de tambour traditionnels et d'une prière chantée, offerts par un Ancien du peuple Lakota :

*Nous ne permettons pas que nos droits soient négociés, compromis ou diminués dans ces négociations aux Nations unies initiées il y a plus de 20 ans par les peuples autochtones. Les Nations unies elles-mêmes savent que les droits de l'homme sont inhérents et inaliénables et doivent être appliqués à tous les peuples sans discrimination.*

Le Président Chávez nous permit de rester assis sur nos couvertures blanches, au fond de la salle, malgré les demandes des États-Unis et de la Fédération de Russie de nous faire sortir comme « protestataires ». La Fédération de Russie a aussi protesté contre le chant de prière lakota !

Plus de 700 courriels et fax du monde entier parvinrent cette semaine-là pour proclamer leur soutien à la grève de la faim, à la Déclaration, aux droits et principes qu'elle défendait. Ces messages furent transmis aux États pour leur montrer que le travail sur la Déclaration faisait partie d'un croissant mouvement international et manifestait un engagement qui allait beaucoup plus loin que la présence d'une petite douzaine de délégués autochtones qui persistaient à prendre le chemin de Genève année après année. Plus tard, le Président et plusieurs représentants de gouvernements nous dirent que ce fut un tournant pour eux, qui les avait aidés à ouvrir les yeux sur le niveau de notre engagement pour nos droits, sur l'importance vitale de la Déclaration pour les peuples autochtones du monde entier. Les réponses de la « base » de nos peuples nous reconfortèrent également.

Peut-être que cela aida au retournement de la situation, quoiqu'il y eût certainement d'autres événements. Quelle qu'en soit la raison, les choses commencèrent à bouger dans le bon sens, en 2005, et un nombre croissant de gouvernements sembla prêts à accepter que tout changement même petit ne minerait pas les droits déjà contenus dans le Texte ou le droit international. L'assemblée (*caucus*) se mit d'accord sur le fait que, les changements au Texte étant inévitables, nous resterions unis et maintiendrions notre position sur des dispositions clés comme le consentement préalable, libre et informé, les droits aux terres traditionnelles et aux ressources, l'autodétermination et l'usage non qualifié du terme « peuples ».

Des relations nouvelles et inattendues de solidarité politique et d'amitiés personnelles émergèrent, non seulement entre autochtones, mais avec des représentants de

gouvernements qui semblèrent prêts à lutter pour nous et à défendre les droits énoncés dans la déclaration s'il fallait s'opposer directement à d'autres gouvernements. De nombreuses vieilles lignes de bataille familières demeurèrent jusqu'à la fin mais de nouvelles alliances se forgèrent et durent jusqu'à aujourd'hui, faisant bouger les lignes du paradigme «gouvernement contre autochtones» qui caractérisa la lutte pour la Déclaration pendant tant d'années.

L'assemblée autochtone (*caucus*) demeura forte et, dans l'ensemble, unie même après que la Déclaration fut adoptée par le Conseil des droits de l'homme et renvoyée à l'Assemblée générale des Nations unies. Notre cohésion aurait pu être sérieusement sapée par un changement de scénario politique et un affaiblissement de la portée de nos voix durant la phase finale des négociations entre les États, qui précipita le renvoi devant l'Assemblée générale. Nous fûmes consultés sur une série de neuf modifications qui avaient été discutées au sein d'un groupe d'États; on nous concédait que, si elles étaient incorporées, il n'y aurait plus d'amendements. Nous consultâmes, rapidement, nos listes régionales. On nous présenta les changements proposés une semaine avant le jour prévu pour le vote à New York. La grande majorité des peuples autochtones du monde répondit que, quoiqu'ils ne fussent pas satisfaits de deux des neuf amendements proposés (certains étaient objectivement neutres et deux manifestement renforçaient le Texte) ils n'étaient pas des «briseurs d'accords» et que les droits nécessaires que nous avions affirmés et reconnus restaient intacts. Ceux qui avaient des objections ne s'opposeraient donc pas à leur adoption. Tout se poursuivit comme prévu.

Le 13 septembre 2007, en qualité de coordinatrice régionale pour l'Amérique du nord et avec le Grand Chef Edward John du Canada, du Comité de pilotage de l'assemblée (*caucus*) autochtone, je pus rejoindre les représentants autochtones invités à s'asseoir sur le sol de l'Assemblée générale des Nations unies. Nous vîmes alors, sur l'écran électronique géant, s'inscrire les 143 «oui» verts (un «oui» supplémentaire s'ajouta plus tard, portant les votes positifs à 144 voix), les 4 «non» rouges (chacun sait qui ils étaient) et seulement 11 abstentions (j'étais de ceux qui en escomptaient un peu plus). Quel moment! Nous étions donc, finalement, aux yeux des Nations unies, membres à part entière de la famille humaine, avec des droits légaux essentiels à notre survie, notre dignité et notre bien-être pleinement reconnus (sinon pleinement observés)!

Mais qu'avions-nous finalement gagné, à part des mots, après toutes ces années de lutte et de négociations? Nous étions capables de nous joindre aux forces de nombreux États et de peuples autochtones dans le monde pour conserver les dispositions clés que nous avons commencé à défendre 30 ans auparavant, pour que les choses réellement changent pour ceux qui, eux, devaient encore défendre leurs droits dans leurs propres communautés. Il n'est pas surprenant que pour nombre de ces dispositions vitales la lutte ait été la plus dure et, dans certains cas, que le consensus n'ait pas été possible. Elles incluent:

**L'utilisation du terme « peuples » dans tout le document** qui assure que, selon les normes internationales et les lois, les droits reconnus à tous les peuples soient aussi reconnus et appliqués sans qualification ni exception aux peuples autochtones, droits tels que l'autodétermination, le développement et les moyens de subsistance.

**Droits égaux et non discrimination** qui peuvent être opposés à toute forme de discrimination culturelle, environnementale, sociale, judiciaire, éducative et légale.

La Déclaration proclame pour la première fois une norme internationale centrée sur la reconnaissance de **droits collectifs** plutôt que sur les droits individuels. Elle répond à notre persistante insistance, depuis des années, à proclamer que nos droits et notre identité comme peuples sont basés sur notre relation à nos terres, nos pratiques culturelles et cérémonielles, nos modes de vie, nos économies de subsistance, nos langues et nos systèmes politiques et s'exercent collectivement.

**L'autodétermination** qui est une disposition essentielle et non négociable qui est la base de tous les autres droits proclamés par la Déclaration.

**Droits aux terres, territoires et ressources naturelles « que nous avons traditionnellement possédés, occupés ou utilisés et acquis ».** Reconnaître ce droit vital dans les textes donne un moyen de lutte aux innombrables peuples autochtones dans le monde dont les terres et les ressources traditionnelles ne sont pas reconnues par les États où ils vivent ou dont les droits sont bafoués.

**L'exigence du consentement préalable, libre et informé** exprime à la fois un droit pour les peuples autochtones et une obligation de la part des États, énoncés dans de nombreuses dispositions de la Déclaration et concernant, notamment, l'adoption de mesures administratives ou législatives et un préalable au développement, à l'usage ou à l'exploitation de leurs terres et ressources naturelles.

**Droit à la subsistance et au développement** qui inclut la protection de leurs institutions traditionnelles, de leurs activités économiques et des modes de subsistance.

**Caractère international des traités** conclus entre les peuples autochtones et les États et pleine reconnaissance, pour la première fois, de ce caractère, de l'intérêt de ces traités et des responsabilités qu'ils entraînent.

La Déclaration fournit un cadre dans lequel établir des **processus justes et équitables pour la réparation, la restitution et la résolution des conflits** avec la pleine participation des autochtones concernés. Elle inclut également les critères minima pour poursuivre des négociations et établir des accords concernant les terres, territoires et ressources traditionnellement possédés ou occupés ou utilisés et qui ont été confisqués, pris, occupés, utilisés ou endommagés sans le consentement préalable, libre et informé des autochtones.

La Déclaration reconnaît aussi les droits nécessaires à la pratique des **cultures et mode de vie traditionnels**, à la **protection des sites sacrés**, au **contrôle du système éducatif**, à la **préservation des langues autochtones**, à la **défense de l'environnement et de la capacité productrice des terres**, à l'**empêchement des relocalisations forcées** et beaucoup d'autres droits essentiels à notre survie ainsi que certaines obligations particulières des États pour assurer et faciliter l'exercice et la mise en œuvre de tous ces droits.

### **Mise en œuvre de la Déclaration : l'usage des pesticides dans les communautés yaqui de l'État de Sonora, Mexique**

Les peuples autochtones ont pu utiliser les effets bénéfiques de la Déclaration depuis son adoption. Par exemple les Yaqui du Mexique l'ont utilisée dans leur lutte contre l'usage des pesticides à l'effet dévastateur dans leurs communautés. En se basant sur l'article 29 qui affirme que «les États prendront des mesures pour qu'aucun stockage ou dispersion de matières dangereuses ne se produisent sur les terres et territoires autochtones sans leur consentement préalable, libre et informé» une déclaration des autorités yaqui exigea des États le respect de leur droit au consentement préalable libre et informé avant de répandre des pesticides et des produits chimiques sur leurs terres.

Au Rio Yaqui, les communautés autochtones ont eu l'expérience de 50 ans de la soi-disant «révolution verte», censée stimuler la production agricole des «pays en développement» par l'usage des méthodes agricoles modernes aux pesticides toxiques, aux engrais chimiques et avec l'introduction de nouvelles semences hybrides. Jusqu'à aujourd'hui, le droit au consentement des communautés n'était pas considéré comme un facteur nécessaire ni n'était compris ou inclus dans la mise en œuvre de ces programmes.

Voir comment la Déclaration servait aux communautés consolait les familles et les foyers des peines et des luttes endurées. Je crois que nous pouvons être satisfaits, avoir la tête haute et regarder dans les yeux les membres de nos communautés, nos dirigeants et nos anciens, nos enfants et petits-enfants parce que nous avons fait de notre mieux pour eux. Nous avons participé à la création de quelque chose dont ils pouvaient se servir.

Peut-être dans un lointain futur, les échos de cette lutte historique et toutes les histoires personnelles d'amour et de sacrifice qui l'ont accompagnée, se feront sentir et seront racontés. Sans aucun doute, nos ancêtres étaient avec nous et nous ont donné la force pendant toutes ces négociations, surtout quand elles étaient difficiles. Dans une grotte de montagne au-dessus de Genève, dans les halls des Nations unies, à la Guardia (lieu de réunion traditionnel) à Vicam Sonora, au Mexique, nous sûmes que la position de nos dirigeants s'alignait sur les mots de nos luttes. Ce que nous avons fait, dans la Déclaration, est beaucoup plus que de

coucher des mots sur le papier, aussi beaux soient-ils. Nous avons aidé à la création, pour les générations futures, d'un outil pour les luttes de nos peuples, pour la sauvegarde de la santé de nos enfants, pour la protection des eaux et des terres qui nourrissent nos familles, pour conserver les droits obtenus dans les traités, pour sauvegarder les sites sacrés où nous offrons nos prières au Créateur.

La Déclaration vivra et atteindra sa pleine efficacité quand elle se combinera avec la résistance et l'engagement des communautés autochtones à la faire valoir. Le texte n'est peut-être pas ce que nous voulions qu'il soit mais il est plus fort, beaucoup plus fort, que ce qu'il semblait être dans les plus sombres moments que nous avons vécus en travaillant pour son adoption. C'est un nouveau plancher, ce n'est pas le plafond. Le travail continuera avec les nouvelles générations qui entreront dans l'arène internationale et verront de nouvelles possibilités de défendre et de faire valoir nos droits inhérents de peuples autochtones.

Ici et maintenant, la Déclaration est vivante et, avec elle, l'espoir qu'elle servira à nous assurer que nos droits de vivre à notre manière, en bonne santé, avec dignité, paix et justice seront respectés dans la durée. Cela arrivera si nos peuples et nos nations le savent, l'ont à cœur, l'affirment, le défendent. Cela est de notre responsabilité à tous. Pour tous nos parents. ○

Texte traduit de l'anglais par **Simone Dreyfus-Gamelon**,  
membre du réseau des experts du GITPA

## Notes

- 1 Sous-Commission des Nations unies sur la prévention de la discrimination et la protection des minorités, *Résolution 1994/45 : projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones*, Doc. Nations unies E/CN.4/Sub.2/Res/1994/45
- 2 **Saúl Vicente Vázquez** «Statement to the UN Working Group established in accordance with Commission on Human Rights resolution 1995/32, (29 novembre 2004)».
- 3 Assemblée générale, *Résolution 61/295 : Déclaration des droits des peuples autochtones*, Doc. des Nations unies A/61/67, Annexe 13 (13 septembre 2007) article 26.
- 4 *Ibid.*, articles 27,28 et 40.

# LA DÉCLARATION SUR LES DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES ROMPT L'IMPASSE : LE POINT DU MILIEU

Luis Enrique Chávez\*

L'objet de ce chapitre est de laisser une trace des négociations poursuivies au sein du Groupe de travail ouvert, qui s'est tenu entre les sessions de la Commission des droits de l'homme (CDH) et dont les travaux ont été parachevés avec le texte adopté par le Conseil des droits de l'homme en juin 2006 (projet de déclaration de la CDH).

Concrètement, il m'incombe d'expliquer comment on a réussi à sortir de l'*impasse* qui a duré 24 ans mais pour cela, il est nécessaire d'abord de définir l'*impasse*, ou les *impasses* pour être plus précis, car il y en eut beaucoup, qui se référaient autant à des questions apparemment de procédure – comme la création même du groupe, sa composition et ses méthodes de travail – qu'à des aspects plus substantiels du projet de Déclaration de la CDH.

## La création du Groupe de travail (GTPA)

La première *impasse* est probablement celle qui apparut immédiatement après l'adoption, en 1994, par la Sous-Commission de prévention de la discrimination et pour la protection des minorités (la Sous-Commission), du projet de déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones<sup>1</sup>, fruit d'un long processus d'élaboration dans l'un de ses organes subsidiaires, le Groupe de travail sur les populations autochtones (GTPA).

Conformément à la procédure en vigueur, la Sous-Commission le présenta à la Commission des droits de l'homme (la Commission), en 1994, pour le soumettre à son examen et à son approbation lors de sa 51<sup>e</sup> session de 1995. Cela

---

\* Luis Enrique Chávez a été, depuis 1996, délégué du Pérou au Groupe de travail de la Commission des droits de l'homme, et chargé d'élaborer un Projet de Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones. De 1999 à 2006, il a été président-rapporteur de ce Groupe de travail.

occasionna un débat parfois âpre, parce que des positions très opposées s'exprimèrent sur ce projet, approuvé par la Sous-Commission. En effet, alors que les représentants des peuples autochtones, qui participaient comme observateurs à la Commission, accordèrent unanimement leur soutien et sollicitèrent son approbation dans les plus brefs délais et sans modifications, les États prirent des positions diverses et antagonistes. Quelques pays déclarèrent qu'ils pouvaient approuver le projet tel que la Sous-Commission le leur présentait. D'autres formulèrent des réserves importantes sur le fond, soit sur quelques-unes des dispositions centrales, comme celles relatives à l'autodétermination, aux terres et territoires, soit sur le concept même d'« autochtones », que plusieurs jugeaient qu'il ne leur était pas applicable.

Ainsi fut-il évident qu'il n'y avait pas de consensus pour une approbation immédiate du texte de la Sous-Commission et qu'il serait nécessaire de créer un mécanisme pour concilier les positions. Selon la pratique de la Commission, le projet devait être examiné, comme les autres projets créateurs de normes, par un groupe de travail ouvert entre les sessions qui concilierait les différences, étant entendu qu'une fois conclu cet ajustement, la Commission serait en position de l'approuver.

Mais ce n'était pas un projet comme les autres, et sa nature *sui generis* se manifesta dès le début. C'est pourquoi la création du groupe de travail se heurta à plusieurs difficultés d'envergure. La première faisait référence à son mandat, alors que les représentants autochtones exigeaient que fût accepté sans changement le texte de la Sous-Commission, quelques États exigèrent au moins certaines améliorations (euphémisme qui reflétait différents degrés de désaccords avec le texte) voire, selon d'autres, un projet alternatif. La seconde difficulté renvoyait à la participation de représentants de peuples autochtones au groupe de travail : si sa *composition* était *ouverte*, jusque-là cela ne désignait que les gouvernements intéressés et, en qualité d'observatrices, les organisations non-gouvernementales jouissant d'un statut consultatif auprès de l'ECOSOC, ce qui excluait ainsi un secteur significatif de la représentation autochtone, désireux de participer au groupe de travail. La troisième, fondamentale, faisait référence au nom du groupe de travail, car plusieurs États n'étaient pas en mesure d'accepter que le terme « peuples » soit associé à l'adjectif « autochtones ».

C'est l'habileté négociatrice des pays dirigés par le Canada, patronnant le projet de création du GTPA, qui permit de dépasser l'*impasse* initiale. Il fut donc convenu de créer un groupe de travail, sans lui donner un nom spécifique, dont le mandat serait « d'élaborer un projet de Déclaration », sans préciser le titre de celle-ci, « en prenant en considération le [...] projet intitulé Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones », approuvé par la Sous-Commission. Cette formule inventive, faisant une référence indirecte aux mots « peuples » et « autochtones », convint aux uns et aux autres, car si l'on pouvait lire les deux termes dans la résolution, ils se référaient uniquement à un document qui ne contraignait pas

les États. C'est ainsi que ceux qui avaient exprimé les plus importantes réserves s'intégrèrent au consensus.

Mais il fallait de plus répondre aux attentes des représentants des peuples autochtones, engagés pendant des années dans l'élaboration du projet de la Sous-Commission et qui désiraient naturellement conserver la même participation au sein du groupe de travail en cours de création. On accorda ainsi que les règles de participation seraient adaptées pour permettre à la majorité des représentants des peuples autochtones d'être présents au groupe de travail, sans qu'il leur soit nécessaire d'obtenir au préalable un statut consultatif auprès de l'ECOSOC<sup>2</sup>.

La résolution 1995/32 de la Commission des droits de l'homme fut adoptée le 3 mars 1995, sous le titre crypté d'«Établissement d'un groupe de travail de la Commission des droits de l'homme pour élaborer un projet de déclaration en conformité avec le paragraphe 5 de la résolution 49/214 de l'Assemblée générale». Par conséquent, faute de nommer spécifiquement les oppositions déjà décrites, le GTPA fut identifié officiellement, jusqu'à sa clôture en 2006, par le non moins crypté nom de «Groupe de travail établi conformément à la résolution 1995/32 de la Commission des droits de l'homme».

## Les débuts

La première session du GTPA était programmée pour la fin du mois de novembre 1995 et devait se doter d'un président-rapporteur qui dirigerait les débats. Ce mode de sélection fut ainsi la première manifestation de la manière dont les décisions allaient se prendre à l'intérieur du groupe, ce qui attira beaucoup l'attention et, par conséquent, motiva plusieurs consultations. Les peuples autochtones, désormais considérés comme des acteurs à part entière, firent remarquer dès le début qu'ils n'accepteraient pas un président provenant d'un pays opposé à la Déclaration, et où les peuples autochtones affrontaient des situations particulièrement difficiles. Ces pays, à leur tour, déclarèrent que la présidence ne pouvait être attribuée au représentant d'un gouvernement qui aurait exprimé des positions trop favorables au projet de la Sous-Commission.

Avec ces positions, le champ des recherches se réduisit considérablement. Dès le début, il fut évident que le président devait provenir d'un pays latino-américain car les gouvernements de cette région, malgré quelques différences – et non des moindres – sur la question, s'étaient, dans l'ensemble, montrés favorables à une déclaration basée sur le projet de la Sous-Commission, mais sans écarter la possibilité d'en améliorer le texte, ce qui ouvrait un espace au consensus. Un autre point important fut, surtout parmi les représentants autochtones, le sentiment qu'en Amérique latine, les peuples autochtones étaient mieux protégés que dans d'autres régions<sup>3</sup>, ou avaient obtenu un dialogue politique de haut niveau avec leurs gouvernements respectifs<sup>4</sup>.

À la suite de plusieurs consultations délicates, il y eut finalement un consensus pour que le président-rapporteur du GTPA fût le représentant permanent du Pérou à Genève, l'Ambassadeur José Urrutia. Outre son long parcours diplomatique de représentant d'un pays latino-américain, l'Ambassadeur Urrutia jouissait de prestige parmi ses collègues à Genève chez qui il était perçu comme un homme prudent, d'un grand sens commun et générateur de consensus, des qualités déterminantes pour ce type de processus et qui ne pouvaient pas nécessairement être attribuées à d'autres aspirants.

Sous sa présidence, la première session fut dédiée à un débat général au cours duquel ressortirent les différences de fond, déjà connues, entre les participants. Elles portaient notamment sur le champ d'application de la Déclaration et la définition même des « peuples autochtones ». On constata également la coïncidence avec plusieurs des principes contenus dans le texte de la Sous-Commission mais, malheureusement, sans qu'apparaissent des possibilités de débattre des « améliorations » concrètes que quelques pays avaient proposées au début. Il en fut ainsi car la stratégie des peuples autochtones consista, dès le départ, à n'accepter aucune modification au projet de la Sous-Commission, dans la mesure où ils considéraient qu'il contenait des normes minimales qui ne pouvaient être modifiées sans porter préjudice à des droits minimaux. Ce qui provoqua une seconde grande impasse car s'il était évident que des changements au projet étaient nécessaires pour obtenir un consensus entre gouvernements, les représentants autochtones, eux, insistaient pour que le consensus s'établît uniquement sur le texte de la Sous-Commission, sans aucun changement.

On vit qu'il serait nécessaire, à long terme, de travailler dans une direction qui rende possibles quelques changements au projet, afin qu'il ne fût pas rejeté par les peuples autochtones, car un tel rejet priverait la Déclaration de légitimité, même si les représentants gouvernementaux parvenaient à un consensus. À court terme, cependant, il fut nécessaire de combiner prudence et imagination pour trouver la façon d'y parvenir. Ainsi, lors de la deuxième session du GTPA, en octobre 1996, le président-rapporteur proposa une première mesure assez audacieuse, vu les circonstances, qui consista à regrouper les articles du projet par thèmes afin de faciliter la discussion. Pour apprécier combien cette proposition était délicate – elle aurait été probablement très bienvenue dans un autre contexte –, il me suffit de dire qu'elle ne fut possible que quand le président-rapporteur eût assuré que « cet exercice ne devrait pas être considéré comme une négociation » et que « par conséquent, aucun changement ne serait fait au projet de Déclaration » à cette session<sup>5</sup>.

Ce premier pas, cependant, s'avéra très utile parce qu'avec ce regroupement la discussion des articles se fit par ordre de difficultés. Ainsi, on proposa de parler au début des articles relatifs aux questions de culture et tradition, en laissant pour la fin ceux relatifs à l'autodétermination. Cette proposition méthodologique devait guider les travaux du groupe jusqu'à leur conclusion.

L'année suivante, lors de sa troisième session, le GTPA fit un autre pas vers le début d'une négociation, en réussissant à faire présenter, par quelques délégations gouvernementales, des propositions concrètes de formulation des articles 15, 16, 17 et 18, sans provoquer le retrait des représentants autochtones, comme cela s'était produit l'année d'avant, après que la rumeur eût couru qu'une délégation gouvernementale proposerait des amendements au projet. Tout aussi important, si ce n'est plus, fut le fait d'inclure de telles propositions en annexe au rapport<sup>6</sup>, puisque cela supposait que le texte en cours, ou *rolling text*, qui caractérise toute négociation avait débuté. Beaucoup de représentants autochtones le comprirent ainsi, qui s'opposèrent fermement, bien que sans succès, à cette inclusion.

Cette session se conclut sur une note positive, en adoptant par consensus les articles 43 et 5 du projet sans aucun changement, tel que l'exigeaient les représentants autochtones. Cette adoption était présentée par beaucoup comme nécessaire pour montrer les progrès de la négociation et lui apporter de l'oxygène. Ce ne fut, toutefois, possible que parce qu'il s'agissait des deux seuls articles du texte de la Sous-Commission qui ne contenaient pas le mot « peuples ». C'est pourquoi il fallut attendre la conclusion des négociations, en 2006, pour que les articles restants pussent être approuvés, cette fois en bloc.

Lors de la quatrième session un nouveau pas fut franchi, cette fois définitivement, vers une réelle négociation car les délégations gouvernementales tinrent des consultations informelles pour rapprocher leurs positions, entamant ainsi *de facto* un effort de rédaction, au moins entre États. De cette manière, les propositions diverses de l'année précédente sur les articles 15, 16, 17 et 18, s'unifièrent, en consolidant le texte en cours d'évolution<sup>7</sup> (le *rolling text*). Pour un tel progrès, cependant, il fut nécessaire que le président-rapporteur assurât à nouveau qu'ils ne constituaient pas un document du président ni du secrétariat, et « que le Groupe de travail ne se trouvait pas engagé dans une rédaction ou une négociation »<sup>8</sup>.

## Les négociations

À la fin de la quatrième session, l'Ambassadeur José Urrutia annonça qu'il ne pouvait pas continuer à être président-rapporteur, et j'eus l'honneur de lui succéder.

Sous sa direction, on avait beaucoup avancé dans la confiance accordée aux représentants autochtones, mais cette confiance reposait essentiellement sur le fait admis que nous n'étions pas dans une négociation et que, partant, le texte de la Sous-Commission n'était pas l'objet de modifications. Le défi était, à partir de là, d'orienter les travaux vers une négociation, sans que celle-ci soit perçue comme telle.

Cette apparente contradiction put être surmontée par la combinaison de divers facteurs. La nature des choses avait, en fait, créé une division entre les délégations gouvernementales et les représentants autochtones. Cette division fut

une conséquence des positions initiales, selon lesquelles si un groupe de participants – les gouvernements – désirait des changements dans le projet ou, au moins, était prêt à les considérer, l'autre – les représentants autochtones – répétait qu'il ne pouvait en accepter aucun.

Cela entraîna les représentants autochtones dans une résistance passive, cohérente avec leur refus de négocier et confortée par l'absence de propositions gouvernementales qui auraient reflété de véritables préférences communes. Ainsi, les représentants autochtones se bornaient à manifester une volonté d'étudier des propositions gouvernementales, seulement si elles reflétaient une position partagée par tous les gouvernements, ce qui ne semblait pas imminent. Dans cet état des choses, il était évident que le progrès exigeait, avant tout, que les délégations gouvernementales se missent d'accord entre elles, ce pourquoi elles devaient agir pour rapprocher leurs positions. Les travaux s'organisèrent, dans cet esprit, dès la cinquième session<sup>9</sup>.

Au début, les représentants autochtones résistèrent car ils pensaient – à juste titre – qu'une fois le consensus atteint entre délégations gouvernementales, il leur serait très difficile d'éviter de modifier le texte, moins en raison de la force des éventuelles propositions gouvernementales que de la difficulté visible de l'assemblée autochtone à formuler des propositions alternatives.

Pour atténuer ces résistances et garder la confiance nécessaire pour avancer, on dut donner quelques assurances aux délégations autochtones. La première consista à rappeler qu'atteindre un consensus supposait la participation des représentants autochtones. La deuxième, que les changements éventuels au projet devaient réunir trois conditions : être indispensables, donc être minimales, et apporter des améliorations au texte.

Avec ces prémisses, à partir de la cinquième session, on commença à avancer ouvertement vers un rapprochement des positions des délégations gouvernementales. Par conséquent, le texte en évolution (*rolling text*) contenu dans les annexes au rapport inclut chaque année de nouveaux articles de moins en moins divergents. Et, comme on le voit dans les rapports, leurs différences ont tellement diminué que, dans plusieurs cas, le consensus des gouvernements se produisit sur un texte identique, ou en tout cas très proche, du projet originel.

En 2004, le rapport de la dixième session refléta clairement cette situation<sup>10</sup>. Il refléta également un degré d'avancement tel que, pour la première fois, il me permit, comme président-rapporteur, de formuler des propositions qui, à mon sens, pouvaient offrir une base au consensus dans les articles où les positions étaient encore éloignées. Ces propositions du président, comme on les nomma, eurent plusieurs objectifs. D'une part, elles cherchaient à faciliter l'obtention d'un accord à la session suivante, que l'on pensait être la dernière, et ce fut le cas, mais pour des raisons différentes de celles auxquelles nous pensions<sup>11</sup>. En outre, en présentant de manière systématisée les progrès réalisés, je voulus fournir un outil qui faciliterait la rénovation du mandat du GTPA, ce qui à ce stade ne paraissait

pas une tâche aisée. Finalement, ces propositions souhaitaient envoyer un message de confiance aux représentants autochtones, dans la mesure où, si l'on n'atteignait pas le consensus, mon intervention favoriserait des rédactions le plus proche possible du texte de la Sous-Commission.

## **Les impasses finales**

En 2005, la dixième session débuta sous une forte pression pour parvenir à un accord sur toutes les questions en suspens. On conserva l'organisation des travaux qui avait donné de bons résultats l'année précédente, c'est-à-dire la division de la discussion en deux grands chapitres. D'une part, les questions les plus sensibles, comme l'autodétermination et les terres, territoires et ressources; d'autre part, les autres articles, sur lesquels d'énormes progrès avaient été réalisés. À ce sujet, grâce à la délégation de Norvège, on arriva à la fin de la session avec 16 paragraphes de préambule prêts à être adoptés, et 21 articles<sup>12</sup>. En revanche, les articles qui ne bénéficièrent pas de cet effort de facilitation devinrent les *impasses* finales. Voyons ici comme elles se résolurent.

Face à l'absence d'accord sur quelques articles fondamentaux, à la fin de la session, j'informai le GTPA que je présenterais une version révisée de mes propositions de l'année antérieure<sup>13</sup>. La tâche, heureusement, avait des limites assez précises, non seulement parce qu'elle était bornée à certains articles, mais surtout parce que la discussion de ces articles avait avancé à tel point que les options étaient claires et peu nombreuses. Ainsi par exemple, dans le préambule, il n'a pas été difficile d'opter pour le paragraphe 6 dans sa forme originelle, ou pour les paragraphes 13 et 15 bis tel qu'ils apparurent dans les consultations.

Par contre, le dispositif renfermait des difficultés majeures, à commencer par la question du droit à l'autodétermination, énoncé dans l'article 3 du texte de la Sous-Commission. Dès le début, il fut évident qu'il s'agissait d'une question centrale et que le consensus ne serait pas possible sans une qualification de ce droit. Par ailleurs, il était également évident, depuis le début, que l'article 3 ne pouvait être amendé. Par conséquent, ma proposition consista à maintenir l'article 3 dans sa rédaction originelle, en lui ajoutant un article 3 bis basé sur le texte des consultations, en optant pour des alternatives moins limitatives.

Quant au reste, cet article devait se lire avec l'article 45, de portée générale pour tout le projet, et où étaient établis les critères d'interprétation des dispositions de la Déclaration. Il est entendu que cet article 45 devait répondre aux préoccupations des délégations qui réclamaient expressément l'assurance que l'exercice du droit à l'autodétermination des peuples autochtones n'entrerait pas en conflit avec le principe du respect de l'intégrité territoriale des États. Je dois reconnaître qu'à ce niveau, seuls quelques représentants autochtones s'opposaient encore fermement à une telle précision. Cependant, j'ai choisi de ne pas

incorporer une telle référence, en prévision d'une ultime négociation qui devait se produire soit au GTPA, soit au Conseil des droits de l'homme, soit, comme cela eut finalement lieu, à l'Assemblée générale. Il m'a semblé que les efforts de quelques pays pour inclure cette référence dans le projet accapareraient toute l'attention, faisant mettre de côté d'autres questions de plus grande importance concrète, comme celle des terres et territoires. Le développement des événements qui suivirent me conforta dans cette appréciation.

Une autre question très sensible depuis le début des négociations fut celle du champ d'application de la Déclaration, c'est-à-dire celle d'une définition de qui est autochtone. Ainsi, l'article 8 du texte de la Sous-Commission envisageait l'auto-identification comme critère pour déterminer qui est autochtone et qui ne l'est pas. Mais plusieurs États s'y opposèrent. Curieusement, le débat passionné des débuts s'est peu à peu dilué, au point que dans les sessions finales plus personne ne posait cette question, envoyant alors un message clair : les tentatives de trouver une définition succombaient à la complexité du sujet<sup>14</sup>, et les précédents indiquaient qu'une Déclaration de cette nature était possible sans définition<sup>15</sup>. La solution naturelle fut d'éliminer la question du projet.

Le président proposa également d'éliminer l'article 11 qui concernait les situations de conflit armé. En réalité il n'avait pas été suffisamment discuté, ce qui rendait le consensus encore lointain. Il n'en est pas moins vrai qu'en le supprimant la Déclaration ne perdait pas son essence, puisque le droit international humanitaire est en soi applicable aux peuples autochtones affectés par des conflits armés.

La question de la réparation ne fit pas non plus consensus pendant les négociations. Cependant, parmi les choix proposés pour l'article 12, j'ai opté pour la reconnaissance de l'obligation de l'État à réparer, avant de mettre en place des mécanismes de réparation, comme le suggéraient diverses délégations, dans la mesure où la réparation devait être le droit reconnu et non pas l'accès à des mécanismes dont les résultats n'étaient pas garantis. La même approche fut adoptée pour l'article 21.

L'article 20 (article 19 dans la Déclaration adoptée par l'Assemblée générale) contenait une autre question sensible en raison de ses possibles implications : celle qui concernait l'obtention d'un consentement libre, préalable et informé des peuples autochtones avant d'adopter toute décision les concernant. Posé en termes simples, il s'agissait de savoir si la Déclaration pouvait leur reconnaître un droit de veto face à l'État. Mon opinion est que tel n'était pas le point de vue du GTPA, tant pour des raisons pratiques que par principe. En termes pratiques parce que, quand il s'agissait de prendre des décisions sur des questions d'ordre public, l'État ne pouvait renoncer ni à son pouvoir ni à sa responsabilité. En tant que principe, car la Déclaration ne pouvait reconnaître aux peuples autochtones des droits préférentiels ou supérieurs à ceux des autres membres de la société, ce que leur aurait donné un droit de veto. La proposition du président fut donc d'établir pour l'État uniquement une obligation de moyens (consulter et coopérer

de bonne foi en vue d'obtenir le consentement) mais d'aucune manière de résultat, comme cela aurait été le cas en exigeant l'obtention même du consentement.

Cette même volonté d'équilibre entre questions pratiques et principes inspira les propositions sur les articles relatifs aux terres, territoires et ressources. Ainsi, dans l'article 25, je n'ai pas retenu le lien matériel avec les terres autochtones, pour le concentrer uniquement sur l'aspect spirituel. L'article 26 a été réorganisé, de telle manière que s'établisse d'abord un droit «aux terres, territoires et ressources», pour en décrire ensuite le contenu en termes de possession, usage et contrôle des terres. Quant aux mécanismes que l'État devrait établir pour la reconnaissance de ces droits, j'ai opté pour l'alternative la plus flexible, c'est-à-dire celle où de tels mécanismes respecteraient les traditions autochtones, sans nécessairement avoir à s'adapter à elles. L'article 26 bis précise la portée de cette idée, en reconnaissant le droit de participation des peuples autochtones.

Dans l'article 27 (article 28 de la Déclaration adoptée par l'Assemblée générale), la proposition du président se concentra sur la dimension collective du droit à la restitution. De même que dans les articles 12 et 21 relatifs à la réparation, cette proposition reconnaît que le droit est d'abord à la restitution, et pas simplement d'accéder à des mécanismes qui la permettent. Dès lors, avec pragmatisme, la proposition relativise la restitution comme moyen principal d'accès à la réparation. En cohérence avec cette approche, le deuxième paragraphe de l'article, ajoute au texte original d'autres moyens de réparation, comme la compensation monétaire.

La proposition du président a retenu dans l'article 28 (article 29 de la Déclaration adoptée par l'Assemblée générale) les formules plus directes et réalistes. D'une part, elle reconnaît pleinement le droit à la conservation, mais pas à la restauration de l'environnement, en raison de son infaisabilité. Elle établit également les responsabilités de l'État de manière directe, *au futur* et pas au conditionnel, comme il avait été convenu pour le reste de l'article. Dans l'article 28 bis (article 30 de la Déclaration adoptée par l'Assemblée générale) fut retenue la partie qui avait fait consensus pendant les négociations, en écartant la référence au respect des droits de l'homme, étant entendu que cette omission n'affecte en rien les obligations des États en la matière. Dans l'article 29 (article 31 de la Déclaration adoptée par l'Assemblée Générale), c'est le terme «contrôle» qui a été retenu, en évitant «collectif», qui ne paraissait pas ici indispensable. Le concept de «mesures spéciales» n'a pas été retenu non plus, car il peut être inclus dans l'expression «mesures efficaces». Finalement, dans l'article 30, par souci de cohérence, j'ai utilisé un langage similaire à celui de l'article 20, relatif au consentement préalable et informé.

Les autres articles en suspens n'ont pas présenté de difficultés majeures et les options retenues furent celles qui, à la lumière des opinions exprimées lors des négociations, avaient de meilleures possibilités d'atteindre le consensus. Ce fut le cas de l'article 36 (article 37 de la Déclaration adoptée par l'Assemblée générale), dans lequel l'expression «autres parties», au lieu de «tiers parties», paraissait plus viable

par rapport à la résolution des conflits, utilisant en même temps un langage semblable à celui de l'article 26 (article 27 de la Déclaration pour l'Assemblée générale) relatif aux traditions autochtones à prendre en compte dans ces résolutions.

## Conclusion

De la façon que nous avons décrite, nous étions arrivés à un document intégral avec un nombre significatif d'articles déjà acceptés et d'autres proches du consensus, sur lesquels j'ai formulé quelques propositions à présenter au Conseil des droits de l'homme. L'objectif de cette proposition révisée du président fut de permettre une lecture d'ensemble et intégrale d'un projet de déclaration alternatif à celui approuvé par la Sous-Commission. On pouvait y percevoir l'équilibre nécessaire pour réunir un consensus ou, au moins, pour le rendre acceptable à la majorité. C'est pour cela qu'il fut annoncé comme un texte de compromis<sup>16</sup>.

Comme on sait, un tel compromis ne fut atteint ni au GTPA, qui ne s'est plus réuni, ni dans le récemment créé Conseil des droits de l'homme, ce pourquoi il fut nécessaire d'avoir recours au vote. En empruntant cette voie, la proposition du président fut approuvée par le Conseil, et devint le projet de Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones. Ce vote, s'il ne fut pas désiré, ne fut pas non plus totalement imprévu ni nuisible. La votation a, en fin de compte, eu l'effet positif de préserver les acquis de onze années de travail et, en même temps, de remplacer définitivement le projet approuvé par la Sous-Commission par un autre plus viable.

Cette viabilité a été démontrée dans la dernière étape des négociations, qui eut lieu lors de la 61<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale. Comme prévu, quelques petits amendements furent incorporés au projet approuvé par le Conseil, pour l'essentiel – comme prévu – en référence à l'intégrité territoriale des États. Ainsi, put-il être voté, avec seulement quatre voix contre.

On peut se demander si ces *impasses* auraient pu être surmontées avec un texte consensuel. Bien que je n'en écarte pas l'idée, sincèrement je ne le crois pas, au moins à court terme, en raison de la nature des difficultés qu'avaient quelques délégations. En tout cas, cela n'est plus important. Une occasion unique d'avoir une Déclaration se présenta et nous l'avons saisie. Je suis convaincu qu'avec le temps cette Déclaration trouvera sa place parmi les instruments universels des droits de l'homme dont la plus grande expression, la Déclaration Universelle des droits de l'homme, a été approuvée, il faut le rappeler également, grâce à un vote. ○

Texte traduit de l'espagnol par **Simone Dreyfus-Gamelon**,  
membre du réseau des experts du GITPA

## Notes

- 1 Sous-Commission pour la Prévention des discriminations et pour la protection des minorités *Résolution 1994/45: Projet de Déclaration sur les droits des peuples autochtones*, Doc. ONU E/CN.4/Sub.2/Res/1994/45 (1994).
- 2 ECOSOC, ONU: *Établissement d'un Groupe de travail de la Commission des droits de l'homme chargé d'élaborer un projet de Déclaration en conformité avec le paragraphe 5 de la résolution 49/214 de l'Assemblée Générale*. La résolution 1995/32 (25 juillet 1995) autorisa la participation des organisations autochtones intéressées sur la base des règles 75 et 76 des règles de procédure des commissions organiques de l'ECOSOC.
- 3 La plupart des États ayant ratifié la Convention 169 de l'OIT, étaient, et sont toujours, latino-américains.
- 4 Le Mexique et le Guatemala sont de bons exemples à ce sujet.
- 5 Voir le Groupe de travail de la Commission des droits de l'homme chargé d'élaborer un projet de Déclaration en conformité avec le paragraphe 5 de la résolution 49/214 de l'Assemblée générale, *Rapport* Doc. ONU E/CN.4/1997/102 (1997), par.18.
- 6 Voir le Groupe de travail de la Commission des droits de l'homme chargé d'élaborer un projet de Déclaration en conformité avec le paragraphe 5 de la résolution 49/214 de l'Assemblée Générale, *Rapport*, Doc. ONU E/CN.4/1998/106, annexe I (1998).
- 7 Voir le Groupe de travail de la Commission des droits de l'homme chargé d'élaborer un projet de Déclaration en conformité avec le paragraphe 5 de la résolution 49/214 de l'Assemblée Générale, *Rapport*, Doc. ONU E/CN.4/1999/82, annexe I (1999).
- 8 *Ibid.*, paragraphe 80
- 9 Voir le Groupe de travail de la Commission des droits de l'homme chargé d'élaborer un projet de Déclaration en conformité avec le paragraphe 5 de la résolution 49/214 de l'Assemblée Générale, *Rapport*, Doc. ONU E/CN.4/2000/84 (2000), par.24.
- 10 Voir le Groupe de travail de la Commission des droits de l'homme chargé d'élaborer un projet de Déclaration en conformité avec le paragraphe 5 de la résolution 49/214 de l'Assemblée Générale, *Rapport*, Doc. ONU E/CN.4/2005/89/Add.2 (2005).
- 11 Le Groupe de travail fut créé avec mandat d'élaborer un projet de déclaration durant la première décennie internationale des populations autochtones, qui culmina en 2005. Cet objectif ne fut pas atteint, il fut donc nécessaire de proroger le mandat du groupe de travail pour une année supplémentaire. En 2006, cependant, bien qu'il subsistât des questions non résolues, une seconde prorogation n'a pas été possible en raison de l'extinction de la Commission des droits de l'homme et de son remplacement par le Conseil des droits de l'homme.
- 12 Voir le Groupe de travail de la Commission des droits de l'homme chargé d'élaborer un projet de déclaration en conformité avec le paragraphe 5 de la résolution 49/214 de l'Assemblée Générale, *Rapport*, Doc. ONU E/CN.4/2006/79 (2006), par.25.
- 13 *Ibid.*, paragraphe.28.
- 14 Cf. Martínez, Cobo: *Étude du problème de la discrimination contre les peuples autochtones*, Doc. ONU E/CN.4/Sub.2/476; E/CN.4/Sub.2/1982/2; E/CN.4/Sub.2/1983/21 (1981-1983).
- 15 La Déclaration sur les droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, ne contient pas de définition des sujets de ces droits ici reconnus.
- 16 *Supra* note 13, par. 30.

# L'ADOPTION DE LA DÉCLARATION DES NATIONS UNIES SUR LES DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES AU CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME<sup>1</sup>

---

Luis Alfonso de Alba\*

## Introduction

Le 29 juin 2006, lors de sa première session, le Conseil des droits de l'homme approuva par 30 voix pour, 12 abstentions et 2 voix contre, la Déclaration des Nations unies sur les Droits des peuples autochtones (texte du Conseil)<sup>2</sup>. Plus d'un an plus tard, le 13 septembre 2007, au terme d'un parcours long et complexe, plein de vicissitudes et de négociations qui mériteraient un chapitre à part, la Déclaration fut adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies par 143 voix pour, 11 abstentions et 4 voix contre<sup>3</sup>.

Ainsi, qualifier d'« historique » la première session du Conseil ne rend pas seulement justice au remplacement de la Commission des droits de l'homme après presque six décennies de fonctionnement mais, surtout, aux décisions qui furent prises et qui ont marqué l'orientation du nouvel organisme qui doit fonctionner au cœur du système international des droits de l'homme.

Avec lui, le Conseil, que j'eus l'honneur de présider la première année, a fait un pas important vers sa consolidation et son positionnement par rapport à la réforme institutionnelle requise par l'Assemblée générale de l'ONU dans sa résolution 60/251. Une telle résolution établissait le Conseil des droits de l'homme (le CDH) et abolissait la Commission des droits de l'homme (la CDH, la Commission), un organe subsidiaire du Conseil économique et social (ECOSOC): 170 États ont voté pour et 4 contre (Israël, les îles Marshall, Palau et les États-Unis), trois se sont abstenus (la Biélorussie, l'Iran et le Venezuela)<sup>4</sup>. Le Conseil des droits

---

\* L'ambassadeur Luis Alfonso de Alba fut Représentant permanent du Mexique aux Nations unies et dans d'autres organismes internationaux basés à Genève; il fut aussi le premier Président du Conseil des droits de l'homme.

de l'homme a transformé le système international de protection et de promotion des droits de l'homme.

Ce chapitre veut contribuer à l'analyse et à la promotion de la Déclaration en décrivant le processus de son adoption à un moment très particulier de l'histoire des Nations unies, pendant la transition de la Commission des droits de l'homme vers le Conseil. Je partirai du mois de septembre 2005, bien que les négociations sur la Déclaration aient débuté presque 20 années auparavant. Plusieurs raisons expliquent ce choix. Tout d'abord, le deuxième Sommet des chefs d'État et de gouvernement, tenu du 14 au 16 septembre 2005, a approuvé la création d'un Conseil des droits de l'homme responsable, entre autres fonctions, de la promotion du respect universel de la protection de tous les droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'étude des violations graves et systématiques des droits de l'homme, de la coordination efficace et de l'incorporation des droits de l'homme dans l'activité générale du système des Nations unies<sup>5</sup>. En second lieu, les chefs d'État et de gouvernement ont réaffirmé leur engagement à présenter le plus rapidement possible, en vue de son approbation, un projet final de « Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones »<sup>6</sup>.

## Antécédents

Le Péruvien Luis Enrique Chávez, Président du Groupe de travail de la Commission des droits de l'homme, responsable de son élaboration, eut aussi la responsabilité de conclure les négociations sur le texte de la CDH, entre les peuples autochtones et les États. En mars 2006, lors de sa 62<sup>e</sup> session, Monsieur Chávez présenta un texte de compromis à la Commission, dont la présidence revenait à l'ambassadeur Manuel Rodríguez Cuadros, également originaire du Pérou. Ce pays fut en outre celui qui présenta le projet de résolution de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones devant la Commission des droits de l'homme (plus tard devant le Conseil des droits de l'homme). J'en signalerai ici les principales étapes.

Après que le Groupe de travail sur les populations autochtones (GTPA) eut finalisé un projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones, approuvé par la Sous-Commission pour la prévention de la discrimination et pour la protection des minorités (texte de la Sous-Commission)<sup>7</sup>, la Commission des droits de l'homme instaura un Groupe de travail sur le projet de déclaration (GTPD) avec pour unique objectif d'élaborer un projet, en considérant le texte de la Sous-Commission en vue de son examen et de son approbation par l'Assemblée générale pendant la Décennie internationale des populations autochtones<sup>8</sup>. L'ECOSOC ratifia la Résolution 1995/32 de la Commission des droits de l'homme le 25 juillet 1995<sup>9</sup>. Au fil de son existence, le Groupe de travail eut deux Présidents Rapporteurs, tous deux péruviens, José Urrutia et Luis Enrique Chávez.

Nombreux furent les facteurs qui conduisirent à la clôture de la négociation dans le Groupe de travail. Ils dépendirent, en grande partie, de circonstances temporelles et de l'échéance de certains délais. Comme on s'en souvient, une des priorités de la Décennie internationale des populations autochtones, achevée en 2004, était la fin des négociations et l'approbation de la Déclaration, selon ce qu'avait établi l'Assemblée générale.

En 2004, pendant la 10<sup>e</sup> session du Groupe de travail, la Norvège, la Suisse, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, parmi d'autres, présentèrent un ensemble de propositions qui retiraient leur soutien au texte de la Sous-Commission, plusieurs pays avançant l'idée de changer le texte de base (y compris le Président du Groupe de travail). Il convient de relever que, dans ce contexte et après 10 ans de stagnation, le Président du Groupe de travail demanda aux délégations du Guatemala et du Mexique, qu'il considérait comme les plus réticentes à changer le texte de la Sous-Commission et les plus proches de l'assemblée autochtone, de négocier sur des articles de la Déclaration. Un ensemble d'événements, ainsi que la confiance que les représentants des peuples autochtones portaient aux délégations du Guatemala et du Mexique, permirent de trouver la souplesse nécessaire, tant des États que de l'assemblée autochtone; on sortit finalement de *l'impasse* avec l'adoption de plusieurs articles.

La participation de Xóchitl Gálvez, chef de la Commission nationale mexicaine pour le développement des peuples autochtones (CDI), renforça sans doute la capacité de la délégation mexicaine d'agir, tant avec les délégations gouvernementales qu'avec celles des autochtones; et, plus encore, à la fin de la 10<sup>e</sup> session, se fit jour l'idée d'une réunion informelle où l'on pourrait parler franchement et ouvertement des thèmes fondamentaux de la Déclaration. Ce qui conduisit au séminaire atelier de Pátzcuaro inspiré de la réunion du groupe des Amis de la Réforme de l'ONU que le gouvernement du Mexique avait hébergé à Puebla, en juin 2005, pour débattre de la réforme des institutions onusiennes sur les droits de l'homme<sup>10</sup>.

D'autres facteurs exercèrent une pression sur le Groupe de travail pour qu'il adoptât rapidement un texte. Par exemple, à la session de la Commission d'avril 2005, se produisit un schisme au sein des organisations autochtones. Une partie des représentants autochtones transmit une lettre au Président de la Commission dans laquelle ils demandaient que fût adopté le projet de déclaration que la Sous-Commission avait préparé, pour ne pas diluer les droits minimaux qu'il contenait. En cas d'impossibilité, cette partie demandait de faire une pause dans les travaux du Groupe de travail pour permettre une réévaluation des positions et une restructuration de la discussion, étant donné les maigres avancées de la négociation. Cela impliqua également la mise en question du Président-Rapporteur du Groupe de travail. Une rumeur circulait, dans les couloirs, sur la pertinence d'une coprésidence autochtone. Une autre partie, importante, des représentants autochtones s'interrogeait sur la stratégie suivie car elle divisait les autochtones

qui n'avaient pas été consultés, et entraînait des risques graves : si le processus de négociation s'interrompait, on ne pourrait avoir la certitude ni de sa reprise ni des conditions de celle-ci.

À la fin de l'année 2004 et au début de 2005, un autre élément, bien plus déterminant, a été la discussion à la 61<sup>e</sup> session de la Commission des droits de l'homme (14 mars-22 avril 2005), sur le futur du GTPD<sup>11</sup>. Le point culminant fut une résolution, parrainée par le Canada, pour savoir si l'allongement des travaux du Groupe de travail aurait comme objectif de conclure la Déclaration avant la 62<sup>e</sup> session ou le plus rapidement possible. Le Guatemala et le Mexique soutinrent l'allongement des travaux du Groupe de travail en demandant six semaines supplémentaires sur deux années pour conclure les négociations, en fixant un programme de travail avec des objectifs et des délais et en adoptant des méthodes nouvelles et dynamiques afin d'obtenir une rapide approbation de la Déclaration, ce qui, d'ailleurs, était la proposition du Haut-Commissaire dans son rapport de conclusion de la Première Décennie internationale<sup>12</sup>. De leur côté, les États-Unis et l'Australie se manifestèrent pour que le Groupe de travail en terminât avec la Déclaration avant la 62<sup>e</sup> session, au début de l'année 2006.

Le Mexique proposa de reprendre la résolution par laquelle l'Assemblée générale avait établi la deuxième Décennie internationale, en demandant aux États de faire des efforts pour respecter le mandat du Groupe de travail et présenter, le plus rapidement possible, la version finale de la Déclaration en vue de son adoption<sup>13</sup>. Immédiatement après, on recommanda que le Groupe de travail se réunisse pendant dix jours, avant la 62<sup>e</sup> session de la Commission, et on invita le Président-Rapporteur à consulter le Bureau du Haut-Commissariat pour les droits de l'homme, afin de convoquer des réunions supplémentaires du Groupe de travail et faciliter ainsi la négociation. Plusieurs délégations étaient favorables à la proposition, mais non celle des États-Unis qui ajouta qu'elle présenterait un amendement avec sa propre proposition et que, s'il n'était pas retenu, elle demanderait un vote sur l'ensemble de la résolution et s'abstiendrait, comme elle le fit<sup>14</sup>.

Ce qui précède est important car, la Déclaration étant sur le point d'être adoptée, les pays qui demandaient le plus de temps pour conclure les négociations, tant au Conseil qu'à l'Assemblée générale, furent précisément ceux qui imposèrent le plus de limites de temps au GTPD et, par conséquent, mirent plus de pression sur le processus de négociation.

Nous considérons que le processus de négociation de la Déclaration a une logique très particulière, non seulement parce que le thème est en soi complexe, divers, épineux, qu'il vient après de longs processus historiques qui vont bien au-delà des colonisations récentes, mais aussi parce que des paradigmes culturels et juridiques ne permettent pas de comprendre entièrement « l'altérité » de ces peuples. Il faut également réfléchir au fait que la participation des autochtones fut *sui generis* dans le cadre des négociations des Nations unies, dans la mesure où des gouvernements et des peuples autochtones se trouvaient prati-

quement sur un pied d'égalité. Une déclaration (juridiquement non contraignante, mais moralement obligatoire) qui n'aurait pas compté sur l'approbation des représentants autochtones aurait été une déclaration vide. Cet aspect est fondamental pour comprendre le dénouement du processus.

On peut dire qu'il n'y eut pas de véritable négociation au GTPD pendant plusieurs années, car la position des peuples autochtones, ainsi que celle de quelques gouvernements, consista pratiquement à ne pas modifier « d'une virgule » le texte approuvé par la Sous-Commission, comme s'il s'agissait d'un credo, bien qu'il fût nécessaire de prendre en compte les raisons (historiques) qui faisaient douter et se méfier les autochtones d'une négociation avec les États. Si l'objectif avait été de ne pas compter sur une Déclaration, c'eût été la meilleure voie. Rappelons qu'en dix ans, seuls deux articles avaient été approuvés *ad referendum* par le GTPD : la reconnaissance de la citoyenneté des autochtones dans leurs pays et l'égalité entre femmes et hommes. Cela ne veut pas dire que des débats substantiels n'eurent pas lieu et que des propositions visant le consensus n'aient pas surgi ; au contraire, un grand nombre de propositions furent examinées dont quelques-unes furent reprises par le Président-Rapporteur. De manière plus que déterminante, lors du Sommet mondial de 2005, les chefs d'État et de gouvernement s'engagèrent politiquement en faveur des droits des autochtones, comme l'indique clairement le paragraphe 127 du document final :

*Nous réaffirmons notre engagement à continuer d'avancer pour la promotion des droits de l'homme des peuples autochtones du monde, aux niveaux local, national, régional et international, y compris au moyen de la consultation et de la collaboration avec eux, et de présenter le plus rapidement possible, aux fins de son approbation, un projet final de déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones<sup>15</sup>.*

Bien que le terme « peuples autochtones » ait été employé dans d'autres documents internationaux, comme la Convention 169 sur les peuples autochtones et tribaux de l'OIT en 1989, et dans la Déclaration et le Programme d'action de Durban de 2001<sup>16</sup>, l'usage du terme « peuples » dans le texte de la Sous-Commission avait une importance politique et recevait un soutien général car il n'avait pas de qualification, comme cela avait été le cas dans les textes antérieurs (ce qui, potentiellement, permettait l'autodétermination des peuples autochtones). De fait, ma participation au séminaire de Patzcuaro auquel je fais référence plus bas, se centra sur la question du terme « peuples » qui ouvrait la voie à la résolution, sans plus attendre, des questions en suspens de la Déclaration, celles qui tournaient autour de l'article 3, axe et noyau de la Déclaration. Reconnaisant aux autochtones le statut de « peuples » et, partant, le droit à l'autodétermination, il leur donnait le droit de déterminer librement leur condition politique et de poursuivre librement leur développement économique, social et culturel.

Ces éléments ont été le terreau pour parvenir, en 2004 et 2005, à une conclusion générale, non absolue, entre les membres du GTPD, leur Président-Rapporteur inclus à savoir qu'il n'y avait plus de temps pour la révision des projets de la Déclaration. Après 21 ans, un allongement de la négociation n'aurait pas ajouté grand-chose aux accords possibles, au contraire, on courait le risque de les perdre en chemin. Évidemment, cela reste un objet de controverse et, certainement, dans certains esprits prévaut l'idée qu'il aurait fallu continuer à débattre sur les contenus de la Déclaration, avec le risque de se diriger, de mon point de vue, vers l'infini ou vers le néant.

Le séminaire atelier de Patzcuaro s'est déroulé du 26 au 30 septembre 2005 sous les auspices du gouvernement du Mexique en coordination avec le Bureau du Haut-Commissariat des Nations unies pour les droits de l'homme. Cet atelier a joué un rôle déterminant, particulièrement après la manière dont s'est conclue la 10<sup>e</sup> et la pénultième session du GTPD (du 29 novembre au 3 décembre 2004) due, en partie : à la possibilité de négocier certaines parties du texte de la Sous-Commission ; au manque de temps pour arriver à de meilleurs accords ; à la grève de la faim de certaines organisations de la société civile mécontentes des résultats et des méthodes de travail ; à un grand schisme dans l'assemblée autochtone au sujet du futur du document considéré.

L'atelier de Patzcuaro a été organisé sous la direction de Xóchitl Gálvez à qui, comme je le signalais ci-dessus, l'on doit en grande partie la réussite de cette étape finale des négociations. L'atelier n'a jamais été conçu comme un lieu de négociations qui remplacerait le GTPD ni comme un forum parallèle. Son principal objectif fut de contribuer de manière informelle aux débats sur des questions fondamentales du projet de déclaration, à savoir, l'autodétermination, les terres, les territoires et les ressources, et les dispositions générales. Participèrent à l'atelier près de 90 représentants des gouvernements, des spécialistes des principales régions autochtones du monde, des organisations non gouvernementales (ONG), ainsi que plusieurs universitaires et le Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples autochtones, Rodolfo Stavenhagen. L'atelier permit d'échanger de manière franche et sincère différentes opinions qui servirent à mieux comprendre les différences et à apporter des idées sur la manière de rapprocher des positions pour rédiger une déclaration forte et énergique sur les droits des peuples autochtones.

Conduire le dialogue dans un espace informel, hors du format rigide des négociations genevoises dans ce contexte particulier, a littéralement donné une bouffée d'oxygène au GTPD. Les discussions de l'atelier de Patzcuaro ont donné lieu à une approche différente de la thématique. Les représentants gouvernementaux, autochtones et de la société civile ont pu manifester plus librement et plus franchement leurs doutes et préoccupations, plus que leurs positions. En fin de journée, nous nous sommes rendu compte, en tant que participants que les convergences étaient supérieures aux divergences et qu'en faisant des efforts, il était possible de trouver les solutions pour arriver au compromis nécessaire.

## Dernières négociations au GTPD

La onzième et dernière session du GTPD, qui eut lieu du 5 au 16 décembre 2005 et du 30 janvier au 3 février 2006, a été imprégnée d'une ambiance positive, différente de celle des années antérieures, présageant peut-être la nécessité d'imposer une « nouvelle culture » au travail sur les droits de l'homme.

Pendant cette session, il y eut certes des débats encore intenses sur : la signification de l'« autodétermination » dans le contexte de l'autonomie exercée par les peuples autochtones ; l'étendue de la signification des concepts de « terres et territoires » dans le contexte des États nations et des dimensions agraires et culturelles des autochtones ; des questions transversales comme les droits des femmes, les droits des enfants, ou les droits des tiers ; et particulièrement, l'apparente dichotomie entre droits collectifs *versus* droits individuels. Lors des deux dernières sessions, la rédaction d'articles clés a pu être peaufinée (comme le paragraphe 18 du préambule et les articles 1, 2, 26, 27, 31 et 45) pour obtenir le consensus sur l'ensemble du document qui, en définitive, devait être approuvé par le Conseil.

La confrontation la plus forte se produisit entre le Mexique et la Nouvelle-Zélande, quand ce pays présenta, aux côtés des États-Unis et de l'Australie, une proposition pour modifier l'article 3 sur l'autodétermination, un article qui reproduisait dans son intégralité la disposition qui figure dans l'article 1 commun des Pactes internationaux des droits de l'homme. À Pátzcuaro, il était clair que ni l'assemblée autochtone ni les pays qui promouvaient la Déclaration comme nous, n'allaient accepter de modifier cela. Immédiatement après la présentation de cette proposition, le Président du GTPD tenta de repousser son examen, avec l'argument qu'il avait uniquement circulé en anglais. Face à cela, j'ai été obligé de signaler que nous n'avions pas besoin de la traduction pour exprimer notre refus absolu de la proposition et que, si nous ne faisons pas tous preuve de la volonté d'avoir une approche consensuelle des textes, il restait toujours la possibilité de soumettre la Déclaration au vote pour que la majorité puisse s'exprimer. Cette confrontation nous obligea tous à redoubler d'efforts pour maintenir une ambiance constructive pendant le reste de la session et renforça le rôle de médiateur du Président du GTPD.

Il me semble que les aspects les plus remarquables de ces semaines furent l'acceptation tacite du projet du Président comme document de travail de base, une volonté de négocier de la part des États et des autochtones, et l'adoption préliminaire de plus de 25 paragraphes du préambule et de 35 articles de la Déclaration, par un groupe de travail ouvert et informel dirigé de manière exemplaire par la délégation de Norvège (un pays qui avait joué un rôle décisif dans les sessions antérieures et qui empêcha la stagnation du GTPD).

Ce qui précède fut possible, dans une large mesure, grâce au fait que les représentants autochtones jugèrent acceptable le texte présenté par le Président car il reprenait en grande partie celui de la Sous-Commission et l'améliorait

même. Dans ce contexte, l'assemblée autochtone latino-américaine joua un rôle majeur pour arriver à une position souple, favorable aux négociations à l'intérieur de l'assemblée autochtone, grâce à de solides arguments juridiques.

Le Président du GTPD avait annoncé qu'il réviserait son texte une fois conclus les travaux de février. Ce pourquoi plusieurs pays et représentants autochtones se firent à l'idée que ce résultat serait reporté à la prochaine session de la Commission pour agir. Un climat propice à l'achèvement à court terme des négociations commença à se faire sentir.

Cependant, des questions difficiles restaient encore en suspens. Par exemple, le caractère collectif des droits humains des peuples autochtones, un thème qui suscitait de sérieuses réserves de la part de plusieurs délégations du groupe occidental, particulièrement celles du Royaume Uni et de la France. Une autre question était celle de l'auto-identification comme base de l'«identité» des membres des peuples autochtones. L'Australie, les États-Unis, la Fédération de Russie et la Nouvelle-Zélande réitérèrent leur position intransigeante sur l'autodétermination pour la limiter clairement à l'exercice de l'autonomie interne. Ils insistaient également pour obtenir des garanties explicites sur la partie opératoire, relative à l'intégrité territoriale et à l'unité politique des États. Les membres du Groupe latino-américain et des Caraïbes, et de l'Union européenne, essayèrent de répondre à leurs propres préoccupations, par le biais de propositions constructives qui permettraient un accord et une avancée avec les représentants des peuples autochtones.

À la fin de la 11<sup>e</sup> session, le Président-Rapporteur du GTPD décida de présenter sa proposition de projet de Déclaration à la 62<sup>e</sup> session de la Commission des droits de l'homme en mars 2006. Cela fut favorisé par le fait que le Pérou, comme il a été dit, exerçait également la Présidence de la Commission, ce qui allait permettre de capitaliser les travaux du Groupe de travail pendant ledit mandat.

## **De la Commission des droits de l'homme au Conseil des droits de l'homme**

En principe, le projet de Déclaration devait être examiné par la Commission. Cependant des incertitudes étaient créées par la réforme de la Commission et par un manque de clarté sur le format qu'aurait la 62<sup>e</sup> session (de mars 2006), vu l'établissement imminent du Conseil des droits de l'homme.

Dans le contexte de la transition de la Commission au Conseil, les risques étaient nombreux que le texte du Président-Rapporteur n'obtînt pas un soutien suffisant de la part des représentants gouvernementaux et des autochtones. Il aurait été possible, par exemple, d'entrer dans un processus très complexe d'amendements et de sous-amendements du texte du GTPD; ou bien d'autoriser une dernière session du GTPD. Mais nous savions tous que la corde avait été tirée au maximum et la seule chose qui pouvait avoir lieu était qu'elle se contractât ou

qu'elle craquât ; ou bien il aurait été possible de bâtir un scénario où la Commission aurait décidé de se « mettre en sommeil », c'est-à-dire de bloquer pour quelques années le texte avant de reprendre les négociations. Ce dernier scénario aurait pu signifier la mort de la Déclaration.

La 62<sup>e</sup> session devait être la dernière de la Commission. À quelques jours de son début, il n'y avait pas de certitude sur les dates, format ou agenda, de ce qui devait être décidé à partir du 13 mars 2006, quand débuteraient les travaux, puisque les négociations sur l'établissement du Conseil à New York n'étaient pas encore conclues.

À New York, il n'y avait non seulement pas de clarté sur le futur du Conseil, mais pas non plus sur la manière dont se ferait le transfert des thèmes de la Commission au Conseil sans provoquer un vide sur la protection des droits de l'homme, ou sur le caractère de la première session de ce nouvel organisme. À Genève, les pays discutaient de l'organisation des travaux de cette session, selon que le Conseil serait ou non établi, bien que les discussions aient tourné principalement autour de la première possibilité. Dans l'ensemble, il y avait une tendance en faveur d'une session courte et essentiellement de procédure. Le groupe asiatique et le groupe africain y étaient favorables sans procédures spéciales et sans l'adoption de la Convention pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées dont la négociation avait été conclue récemment. L'Union européenne penchait également en faveur d'un format « procédural », mais cela favorisa l'approbation de la Convention contre les disparitions et du texte du GTPD. Le Groupe latino-américain et des Caraïbes, tout en acceptant l'idée d'une session courte, insistait, avec l'appui du Président de la Commission, pour une session substantielle qui aurait permis l'approbation tant de la Convention et du texte du GTPD, que la reconnaissance de presque 60 ans de travaux depuis l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme, en mettant l'accent sur la contribution normative de la Commission. Le moment venu, ce Groupe déplora qu'aucune action n'ait été réalisée sur ces documents.

L'un des traits significatifs de cette période fut le manque de préparation de pratiquement tous les acteurs qui allaient participer à la Commission. Tout dépendait de la conclusion des négociations à New York, qui pouvait avoir lieu le 15 mars si le Président de l'Assemblée décidait de soumettre au vote son projet de résolution, ce qui eut d'ailleurs lieu devant le refus des États-Unis d'Amérique de se joindre au consensus. On s'attendait donc à une improvisation qui exigeait une grande flexibilité de la part des délégations gouvernementales et des ONG.

Plusieurs scénarios furent envisagés, en fonction de deux facteurs. D'une part, une décision favorable de l'Assemblée générale établissant le Conseil aiderait à améliorer l'ambiance parlementaire dans la Commission, ce qui changerait son calendrier traditionnel. La tenue d'une session de deux semaines au lieu des six traditionnelles était envisagée, ainsi que la transmission au Conseil de toutes les questions non urgentes ou conclues.

Pour aider le processus, la plupart des ONG genevoises cherchaient à favoriser une ambiance positive autour de la constitution du Conseil, en laissant de côté, pour le moment, leurs priorités nationales. D'autre part, les complications à l'Assemblée générale, au sujet de la façon dont aurait lieu le vote ou un hypothétique report de la prise de décision, perturbaient sensiblement l'ambiance à Genève. On pouvait aussi craindre que les questions qui traditionnellement avaient engendré une polarisation fussent présentes dans le débat : la situation au Moyen-Orient, à laquelle s'ajoutait l'intolérance religieuse ou la diffamation de religions étant donné les incidents de la publication des caricatures que nous connaissons tous, la question de Guantánamo ou la situation au Darfour, pour ne citer que quelques exemples.

Comme je l'ai mentionné, les travaux de la 62<sup>e</sup> session de la Commission devaient débiter le 13 mars. Ce jour-là, l'ambassadeur Rodríguez Cuadros, Président de la Commission, fit une brève intervention, qui lui avait été accordée préalablement. Il indiqua que tout le système des droits de l'homme se trouvait dans une situation exceptionnelle en raison des négociations relatives à l'établissement du Conseil à New York mais, qu'indépendamment de celles-ci, la Commission avait des responsabilités et des mandats à remplir. Ensuite, conformément à l'article 48 des règles de procédure de l'ECOSOC, le Président déclara suspendue la réunion et indiqua que les travaux seraient repris le lundi 20 mars. Immédiatement, des consultations intensives se formèrent à propos des différents calendriers, formats et propositions de durée pour la 62<sup>e</sup> session.

Finalement, le 15 mars 2006, l'Assemblée générale des Nations unies, par sa Résolution 60/251, décida de substituer le Conseil à la Commission<sup>17</sup>. À partir de ce jour, une intense activité en faveur de la Déclaration s'exerça de la part des ONG et des représentants des peuples autochtones engagés dans le processus. Par le biais de lettres et de communiqués, ils manifestèrent leur soutien à l'adoption de la Déclaration lors de la 62<sup>e</sup> session de la Commission et demandèrent à plusieurs gouvernements, y compris à celui du Mexique, de faire leur possible pour que ledit texte fût adopté en urgence par la Commission et qu'il fût ensuite transmis à l'ECOSOC et à l'Assemblée générale. Ce fut très encourageant et positif puisque, dans un premier temps, des réserves avaient été émises par les autochtones sur le texte proposé par le Président-Rapporteur du Groupe de travail, Luis Chávez<sup>18</sup>. Il importe de relever qu'à ce moment-là, le texte du Président-Rapporteur comptait sur un soutien important des autochtones et commençait à avoir le soutien des pays de l'Union européenne et du Groupe latino-américain et Caraïbe (GRULAC). Mais on savait également que la Fédération de Russie, les États-Unis d'Amérique, l'Australie et la Nouvelle-Zélande avaient de sérieux problèmes. Postérieurement, le Canada allait exprimer clairement son désaccord avec le texte du GTPD.

Cependant, la roue tourna en faveur de l'adoption de la Déclaration. Cette semaine-là, le GRULAC réitéra sa position pour que la Commission soit positive,

et qu'elle pût examiner de manière approfondie les documents produits par les différents groupes de travail, qui seraient prêts pour son approbation : le texte du GTPD et la Convention contre les disparitions. Sur la base de cet engagement, le GRULAC, et d'autres groupes régionaux, se joignirent à la proposition de faire courte la 62<sup>e</sup> session de la Commission. Bien que le Groupe occidental n'ait pas une position commune, l'Union européenne soutint désormais l'adoption du texte du GTPD et de la Convention.

Conformément à la résolution 60/251 établissant le Conseil des droits de l'homme, le Conseil économique et social (ECOSOC) dut adopter une résolution qui donna, jusqu'à ce que le Conseil adopte une décision, une permanence juridique aux procédures spéciales et aux groupes de travail de la Commission dans la période de transition. Avec pour objectif d'assurer que les procédures spéciales, les groupes de travail, et autres activités, eussent un suivi, cette résolution de l'ECOSOC allait pouvoir demander que leurs rapports fussent soumis au Conseil des droits de l'homme.

Les réunions de la Commission furent suspendues jusqu'au lundi 27 mars 2006, dans l'attente de la décision de l'ECOSOC. Pendant ce temps, les délégations et les ONG exprimèrent leur insatisfaction croissante, voire leur franc embarras devant la forme que prenaient les événements, et pour la confusion qui prévalait au fil des jours. L'Ambassadeur Rodríguez Cuadros, Président de la Commission, ne réussit pas à faire accepter sa proposition d'inclure l'examen du texte du GTPD. La majorité des délégations considérèrent inévitable que la réunion fut seulement procédurale, avec uniquement des déclarations des Présidents des 61<sup>e</sup> et 62<sup>e</sup> sessions de la Commission et du Haut-Commissaire.

Étant donné l'urgence qu'une décision de l'ECOSOC intervînt sur la procédure adéquate pour examiner les rapports des groupes de travail sur l'élaboration de la Convention et la Déclaration, quelques pays souhaitèrent que la résolution de l'ECOSOC fut de prendre lui-même en considération les rapports desdits groupes. Ce choix, bien qu'il eût compté sur un ample soutien du GRULAC et de pratiquement tous les membres de l'Union Européenne, ne fut pas entériné, face à l'opposition d'autres groupes.

Le 22 mars 2006, finalement, l'ECOSOC approuva la résolution 2006/2 (mise en œuvre de la résolution de l'Assemblée Générale 60/251). Cette résolution rappe lait la résolution 5(1) du 16 février 1946 par laquelle avait été créée la Commission ainsi que les résolutions pertinentes dans les termes de leur mandat et, bien entendu, la résolution 60/251 de l'Assemblée générale qui établissait le Conseil des droits de l'homme. Elle assura seulement deux choses : 1) la conclusion des travaux de la Commission à sa 62<sup>e</sup> session, qui devait être « courte et procédurale » et transmettre son rapport final au Conseil, et 2) abolir la Commission le 16 juin 2006.

Le développement des négociations vers la troisième semaine de mars se compliqua encore plus en raison du manque de définition de la part de l'ECOSOC. Les

difficultés empêchèrent de conclure un accord sur le calendrier de la session, ce qui aboutit à un programme modeste pour la clôture de la Commission, qui ne dura pas plus de 3 heures. À cela s'ajouta le malaise de plusieurs personnes face au manque de reconnaissance envers la Commission pour ses 60 ans de travail et ses énormes contributions, y compris la Déclaration universelle des droits de l'homme.

La 62<sup>e</sup> session de la Commission se termina le 27 mars dans une ambiance protocolaire et solennelle. En plus de marquer la clôture des travaux de cette période, elle formalisa la fin de la Commission. La large présence des délégations gouvernementales, des organisations non gouvernementales et de la presse, contrasta avec le manque d'action sur des questions substantielles et avec le petit nombre d'interventions autorisées, qui se limitèrent à celles des Présidences de la Commission entrante et sortante, du Haut-Commissaire pour les droits de l'homme, des cinq Coordinateurs régionaux et à une très brève déclaration des ONG.

À cette occasion, le GRULAC manifesta, comme cela fut signalé auparavant, sa profonde insatisfaction et sa gêne devant une session dénuée de substance et qui n'entreprit rien, sans raison apparente, à propos des projets de Convention sur les disparitions forcées et de Déclaration sur les droits des peuples autochtones. Il se dissocia également de la résolution de la Commission, présentée par son Président, qui donnait les travaux pour achevés, en signalant qu'elle ne serait pas soumise au vote, étant entendu que la première réunion du Conseil des droits de l'homme serait substantielle. Le GRULAC mit l'accent sur le fait qu'adopter ces documents dans cette session aurait été un signe positif et un digne accomplissement de la Commission. C'est ainsi que se conclut la Commission et que la première session du Conseil des droits de l'homme s'approcha d'une prise significative de responsabilités et suscita de grandes espérances.

Face à une telle situation, il était important d'être actif, non seulement en faveur du nouveau Conseil, mais aussi vis-à-vis des succès obtenus par la Commission, parmi lesquels l'élaboration du texte du GTPD. Quelques pays soutenaient la Convention contre les disparitions forcées, d'autres la Déclaration. Dès lors, une alliance stratégique s'imposa qui, en définitive, montra son efficacité: unir des forces autour des deux documents et approuver l'un en fonction de l'autre à la première session du Conseil des droits de l'homme.

Le 29 mars 2006, une conférence de presse eut lieu autour des projets de Déclaration et de Convention. Y participèrent les Ambassadeurs d'Argentine, de Belgique, du Chili, d'Espagne, de France, et l'auteur de ces lignes en tant que représentant du Mexique, également les représentants du Comité International de la Croix-Rouge, d'Amnesty International, de la Commission internationale de juristes et de la Fédération internationale des droits de l'homme et les envoyés spéciaux de plusieurs médias comme Reuters, BBC, EFE, *Voice of America* ou *La Jornada*, entre autres.

C'est ainsi que débuta une campagne de promotion pour l'approbation des documents cités lors de la première session du Conseil et, cette même année, à

l'Assemblée générale, approbation qui aurait été impossible à la Commission ou à l'ECOSOC. Le caractère fondamental de promotion et de protection des droits de l'homme de ces documents fut mis en avant. Une invitation de se joindre à cet important effort fut lancée à toutes les régions.

On affirma que le texte du GTPD, en particulier, répondait finalement à une revendication historique des peuples autochtones du monde entier. Il était le produit de très longues négociations entamées en 1985 (dans la Sous-Commission de cette époque, poursuivies par le GTPD pendant 11 ans) et le projet présenté au Conseil parvenait à un équilibre entre les propositions présentées tant par les États que par les peuples autochtones. Le texte du GTPD, a-t-on dit, parlait de la reconnaissance des retards historiques et établissait une série de mesures pour assurer la préservation, l'existence et le développement des autochtones ; il éliminait la discrimination dont ils étaient l'objet, et fournissait des solutions tendant à corriger les injustices historiques dans le cadre d'une nouvelle relation avec l'État ; il réaffirmait leurs droits sur la base de principes existants dans le droit international, à partir de la reconnaissance de leur situation de particulière vulnérabilité, y compris le droit à l'auto-détermination.

Parmi les contributions de plusieurs pays, on mentionna les négociations de l'Atelier de Pátzcuaro, en 2005, qui aidèrent à résoudre la question de l'autodétermination dans le texte du GTPD. Les Ambassadeurs d'Espagne et de France soulignèrent que l'Union Européenne avait soutenu la prise en considération, par le Conseil des droits de l'homme lors de sa première réunion, de la Convention et de la Déclaration en indiquant qu'il n'y aurait pas de réexamen de ces textes et qu'ils devaient être adoptés par le Conseil et l'Assemblée générale cette même année. Il fut clair que le destin de la Convention et celui de la Déclaration étaient liés, et que l'accord entre l'Union Européenne et le GRULAC supposait de maintenir ensemble les deux documents. Cette formule d'appariement permit, entre autres facteurs, l'adoption du texte du GTPD à la première session du Conseil.

Le message ne pouvait être plus clair : les négociations sur la Déclaration étaient arrivées à leur terme après 21 ans, il était temps d'agir. La décision était entre les mains des gouvernements et des organisations de la société civile qui, en fin de compte, ont répondu de façon responsable face à l'amplitude du succès historique qui approchait.

Cela vaut la peine de rappeler une « autre campagne » que mirent en marche, de manière inhabituelle, même inattendue, mais très efficace, les organisations et les représentants autochtones pour contrer la campagne orchestrée par les pays opposés à la Déclaration, à la suite d'une réunion à laquelle j'assistai le samedi 24 juin 2006. Les représentants autochtones accusèrent ces pays de retarder, voire de bloquer les actions en faveur du texte de la Déclaration par le biais de motions de procédures qu'eux-mêmes considéraient contraires au développement des droits de l'homme, comme la motion intitulée « non-action » (*non action motion*). À partir de ce moment, la demande d'avoir plus de temps pour l'analyse de la Déclaration

et pour obtenir de meilleurs accords entre États et peuples autochtones, fut qualifiée de motion de « non-action » et non comme un geste de bonne volonté ou de bonne foi.

## **Approbation du texte du Conseil des droits de l'homme**

En avril 2006, on chercha à définir quelques-uns des points substantiels de la première session du Conseil des droits de l'homme. Mais savoir qui en prendrait la première Présidence empêcha l'avancement des travaux. Le GRULAC considérait qu'elle lui revenait, étant donné les circonstances dans lesquelles s'était développée la dernière session de la Commission, qui dura moins de trois heures, tandis que d'autres groupes envisageaient d'autres options.

Le Pérou avait lancé une campagne de promotion dans les capitales des pays, en faveur de l'Ambassadeur Rodríguez Cuadros, sans le reconnaître à Genève, malgré les difficultés que celui-ci avait affrontées pour clôturer la Commission et qui furent certainement un élément pour que d'autres groupes et pays considèrent que la présidence du Conseil devait être occupée par une autre région.

Avec l'appui de pays européens, l'Europe de l'est aspira à la présidence sans y parvenir ; certaines propositions, soutenues par l'Asie, pour que le poste soit tiré au sort parmi les cinq groupes régionaux et que le groupe gagnant puisse élire un candidat par consensus, n'aboutirent pas non plus. Dans tous les cas, il était clair que le poste n'était pas assuré pour le GRULAC et que si notre groupe n'arrivait pas à se mettre d'accord sur un candidat d'unité, il perdrait l'occasion d'occuper la première présidence de ce nouveau Conseil. Face à cette situation, le 11 mai, l'ambassadeur Rodríguez Cuadros lui-même proposa le Mexique pour occuper le poste et le GRULAC approuva immédiatement, par acclamation, la proposition. C'est ainsi que le Mexique est devenu le candidat de la région, soutenu par les autres groupes régionaux.

Le 19 mai, l'auteur de ces lignes fut élu Président du Conseil des droits de l'homme. L'élection formelle se réalisa le 19 juin, quand ce nouvel organisme tint sa première session. Avec cette désignation, le Mexique a eu l'énorme responsabilité de conduire les efforts de la communauté internationale pour consolider l'établissement du nouveau Conseil et le rendre opérationnel. L'enjeu fut de construire un Conseil capable de faire face aux défis imposés par la communauté internationale pour la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, sans discrimination d'aucun type.

Comme s'il s'agissait d'un paradoxe de l'histoire, l'Espagne, le Guatemala, le Pérou et le Mexique se réunirent, lors de la première semaine de juin, pour mettre au point une stratégie de soutien à la Déclaration en vue de son adoption lors de la première session du Conseil. Je suggérai alors que, pour avoir exercé la Présidence du GTPD, il serait très important que le Pérou pût présenter le projet de

résolution correspondant et qu'en tant que Président, je soutiendrais tous les efforts pour son approbation pendant la première session du Conseil.

Le Pérou fit état de son désir de présenter la résolution et de faire deux « changements éditoriaux » au texte du GTPD, relatifs aux articles 26 et 45, bien qu'« ouvrir » le texte risquât, comme on dit familièrement, d'« ouvrir la boîte de Pandore » et de perdre le soutien de certaines délégations et d'organisations autochtones. L'équilibre atteint était extrêmement délicat (il faut mentionner, en particulier, que le changement « éditorial » à l'article 26 était une proposition faite par le Canada qu'il ne put maintenir par la suite parce qu'il l'engagerait à accepter la Déclaration)<sup>19</sup>. En outre, il était toujours fondamental de maintenir le lien étroit entre le texte du GTPD et la Convention sur les disparitions afin de conserver le soutien de l'Union européenne, particulièrement de la France et du Royaume Uni. Par conséquent, nous nous sommes mis d'accord pour que le texte de la Déclaration ne fût pas modifié.

Mi-juin, le lobbying intense des États-Unis, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande contre l'approbation du texte du GTPD, ainsi que le changement radical de position du Canada, étaient désormais connus publiquement. On évalua sérieusement les conséquences que cela pourrait entraîner. Pour y parer, le Pérou avait un projet de résolution approuvant le texte du GTPD et cherchait le co-parrainage d'autres pays. Les représentants autochtones continuaient de soutenir le texte présenté par le Président et rappelaient que la majeure partie des organisations ainsi que l'Instance permanente sur les questions autochtones demandaient sa rapide approbation. Le 20 juin, le Pérou appela à des consultations informelles ouvertes sur le projet de résolution pour l'adoption du texte du GTPD : sept pays avaient alors souscrit au projet ; le Pérou, le Danemark, l'Espagne, le Guatemala, le Mexique, la Norvège et le Venezuela.

Le niveau de participation des gouvernements et des organisations de la société civile, ainsi que celui d'autres participants intéressés, fut extrêmement élevé au cours de la première session du Conseil ; plus grandes encore, étaient les attentes sur les premiers travaux du Conseil, et sur ses résultats, ce qui permit à la première session d'être très productive et d'adopter des décisions de caractère historique : l'approbation de la Convention sur les disparitions et du texte du GTPD, et la création de groupes de travail pour mettre en place les institutions du Conseil stipulées dans la résolution 60/251<sup>20</sup>. Le 28 juin, le Conseil examina le rapport du GTPD. La délégation du Pérou avait déjà déposé un projet de résolution qui comptait environ 40 parrains. Le Conseil approuva la Déclaration et la transmit à l'Assemblée Générale en vue de son adoption pendant la 61<sup>e</sup> session.

En présentant son rapport, le Président du GTPD, Luis Enrique Chávez, expliqua l'origine des propositions qu'il contenait et déclara qu'elles étaient destinées à rapprocher les positions, et à faire en sorte que la déclaration fût adoptée par consensus. Il signala que ces propositions étaient le fruit de diverses options qui toutes avaient été sur la table pendant les négociations et dûment considérées à

un moment ou à un autre par le GTPD. Il affirma qu'après des années de négociations, les aspects les plus controversés du texte (l'autodétermination, les terres et territoires et les ressources naturelles), pourraient difficilement être approuvés par consensus et qu'il n'y avait plus de meilleur espace pour parvenir à un accord, quand bien même on déciderait de tenir plus de consultations. On était simplement arrivé à la limite des négociations et la nature fondamentale des positions des opposants empêchait de s'accorder sur des formules intermédiaires. Le Président Chávez insista sur le fait que sa proposition tentait de couvrir de manière équilibrée et juste les préoccupations de la grande majorité des participants, États et représentants de peuples autochtones.

L'ambiance au Conseil fut marquée par l'annonce du Canada qu'il allait poser une série d'amendements au projet de résolution qui diffèreraient, au moins jusqu'en septembre, la décision d'adopter le texte du GTPD. La rumeur courait que la stratégie du Canada serait de proposer qu'à la deuxième session du Conseil, l'extension du mandat du GTPD fût approuvée pour un ou deux ans supplémentaires mais, comme je l'ai mentionné, une proposition semblable avait été faite, lors de la 61<sup>e</sup> session de la Commission et avait été bloquée par le groupe des pays opposés à la Déclaration, qui incluaient désormais le Canada.

Plusieurs délégations et groupes régionaux appelèrent les membres du Conseil à approuver la Déclaration, en mettant l'accent sur la nécessité de répondre aux revendications historiques des peuples autochtones dans le contexte de ce moment historique fondamental qu'était la première session du Conseil. Le GRULAC et l'Union européenne plaidèrent pour l'adoption de la Déclaration pendant cette session. Celle-ci déclara que, bien que l'on n'ait pu arriver à un accord sur tous les articles du texte du GTPD, le projet présenté était le meilleur résultat possible. Les pays nordiques souscrivirent également à cette intervention. Le Groupe africain demanda au Canada de retirer ses propositions d'amendements et plaida pour l'adoption de la résolution ; c'était la première fois que ce groupe se manifestait avec clarté sur le sujet, bien que par la suite il allât réagir de manière différente à New York. La Chine eut également une position favorable.

D'autres positions, minoritaires, furent en faveur de la poursuite des discussions dans le sens que proposait le Canada. Les positions les plus radicales furent celles de l'Australie, des États-Unis et de la Nouvelle-Zélande, pays qui trouvèrent le texte du GTPD extrêmement problématique et le qualifièrent de confus, contraire au droit international et dont l'application était susceptible de causer des difficultés d'interprétation. La Fédération de Russie maintint également ses réserves par rapport au texte, mais plus discrètement.

À l'exception du Canada et de la Fédération de Russie, les membres du Conseil, y compris de l'Union européenne (et en son sein, le Royaume-Uni et la France), ainsi que le Groupe africain (qui, par la suite, recula étonnamment sur l'adoption à l'Assemblée générale après un intense lobbying de la part des quatre pays anglo-saxons opposants à la Déclaration), soutinrent l'adoption du texte du

GTPD, qui devint ainsi le texte du Conseil. En tout cas, le débat dans la salle fut positif et les positions du Canada et de la Russie comme membres du Conseil, et celles des États-Unis, de l’Australie et de la Nouvelle-Zélande comme observateurs, ne représentèrent qu’une claire minorité qui ne pût pas empêcher l’adoption du texte.

À la dernière minute une rumeur courut, qui malheureusement allait être avérée, selon laquelle l’Argentine serait l’unique pays du GRULAC qui voterait contre la Déclaration, particulièrement en raison de ses préoccupations internes sur la situation des Îles Malouines. Heureusement, le ministre des Affaires étrangères d’Argentine se trouvait dans la salle, à cause de l’adoption de la Convention sur les disparitions, d’importance particulière pour ce pays, et il changea son vote négatif en abstention. Il importe de signaler que, plus tard, à New York, l’Argentine fut un excellent partisan du texte du Conseil, alors que la Colombie, qui l’avait été à Genève, s’unit avec les opposants, aux côtés d’autres pays du CARICOM, comme le Surinam. Il est essentiel de prendre en compte ces changements de position erratiques des pays, d’un forum à l’autre, afin de comprendre le dénouement de ce processus.

Avant d’entamer la session, je m’entretins avec le ministre argentin Tayana pour évaluer la situation. Nous étions d’accord sur le très mauvais message politique qu’apporterait à la naissance du Conseil, ainsi qu’à la Déclaration et à la Convention, le vote négatif d’un pays du GRULAC et, particulièrement, de l’un de ceux tellement engagés dans les droits de l’homme, comme l’Argentine. Plus encore importait la présence, dans la salle, de personnes d’un grand poids politique et moral, comme la dirigeante des Mères de la Place de Mai et de plusieurs leaders autochtones, qui discutèrent avec le ministre argentin quelques minutes avant la session. Face à la délicate situation interne, et à la pression politique au sein du Conseil, l’Argentine s’est abstenue, réduisant le tort qui pourrait être causé.

La grande majorité des ONG et des peuples autochtones s’exprima en faveur du texte du GTPD à travers les déclarations des assemblées régionales d’Asie, d’Afrique, d’Amérique latine, d’Amérique du Nord et du Pacifique. Toutes ont remarqué que le texte n’était pas parfait et qu’elles auraient préféré qu’il eût établi des normes plus élevées mais elles attirèrent l’attention du Conseil en affirmant que le moment était venu de l’adopter et de penser à sa diffusion et à son application. Dès lors, elles furent extrêmement critiques des gouvernements qui s’opposaient à l’adoption. Seules quelques organisations autochtones refusèrent d’approuver le document, bien qu’elles rectifiassent, plus tard, leurs positions. Au début de la première session, une organisation autochtone, siégeant à New York, annonça qu’elle enverrait un texte de refus de la Déclaration, ce qui peut, certes, être considéré comme honnête, mais également totalement contreproductif. Comme dans d’autres cas, en qualité de Président du Conseil, j’ai considéré que la priorité était de faire avancer le processus en neutralisant ce type d’actions

et en utilisant les meilleurs arguments pour maintenir une atmosphère ouverte au Conseil ; pour ce faire, j'ai toujours compté sur l'appui de ma précieuse équipe. On peut dire que, pour la première fois, se manifestait l'appui majoritaire des autochtones au projet de Déclaration ce qui, ajouté à la volonté d'une grande majorité de délégations, a permis au Conseil d'approuver le projet.

Lors de la première session du Conseil, les 29 et 30 juin 2006, de nombreuses résolutions furent adoptées, relativement au thème « Application de la Résolution 60/251 de l'Assemblée Générale, du 15 mars 2006, intitulée "Conseil des droits de l'homme" ». La résolution « Convention Internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées »<sup>21</sup> a été adoptée, sans vote, le 29 juin 2006. Immédiatement après on vota la résolution présentée par le Pérou « Groupe de travail de la Commission chargée d'élaborer un projet de Déclaration conformément au paragraphe 5 de la résolution 49/214 de l'Assemblée générale, du 23 décembre 1994 » (motion A/HRC/1/L.3) par laquelle le Conseil des droits de l'homme adopta le texte et recommandait à son tour à l'Assemblée générale de l'adopter<sup>22</sup>.

## Nouveaux écueils à l'Assemblée générale

À la Présidence du Conseil, il était aussi approprié que nécessaire d'établir, à la 61<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale, une stratégie en vue de l'adoption du texte du Conseil et de la Convention sur les disparitions forcées. En raison, d'abord, de l'importance des documents en question et, ensuite, pour manifester l'autonomie et la position hiérarchique du Conseil, un organe rénové des Nations unies, où ces documents avaient été approuvés. À l'Assemblée générale, et au Conseil, il était important de maintenir autant que possible le lien entre les deux instruments, tout en sachant pertinemment que la Convention ne rencontrait pas les mêmes difficultés que le texte de la Déclaration. Pour la Présidence du Conseil, il était toujours important de faire campagne pour la promotion de la Déclaration, en montrant la valeur du document et en exorcisant les phantasmes invoqués par quelques États.

Dans ce climat, je reçus le 12 juillet 2006 en qualité de Président du Conseil des droits de l'homme, une invitation du Gouvernement du Mexique, à travers la responsable de la Commission nationale pour le développement des peuples autochtones, Xóchitl Gálvez, pour assister à la remise symbolique de la Déclaration que fit le Président du Mexique d'alors, Vicente Fox, aux peuples autochtones du monde. Lors de cet événement fut mis en relief l'importance, face aux représentants autochtones, aux fonctionnaires, aux membres du corps diplomatique accrédités au Mexique, et à la presse, de l'approbation de la Déclaration et qu'elle soit possible par consensus, à l'Assemblée générale dans sa 61<sup>e</sup> période de sessions.

Par la suite se tint, à Tulum (Quintana Roo) du 4 au 6 septembre 2006, une réunion pour la mise en œuvre de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones, organisée par la Commission nationale pour le développement des peuples autochtones, le ministère mexicain des affaires étrangères et le Bureau du Haut-Commissaire des Nations unies aux droits de l'homme. Elle reprit quelques idées lancées lors du séminaire de Pátzcuaro, mais elle se centra sur la mise en œuvre de la Déclaration. À mon avis, le mérite de cette réunion consista à regrouper l'assemblée autochtone et les pays « amis » de la Déclaration avant la 61<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale des Nations unies à New York. Des obstacles se dressèrent à l'horizon puisqu'après l'approbation de la Déclaration par le Conseil, des pays comme le Canada et la Nouvelle-Zélande menacèrent d'utiliser la Troisième Commission de l'Assemblée générale pour freiner son adoption.

Lors de la deuxième session du Conseil, qui s'est tenue entre le 18 septembre et le 6 octobre, et les 27 et 29 novembre 2006, dans la continuité des décisions du Conseil, j'ai appelé à soutenir la cause des droits de l'homme. Celle-ci, ai-je rappelé, était fondée sur l'engagement des États de créer un Conseil des droits de l'homme, et d'y soutenir l'adoption de la Convention sur les disparitions et de la Déclaration à l'Assemblée générale. Cette déclaration ne plut pas du tout aux délégations opposantes, mais elle était nécessaire pour confirmer mon engagement, comme Président, en faveur de ces adoptions.

Le 10 novembre 2006 on examina l'article 68, « Rapport du Conseil des droits de l'homme », à la réunion plénière de l'Assemblée générale et à la Troisième Commission<sup>23</sup>. On programma pour la session plénière du matin l'examen du rapport du Conseil et, pour la session vespérale, la présentation de la Convention sur les disparitions et la Déclaration de la Troisième Commission. C'est dans ce cadre que l'on devait prendre en considération les recommandations transmises par le Conseil à l'Assemblée générale et en débattre.

Dans mon intervention à la session plénière de l'Assemblée, je présentai un rapport général sur les activités du Conseil en mentionnant son travail sur le développement du droit international en matière des droits de l'homme et de thèmes concrets, un contexte dans lequel il avait approuvé et recommandé, l'adoption, par l'Assemblée générale, de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones et de la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées.

Dans mon intervention à la Troisième Commission, je me réfèrai exclusivement aux recommandations du Conseil des droits de l'homme à l'Assemblée Générale relatives au développement du droit international sur les droits de l'homme. J'ai mis l'accent sur le fait que, conformément au paragraphe 5(c) de la résolution 60/251<sup>24</sup>, le Conseil avait apporté une importante contribution au développement de la norme internationale sur les droits de l'homme, avec l'approbation, lors de sa première session, de la Convention sur les disparitions et de la

Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones. Je réitérai que, outre le fait que la Déclaration avait répondu à une demande historique des peuples autochtones et qu'elle était le résultat d'une large négociation, la communauté internationale pouvait répondre, dans le cadre de la réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale, à la pétition de septembre 2005 des chefs d'État et de gouvernement, qui réaffirmaient leur engagement à faire adopter, le plus tôt possible, le projet final de la Déclaration sur les droits des peuples autochtones<sup>25</sup>.

Avec le soutien de plusieurs co-parrains, le Pérou et la France déposèrent deux projets de résolution concernant, respectivement, la Déclaration et la Convention. On espérait qu'à la fin du débat général, la Troisième Commission adopterait ces deux documents. Dans un scénario optimiste, cela aurait lieu ce même après-midi (un vendredi), ou le lundi suivant (13 novembre) en cas de prolongation du débat. Un projet de résolution<sup>26</sup> circulait déjà, qui prenait note de la résolution 1/2 du 29 juin 2006 du Conseil des droits de l'homme, où s'exprimait la reconnaissance au Conseil de son approbation, et qui approuvait également la Déclaration telle qu'elle avait été adoptée<sup>27</sup>.

Cependant, cette semaine-là, le représentant permanent de la Namibie, qui présidait le Groupe africain, envoya une lettre à la Présidente de l'Assemblée Générale, Mme Sheikha Haya Rashed Al Khalifa, de Bahrein, en lui demandant de différer la prise en considération de la Déclaration afin que les États membres examinassent et négociaissent « avec plus de profondeur ». Le représentant permanent du Botswana envoya également une missive – en réponse à une lettre conjointe, envoyée aux États membres, par le groupe de pays qui soutenaient la Déclaration – laquelle signalait les sérieuses difficultés que ce pays avait avec la Déclaration et jugeait qu'il lui fallait réfléchir avant de l'adopter. La lettre était accompagnée d'un aide-mémoire dans lequel il détaillait les aspects de la Déclaration qui présentaient des difficultés à son gouvernement, et qui étaient les mêmes que celles soulevées par le groupe africain : un manque de définition des peuples autochtones, le droit à l'autodétermination, la question des ressources naturelles et des terres et territoires, la Convention 169, entre autres<sup>28</sup>.

Maintenant que des pays du Groupe africain soutenaient l'adoption de la Déclaration (le Bénin, le Cameroun, le Congo et l'Afrique du Sud), les pays faisant des objections présentaient leur position comme relevant de la procédure et non de la substance. De manière informelle, le Groupe africain fit savoir qu'il demanderait une prolongation des négociations jusqu'à la conclusion de la 61<sup>e</sup> session de l'Assemblée Générale en septembre 2007.

Le groupe de co-parrains de la Déclaration entama, le lundi 13 novembre, un dialogue avec des membres du Groupe africain afin de trouver une solution à leurs préoccupations, à la condition de ne pas rouvrir le document. Bien que le Groupe africain affirmât y être favorable et « chercher uniquement une voie pour répondre à certaines préoccupations », la vérité est qu'ils ne dirent jamais quelle

était cette voie. Par ailleurs, les préoccupations manifestées n'étaient pas mineures puisqu'elles renvoyaient à des questions substantielles et essentielles de la Déclaration. Les co-parrains proposèrent de modifier le projet de résolution soumis à adoption, afin d'y ajouter des références aux principes de la Charte des Nations unies et à la diversité des peuples autochtones des différentes régions du monde. Une mention serait faite également du travail réalisé par les organismes respectifs de la Commission des droits de l'homme dans son élaboration.

Néanmoins, en parallèle, et à l'insu des parrains, la Namibie, au nom du Groupe africain, proposa une série d'amendements qui auraient dû être débattus avant la conclusion de la 61<sup>e</sup> session. Le Groupe africain affirma avoir soumis les amendements, sachant qu'il les retirerait au cas où un accord interviendrait avec les parrains. Cependant, il avait prévu de les présenter à la Troisième Commission, ce qui préjugait négativement du résultat des négociations entre ce groupe régional et les parrains. À ce moment-là, le Groupe africain avait déjà présenté un front uni qui incluait l'Afrique du Sud, dont l'ambassadeur à New York menait campagne contre la Déclaration, malgré des positions contraires soutenues à Genève et à Pretoria.

Évidemment, je me suis exprimé sur l'inconvenance de soutenir le projet de décision déposé par le Groupe africain, d'abord parce qu'il affectait l'autonomie du Conseil et ensuite parce qu'il contredisait l'accord adopté par l'Assemblée Générale par rapport aux termes employés pour la considération du Thème 68<sup>29</sup>. Cela sans considérer le dommage provoqué à la Déclaration. Pour comble, les choses se compliquaient à New York et le thème autochtone commençait à être utilisé à d'autres fins<sup>30</sup>.

Le 28 novembre 2006, le Pérou présenta, au nom de 33 parrains le texte du Conseil qui allait être adopté par l'Assemblée Générale<sup>31</sup>. Cependant, le Groupe africain, à l'initiative du Botswana, du Kenya, de la Namibie et du Nigeria, et arguant d'« objections substantielles », soumit des amendements pour reporter l'examen et l'adoption de mesures. Il y aurait ainsi plus de temps pour continuer les consultations et conclure l'examen de la Déclaration avant la 61<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale.

Il convient de rappeler le sens des amendements. Dans le paragraphe 1 de la partie opérationnelle, qui exprimait l'estime du GTPD pour le travail réalisé sur le projet de Déclaration, ils demandaient de supprimer la phrase « et au Conseil des droits de l'homme pour l'approbation du texte de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones ». Dans le paragraphe 2, également de la partie opérationnelle, il était décidé de « reporter l'examen et l'adoption de mesures sur la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones afin de disposer de plus de temps pour continuer les consultations ». Un paragraphe opérationnel avait été ajouté qui décidait « également de conclure son examen avant que ne se terminât la soixante et unième session ».

Les amendements au projet de résolution du Groupe africain furent adoptés par 82 voix pour, 67 contre et 25 abstentions<sup>32</sup>. Par la suite, le projet amendé obtint

83 voix pour, 91 abstentions, et aucune voix contre. Avant le vote sur le projet amendé, les parrains retirèrent leur soutien et leur parrainage<sup>33</sup>. Ils déclarèrent que les amendements africains dénaturaient l'objectif central de la résolution, qu'ils équivalaient à une « motion de non-action » ; qu'ils s'éloignaient de la position que l'Algérie avait exprimée à Genève au nom du Groupe africain, que le report ne conduirait à aucun résultat plus acceptable ni pour les gouvernements ni pour les peuples autochtones, qu'il mettait en danger la Déclaration et montrait l'incapacité de l'ONU à agir en la matière<sup>34</sup>.

L'initiative des pays africains eut du succès grâce à deux facteurs principaux : leur alliance avec les principaux pays opposés à la Déclaration (l'Australie, le Canada, les États-Unis, la Fédération de Russie et la Nouvelle-Zélande) ; et que le débat à la Troisième Commission ait lieu sur la présentation du rapport du Conseil à l'Assemblée générale plénière<sup>35</sup>, présentation à laquelle la Chine, l'Égypte et l'Iran s'opposaient, considérant qu'elle mettait en question la pertinence de la Troisième Commission comme « unique organisme universel » pour les droits de l'homme.

Sur la base de la résolution amendée, le Groupe africain procéda à des consultations internes pour définir sa position en substance, ce à quoi il ne parvint pas en raison des divergences avec l'Afrique du Sud et le Cameroun, qui avaient parrainé la Déclaration et voté en sa faveur à Genève. Pour sortir de l'impasse, au cours du sommet de l'Union africaine tenu à Addis Abeba le 31 janvier 2007, le Botswana encouragea le Groupe africain à se mettre d'accord sur une position pour les négociations à venir. Malgré cela, à New York, les discussions du Groupe continuèrent de stagner, particulièrement à cause des amendements qu'avait présentés le Kenya sur plus de 45 paragraphes !

De janvier à mars 2007, des consultations informelles eurent lieu entre les principaux parrains de la Déclaration. La Norvège, le Mexique, l'Allemagne (qui présidait alors l'Union européenne), le Pérou et Fidji se réunirent le 9 février avec la Présidente de l'Assemblée générale de l'ONU pour s'assurer qu'un mécanisme formel ne rouvrirait pas le texte de la Déclaration et ne conduirait pas, par conséquent, à de nouvelles et interminables négociations<sup>36</sup>.

Le 3 mai se tint à New York une table ronde où se manifesta l'engagement de la société civile africaine pour la Déclaration approuvée par le Conseil, ce qui compliqua davantage la position africaine. Le 16 mai, le Groupe africain proposa à la Présidente de l'Assemblée d'amender 37 paragraphes de la Déclaration. Immédiatement, le Mexique lui remit un projet de résolution, accompagné d'une lettre signée par 67 pays, proposant, comme alternative, de refléter les préoccupations des pays africains dans la résolution et non dans le texte même de la Déclaration.

À ce moment-là, à Genève, le Conseil ne débattait toujours pas, dans son cadre institutionnel, du futur du GTPA, qui devait être plus tard remplacé par l'actuel Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones, son organe subsidiaire. Cependant, la Présidence du Conseil recevait fréquemment les représen-

tants de l'assemblée autochtone qui suivaient de près le futur du GTPA, bien que les événements de New York fussent leurs préoccupations fondamentales.

La sixième session de l'Instance permanente sur les questions autochtones, qui venait d'élire de nouveaux experts, allait se tenir du 14 au 25 mai 2007. Elle apparut comme un espace plus qu'approprié pour intensifier la campagne en faveur de la Déclaration. Pour cette raison, je n'ai pas hésité à répondre à l'invitation d'y assister<sup>37</sup>.

À l'Instance permanente, j'ai déclaré qu'indépendamment du cours que prendrait le processus de construction du Conseil, l'Instance et ce Conseil des droits de l'homme allaient devoir travailler ensemble, en raison de leurs intérêts communs. C'est encore ma conviction que la collaboration et la coopération proche entre l'Instance et le Conseil aiderait à optimiser les résultats des tâches en fonction du suivi et de l'amélioration des droits de l'homme des autochtones. Concernant la situation de stagnation où se trouvait la Déclaration à l'Assemblée générale, j'ai mentionné que, malgré les obstacles, plusieurs délégations gouvernementales avaient fait à plusieurs reprises des appels pour sa prompte adoption dans le cadre des travaux de suivi des décisions du Conseil, ce pourquoi il était fondamental d'intensifier et de resserrer le travail et la communication entre les représentants autochtones et des États.

Je profitai de ma visite à New York pour rencontrer différents acteurs, y compris la Présidente de l'Assemblée générale et l'ambassadeur de Namibie. J'ai également parlé à plusieurs reprises avec l'ambassadeur des Philippines qui, à la demande de la Présidente, agit pour faciliter les discussions sur la Déclaration. Dans tous mes contacts, j'ai souligné la délicatesse de la situation concernant la Déclaration et le Conseil des droits de l'homme.

Presque un mois plus tard, le 29 juin, le représentant des Philippines, l'ambassadeur Hilario Davide, présenta un rapport sur l'état des consultations qu'il avait menées<sup>38</sup>. Il y détaillait les activités réalisées, les solutions possibles, les réactions à ces dernières, ainsi qu'une analyse des différentes positions quant au processus d'adoption de la Déclaration. Le rapport prévoyait trois scénarios possibles pour sortir de l'*impasse* et trouver un compromis: 1) un en-tête ou «chapeau» avant le préambule; 2) des retouches au projet de résolution sur la base des amendements africains, insérant une incise à l'article 46 qui lierait ce projet à la Déclaration; 3) un modèle «hybride» qui insérerait deux paragraphes dans la résolution et un amendement à l'article 46 du texte du CDH. Tout autre option que l'Assemblée Générale jugerait appropriée pourrait être intégrée. Le rapport demandait une réouverture limitée du texte sur les questions qui préoccupaient l'Australie, le Canada, la Colombie, le Guyana, la Nouvelle-Zélande, la Russie et le Surinam.

La situation dans le Groupe latino-américain et des Caraïbes n'était pas moins complexe car, comme je l'ai indiqué, la Colombie, pays qui avait été en faveur de l'adoption à Genève, changea sa position de manière radicale. En revanche,

l'Argentine, qui avait émis des réserves et s'était même abstenue, fut d'un grand soutien à New York.

Dans un premier scénario, quelques-unes des préoccupations des pays africains se refléteraient dans le projet de résolution, sans modifier la Déclaration. En principe, c'était la meilleure option mais, étant donné la position adoptée à Addis Abeba, il était peu probable qu'elle fût choisie. Il était nécessaire que les parrains présentassent d'une manière ou d'une autre une proposition en ce sens. Un deuxième scénario était d'incorporer un seul paragraphe dans le texte du Conseil, qui mentionnerait la souveraineté nationale et l'intégrité territoriale des États, mais on courait alors le risque que d'autres pays introduisissent d'autres changements. Dans tous les cas, on modifiait une décision du Conseil et on créait un fâcheux précédent. Finalement, si l'on n'arrivait pas à un accord, on pourrait forcer un vote sur le texte original, en arguant de l'épuisement des moyens. La Déclaration serait adoptée avec un nombre significatif d'abstentions et/ou de votes contre, assortis de déclarations interprétatives. Face à cette dernière option, on envisagea également la possibilité que l'Assemblée générale n'adoptât aucune décision et que le texte approuvé par le Conseil, fût maintenu. Mais, ultérieurement, celui-ci fut écarté en raison de l'importance que les peuples autochtones eux-mêmes donnaient à la nature universelle de l'Assemblée générale.

Le Groupe africain insista pour amender le texte de la Déclaration. De leur côté, les pays favorables à son adoption déclarèrent que n'importe quelle option qui impliquerait l'amendement du texte original ne serait pas considérée comme un compromis. Cependant, nous savions qu'en faisant référence à l'«intégrité territoriale des États», le groupe africain se diviserait, puisque plusieurs de ses membres (Bénin, Mali, Maurice, Afrique du Sud) auraient la possibilité de voter en sa faveur.

Les pays opposés à la Déclaration essayèrent de reporter à nouveau une décision lors de la 61<sup>e</sup> session de l'Assemblée Générale pour réaliser des amendements substantiels<sup>39</sup>. Par ailleurs, il était évident que, pour des questions de politique et d'unité régionales, le Groupe africain exigeait une solution qui incorporerait au moins quelques-unes de ses préoccupations et qui, en même temps, éviterait que la région n'endossât la responsabilité historique d'avoir bloqué l'approbation de la Déclaration à l'ONU.

À ce moment des négociations les membres du Groupe africain se sentaient usés, c'est pourquoi le représentant de la Namibie entra en contact avec les représentants du Mexique et du Pérou pour rechercher une nouvelle possibilité d'accord. Dès lors, le Mexique et le Pérou se réunirent régulièrement avec le Botswana, le Gabon, le Kenya, la Namibie et la Tanzanie.

Le 13 août 2007, le Canada, la Colombie, la Nouvelle-Zélande et la Fédération de Russie envoyèrent une note à la Présidente de l'Assemblée générale, et les États impliqués ajoutèrent 34 amendements à la Déclaration qui modifiaient substantiellement le texte du Conseil sur des thèmes comme: les terres et les

territoires ; le consentement préalable, libre et informé ; l'autodétermination et la propriété intellectuelle. Ces amendements furent présentés plus d'un mois après le rapport de l'ambassadeur Davide, auquel j'ai précédemment fait référence.

Comme la note ne provoquait pas l'effet désiré, le Canada manifesta de manière véhémement son insatisfaction pour le « manque de transparence » et pour ne pas avoir été inclus dans le processus de négociations voulu par la Namibie. Cependant, ces arguments s'effondraient d'eux-mêmes. Nous savions tous que les consultations sur la Déclaration avaient duré plus de deux décennies, que le Canada avait été l'un des pays qui les avait conduites et que, malgré cela, il n'avait pas été possible d'arriver à un consensus. L'envoi de la note coïncidait, en outre, à un moment où les consultations obtenaient des résultats positifs ; il ne restait qu'à trouver un accord sur un paragraphe du préambule où le Kenya insistait pour inclure le concept d'égalité, ce qui était inacceptable pour des délégations occidentales comme celle du Royaume-Uni. Quand l'Assemblée générale décida de prolonger les consultations, seuls deux groupes présentèrent formellement des propositions, les sympathisants de la Déclaration et le Groupe africain étaient alors près d'arriver à un accord avec presque 120 pays, auxquels pourraient se joindre les pays de la Caraïbe, d'Asie et du Moyen Orient.

L'assemblée autochtone avait, de son côté, connaissance de la dernière version du texte révisé qui allait être étudiée en interne. De manière générale et préliminaire, on considérait qu'on parviendrait à un accord acceptable par les assemblées régionales (caucus), à l'exception de celle de l'Amérique du Nord.

Finalement, le 30 août 2007, un accord entre les sympathisants de la Déclaration et le Groupe africain fut formalisé, les deux groupes acceptant de supprimer le paragraphe cité. Un jour avant, le Pérou, le Guatemala et le Mexique s'étaient réunis avec l'assemblée autochtone pour expliquer à grands traits les changements intervenus. Bien que quelques organisations exprimassent leur réticence face à la référence à l'intégrité territoriale des États, l'accord obtint un soutien majoritaire. Ce même jour, des organisations des droits de l'homme et des représentants de peuples autochtones manifestèrent devant les missions diplomatiques de la Nouvelle-Zélande, de l'Australie, et du Canada pour protester contre leur opposition.

Les jours suivants, fut élaboré le projet de résolution que l'Assemblée générale allait adopter, le jeudi 13 septembre 2007. Ainsi qu'il était prévu, l'Assemblée approuva, par une écrasante majorité, la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones.

## Conclusions

La création du Conseil des droits de l'homme marqua un sommet dans l'histoire des Nations unies. Il s'est agi véritablement d'une « révolution silencieuse des droits de l'homme », selon la déclaration de Mme Louise Arbour, Haut-

Commissaire des Nations unies pour les droits de l'homme, faite le 27 mars 2006, à l'occasion de la clôture de la Commission.

L'un des grands défis auxquels devait faire face le système international de promotion et de protection des droits de l'homme était la duplication, l'imbrication ou la superposition de tâches les concernant d'autant plus polarisées qu'elles étaient objet de débat ou de négociation entre la Commission et l'Assemblée générale.

Il ne fait aucun doute que la relation entre la Troisième Commission de l'Assemblée générale et le Conseil n'a pas été définie de façon équilibrée quant aux fonctions respectives et à une saine division du travail, ce pourquoi il s'agit toujours d'une question non résolue. À d'autres occasions j'ai exprimé ma crainte que la Troisième Commission réexamine ou reprenne des décisions du Conseil impliquant un délicat équilibre, ce qui ôterait de la crédibilité à la nouvelle institution et à la longue affaiblirait sa capacité de dialoguer et d'obtenir des consensus. Le parcours que suivit la Déclaration pour être adoptée par l'Assemblée Générale après son approbation par le Conseil fut un exemple clair de ce qui précède, malgré le favorable dénouement que nous connaissons tous.

Pendant les premiers mois, malgré les difficultés et en dépit des complications qui surgirent à l'Assemblée générale, l'adoption de la Déclaration bénéficia au Conseil parce qu'elle représentait un grand défi à surmonter. D'une certaine manière, l'adoption de la Déclaration fut pour le Conseil une « preuve par l'acide ». Son approbation rapide traça une ligne avec l'Assemblée, mettant à égalité le traitement des droits sociaux, économiques et culturels et le droit au développement des droits civils et politiques. Dans ce contexte, l'approbation de la Déclaration peut être considérée comme un effort pour répondre au déséquilibre « générationnel » puisque celle-ci rassemble, de manière « holistique », comme on dit dans les forums autochtones, les droits humains des autochtones dans un tout harmonieux et intégré.

Il ne fait aucun doute que, d'une manière ou d'une autre, la conjoncture politique internationale favorisa, sur le moment, l'adoption de la Déclaration. Espérons que, maintenant elle apportera un soutien décisif à sa mise en œuvre. ○

Texte traduit de l'espagnol par **Sabrina Melenotte**  
membre du réseau des experts du GITPA pour l'Amérique latine

## Notes

- 1 L'auteur remercie Luis Javier Campuzano, Elía Sosa et Víctor Geninca pour leurs commentaires. Il voudrait remercier particulièrement Gustavo Torres pour sa lecture critique du texte et ses recherches.
- 2 Conseil des droits de l'homme de l'ONU, *Résolution 2006/2 : Groupe de Travail de la Commission des Droits de l'Homme chargé de l'élaboration d'un projet de déclaration en accord avec le paragraphe 5 de la Résolution 49/214 de l'Assemblée Générale du 23 décembre 1994* (29 juin 2006). Le projet du texte du Conseil fut adopté par 30 voix pour (Allemagne, Azerbaïdjan, Brésil, Cameroun, Chine, Cuba, République Tchèque, Équateur, Finlande, France, Guatemala, Inde, Indonésie, Japon, Malaisie, île Maurice, Mexique, Pays-Bas, Pakistan, Pérou, Pologne, République de Corée, Roumanie, Arabie Saoudite, Afrique du Sud, Sri Lanka, Royaume-Uni, Uruguay, Zambie), 12 abstentions (Algérie, Argentine, Bahreïn, Bangladesh, Ghana, Jordanie, Maroc, Nigeria, Philippines, Sénégal, Tunisie, Ukraine), 2 voix contre (Canada, Fédération de Russie) et 3 n'ont pas pris part au vote. Bien que l'Algérie, au nom du Groupe africain, annonça (27 juin 2006) son soutien total à la Déclaration, seuls 4 des 13 membres africains du Conseil votèrent pour.
- 3 Assemblée Générale, *Résolution 61/125 : Déclaration sur les droits des peuples autochtones*. Doc. ONU A/61/67, Annexe (13 septembre 2007).
- 4 A/Res/60/251 (2006).
- 5 Assemblée Générale, *Résolution 60/251 : Conseil des droits de l'homme*, Doc. ONU «157. Conformément à notre engagement de renforcer encore plus les mécanismes des droits de l'homme des Nations unies, nous décidons d'établir un Conseil des droits de l'homme. 158. Le Conseil sera chargé de promouvoir le respect universel de la protection de tous les droits de l'homme et libertés fondamentales de toutes les personnes, sans distinctions d'aucun type et d'une manière juste et équitable. 159. Le Conseil devra redresser les situations où sont violés les droits de l'homme, y compris les violations graves et systématiques, et faire des recommandations à ce sujet. Il devra également promouvoir une coordination efficace et l'incorporation des droits de l'homme dans le système général des Nations unies. 160. Nous demandons au Président de l'Assemblée générale d'entreprendre des négociations ouvertes, transparentes et inclusives, qui devront être conclues le plus tôt possible durant la soixantième session afin d'établir le mandat, les modalités, les fonctions, la taille, la composition, les membres, les méthodes de travail et les procédures du Conseil». Cf. Sommet mondial de 2005 de l'Assemblée générale, *Résolution 60/1 : Résultat du Sommet mondial*, Doc. ONU A/RES/60/1 (16 septembre 2005), §157-159. Il est important de signaler que le séminaire-atelier international tenu à Pátzcuaro, Michoacán, pour discuter des questions importantes de la Déclaration, débuta quelques jours plus tard, le 26 septembre 2005, sous l'impulsion de ce même Sommet mondial de 2005, dans le cadre de la réunion plénière de l'Assemblée générale de l'ONU.
- 6 *Ibid.*, par. 127.
- 7 Sous-Commission pour la prévention de la discrimination et la protection des minorités, *Résolution 1994/45 : projet de Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones*, Doc. ONU E/CN.4/Sub.2/Res/1994/45 (1994).
- 8 Commission des droits de l'homme, *Résolution établissant un Groupe de travail pour l'élaboration d'un projet de Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones*. Rapport de la 51<sup>e</sup> session. ONU ESCOR Sup. (n° 4) Doc. ONU E/1995/23 (3 mars 1995) en 110.
- 9 Assemblée générale de l'ONU, *Résolution 59/174 : Deuxième décennie des peuples autochtones du monde*, Doc. ONU A/RES/59/174 (22 décembre 2004).
- 10 Ce groupe fut créé à l'initiative du Mexique et constitué d'environ 14 pays ; son objectif principal était de présenter des propositions pour la réforme des Nations unies et de soutenir en ce sens le Secrétaire général. La réunion de Puebla du Groupe d'Amis de la réforme se tint le 30 juin et le 1<sup>er</sup> juillet 2005. Des conclusions en sortirent qui furent présentées à la réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale, au Sommet mondial de 2005, Elles marquèrent ainsi le document final du Sommet, qui donna mandat de créer le Conseil des droits de l'homme, voir la Résolution 60/251, supra note 4.
- 11 Dans cette même résolution, et à la demande du Mexique, un paragraphe fut ajouté qui en prenait note (la Nouvelle-Zélande avança qu'elle ne pouvait qu'accepter de «prendre note» mais pas

- «accueillir» la proposition de créer un atelier sur la Déclaration qui, en définitive, devait avoir lieu à Pátzcuaro, Michoacán, en septembre 2005.
- 12 Cf. Haut-Commissaire des Nations unies pour les Droits de l'homme, *Rapport de la première Décennie des populations autochtones du monde*, Doc. ONU E/CN.4./2005/87, par.32.
  - 13 Cf. Assemblée générale de l'ONU *Résolution 59/174: Deuxième décennie internationale des peuples autochtones du monde*. Doc. ONU A/RES/59/174 (22 décembre 2004), par.12.
  - 14 La résolution 2005/50 fut adoptée par un vote (52 voix pour, aucune contre et l'abstention des États-Unis). Ce pays présenta un amendement au paragraphe 5, en indiquant que l'allongement de 10 jours de la session du Groupe de Travail (et éventuellement de 10 jours supplémentaires) aurait pour but de compléter les négociations sur la Déclaration avant la 62<sup>e</sup> session de la Commission. Cet amendement a été rejeté par 49 voix contre, 2 pour (États-Unis et Australie), et 2 abstentions (Roumanie et Togo).
  - 15 *Supra* note 5.
  - 16 Convention 169 de l'Organisation internationale du travail sur les peuples autochtones et tribaux dans les pays indépendants, 1989, adoptée le 27 juin 1989 par la Conférence générale de l'OIT dans sa soixante-dixième session, entrée en vigueur le 5 septembre 1991, et la Déclaration de Durban de la Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et les formes connexes d'intolérance, Doc. ONU A/Conf.189/12 (8 septembre 2001).
  - 17 La Commission a été dissoute le 16 juin 2006. Le 19 juin 2006 se tint la première session du Conseil, dont la première année devait se terminer le 18 juin 2007.
  - 18 Entre autres raisons, les organisations n'avaient pas été d'accord sur la suppression des articles 8 et 11, ainsi que sur le changement de position de l'article 31 qui devenait l'article 3bis (article 4 de la Déclaration); elles avaient également exprimé des réserves sur l'article 45.
  - 19 Ces changements se rapportaient au premier paragraphe de l'article 26; il s'agissait de remplacer «*have the right to*» par «*have rights to*». Dans l'article 45, l'idée était de substituer, dans le deuxième paragraphe, «*normes*» à «*obligations*». Cet article devint l'article 46 après les amendements du texte apportés par les négociations de New York au sein de l'Assemblée générale.
  - 20 Pour montrer l'importance de cette première session, il faut se souvenir que les autres questions débattues furent la situation au Moyen Orient, le blasphème religieux, la situation au Darfour et la nécessité d'incrémenter la protection des défenseurs des droits de l'homme. Les thèmes mentionnés ont été abordés en évitant au maximum la politisation pour leur meilleur traitement; cependant, les opérations militaires dans la bande de Gaza ont introduit l'ingrédient politique.
  - 21 Le Conseil des droits de l'homme, *Résolution sur la « Convention Internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées »*, Doc. ONU A/HRC/1/L.2. (juin 2006). Cette résolution fut présentée par la France et adoptée par consensus. Elle souligne que, après sa présentation, M. Jorge Taiana, ministre des Affaires étrangères d'Argentine, intervint et reconnut entre autres l'important travail des activistes des droits de l'homme pour l'adoption de la Convention et fit une reconnaissance publique à Mme Martha Vázquez, mère de la Place de Mai, qui se trouvait présente dans la salle. L'adoption de cet instrument marqua un point culminant de l'histoire puisqu'il délimite clairement les éléments de la disparition forcée de personnes et établit une obligation internationale pour les États de spécifier ledit délit dans ses législations internes et d'enquêter sur celui-ci et de juger les responsables.
  - 22 *Supra* note 2.
  - 23 «Dans sa quatrième session, célébrée le 25 octobre 2006, la Commission générale décida de recommander à l'Assemblée générale que le thème 68 du programme intitulé «Rapport du Conseil des droits de l'homme» serait examiné toutes les recommandations du Conseil des droits de l'homme à l'Assemblée générale, y compris celles relatives au développement du droit international dans le champ des droits de l'homme, et adopterait des mesures à ce sujet. Conformément à cette recommandation, l'Assemblée générale allait examiner en session plénière le rapport annuel du Conseil des droits de l'homme sur le travail réalisé pendant l'année». Cf. Commission Générale de l'AGNU «Résolution 61/250» Doc. ONU A/61/250/Add.2 (2006).
  - 24 Résolution 60/125, *supra* note 4.

- 25 Les textes des deux interventions se trouvent aux adresses électroniques suivantes : <http://portal.sre.gob.mx/oi/popups/articleswindow.php?id=53>, <http://portal.sre.gob.mx/oi/popups/articleswindow.php?id=54>
- 26 Troisième Commission de l'AGNU *Résolution sur le projet de Déclaration sur les droits des peuples autochtones*, Doc. ONU A/C.3/61/L.18/Rev.1 (28 novembre 2006). L'énorme quantité de documents produits à cette période peut être consultée ici : <http://www.converge.org.nz/pma/decrips.htm>; <http://www.docip.org/Online-Documentation.32.0.html>
- 27 Les pays qui avaient accepté de co-parrainer cette résolution étaient : l'Arménie, la Bolivie, le Congo, la Croatie, Cuba, le Danemark, l'Équateur, la Slovénie, l'Espagne, l'Estonie, l'ex-République yougoslave de Macédoine, le Panama, le Paraguay, le Pérou, la Pologne, le Portugal et la République Démocratique du Congo.
- 28 Groupe africain, *Aide-Mémoire sur la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones*, New York (9 novembre 2006). Les Africains présentèrent deux types d'argument. L'un de procédure quant à, selon eux, le manque de disposition du Président du GTPD pour prendre en compte les préoccupations de certains pays, ce qui dérivait en un texte soumis à votation et approuvé avec des déclarations interprétatives, ainsi que pour l'absence de quelques pays africains dans le processus de négociations à Genève. L'autre argument était de substance et portait, toujours selon les Africains, sur la manière dont avaient été abordés des thèmes comme l'autodétermination, les ressources naturelles (minéraux essentiellement), les droits politiques, sur le manque d'une définition des peuples autochtones et sur l'absence de références spécifiques à l'intégrité territoriale et à la souveraineté des États.
- 29 *Supra* note 23.
- 30 Le 22 novembre de cette année la Troisième Commission repoussa le projet de résolution *La situation des peuples autochtones et des immigrants au Canada* (A/C.3/61/L.43) par 107 votes contre, 49 abstentions et 6 votes à faveur (Biélorussie, Cuba, Iran, Myanmar, Syrie et la République Démocratique de Corée). Les représentants de l'assemblée (caucus) autochtone exprimèrent leur surprise car ils s'attendaient à un plus grand nombre d'abstentions, sans même considérer l'usage politique du thème.
- 31 *Supra* note 26.
- 32 *Ibid.*
- 33 Le texte amendé a été coparrainé par l'Angola, l'Algérie, le Botswana, le Burkina Faso, le Burundi, la Côte d'Ivoire, Djibouti, l'Égypte, l'Érythrée, le Gabon, la Gambie, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Lesotho, Madagascar, le Malawi, le Maroc, la Mauritanie, le Mozambique, la Namibie, le Nigéria, le Soudan, le Swaziland, la Tanzanie, le Togo, la Tunisie et le Zimbabwe.
- 34 L'Australie, le Canada, la Colombie, la Nouvelle-Zélande, la Fédération de Russie et la Turquie ont expliqué qu'ils voteraient en faveur des amendements. En termes généraux, ils considéraient nécessaire d'aborder les préoccupations afin d'atteindre le soutien universel. Pour la Nouvelle-Zélande, la Déclaration a (sa position n'a pas changé) des failles fondamentales et est le produit d'un processus insatisfaisant. Le Bénin, le Congo et le Rwanda ont expliqué pourquoi ils soutenaient les amendements : pour les considérer un sujet de procédure et en espérant qu'un processus plus ample de consultations amènerait au consensus sur la Déclaration. Le Botswana indiqua que son pays n'était pas hostile à la Déclaration et le Kenya exprima son opposition, en raison d'un manque de définition des « autochtones » et de l'utilisation du concept d'autodétermination dans un contexte distinct de celui des peuples sous domination coloniale ; il manifesta également sa préoccupation quant aux dispositions sur la propriété et l'usage des ressources naturelles. La Jamaïque et le Guyana ont donné des explications semblables.
- 35 *Supra* note 26.
- 36 On avait connaissance également que, sur proposition du Président de la 59<sup>e</sup> AGNU, M. Jean Ping (Gabon), la Présidente de l'AGNU avait l'intention de nommer le Représentant permanent du Liechtenstein, l'Ambassadeur Christian Wenaweser, comme facilitateur des consultations. Dans une réunion célébrée le 10 avril entre la Présidente et le Mexique, le Pérou, le Canada, le Botswana, la Namibie, le Nigéria et la Gambie, on se mit d'accord que ce serait la Présidente elle-même qui conduirait les consultations informelles, limitées aux principaux États impliqués.

- 37 Il convient de rappeler que l'année d'avant, en mai 2006, pendant la 5<sup>e</sup> période de sessions, la probable adoption, au Conseil, du projet de Déclaration avait été débattue. Le message d'ouverture fut très clairement en faveur de la Déclaration, et le débat soutenu entre les experts de l'Instance et les États le confirma. On reconnut que le document n'était pas parfait mais qu'il offrait une bonne base pour promouvoir les droits des peuples autochtones. Les membres du Groupe de Río, Norvège et Danemark, envoyèrent des messages très clairs de soutien, en déclarant le processus comme un but des Objectifs de Développement du Millénaire. Le Canada se distingua par son manque d'engagement et se limita à dire qu'il participait activement au processus, un aspect qui fut revendiqué par l'expert canadien Wilton Littlechild. L'Australie, les États-Unis et la Nouvelle-Zélande présentèrent une déclaration conjointe qui fut considérée comme malheureuse. Ils abordèrent la question de procédure en disant que le projet de Déclaration constituait seulement la base de futures négociations; qu'il n'existait ni accord ni consensus sur son contenu; et que, par conséquent, le processus était profondément endommagé. Quant à la substance, ils exposèrent que l'article 3 octroyait un droit unilatéral à une possible sécession et avait le potentiel de déstabiliser l'État national. Ils manifestèrent également que, si le texte du Président du GTPD était approuvé, différentes catégories de citoyens allaient être créées en vertu de l'article 20. Les dispositions sur les terres, les territoires et les ressources furent qualifiées d'inacceptables et impossibles à travailler. Lesdits pays signalèrent que toute tentative pour que soit adoptée la Déclaration serait erronée et irresponsable et qu'en outre, cela créerait un mauvais précédent. De manière paternaliste, et évidemment sans prendre en compte l'opinion et l'aspiration des principaux intéressés, ils ajoutèrent que la Déclaration était peu réaliste, rhétorique et artificielle, ce qui n'aidait pas les peuples autochtones. Les mêmes arguments furent repris postérieurement par le Groupe africain lors de la 61<sup>e</sup> période de sessions de l'AGNU.
- 38 Au début du mois de juin 2006, la Présidente de l'Assemblée générale désigna le Représentant permanent des Philippines, l'ambassadeur Hilario Davide, pour mener des consultations «ouvertes et intégratrices» sur la Déclaration. Au début, l'intention de la Présidente était de nommer la Représentante permanente des Bahamas. Cependant, plusieurs délégations exprimèrent leurs doutes sur la pertinence de désigner un représentant en provenance d'une région dont la majorité des États favorisait la réouverture du texte de la Déclaration. Par conséquent, on suggéra un représentant d'un pays asiatique. La désignation de l'ambassadeur Davide est possiblement due au fait que celui-ci avait envoyé une lettre à la Présidente où il proposait une solution «intermédiaire».
- 39 Le Canada, la Nouvelle-Zélande et la Fédération de Russie maintenaient un contact étroit avec les pays africains et tentaient d'arriver à une résolution qui différerait la considération du thème à la prochaine session de l'AGNU. Le Canada avait même demandé une négociation «thématique» du texte. L'Union européenne n'avait pas une position commune sur la Déclaration, bien que le Royaume-Uni et l'Allemagne exprimassent leur préoccupation pour quelques-uns des précédents qu'elle établissait, et l'unique accord qui existait était de soutenir le texte en l'état où il se trouvait. L'Équateur, le Guatemala et le Pérou, bien qu'étant les pays les plus engagés d'Amérique latine, ne réalisaient pas de tractations diplomatiques plus concrètes ni n'approchaient d'autres délégations. Les pays les plus engagés étaient les Nordiques. La Norvège maintenait une posture très proche de celle du Mexique. Elle fut active dans ses gestions bilatérales et maintint la position la plus radicale contre la réouverture du texte de la Déclaration. La Nouvelle-Zélande et le Canada furent très actifs contre la Déclaration, particulièrement au sein du Groupe africain. À la différence de la Nouvelle-Zélande, le Canada considérait comme essentielle la participation de groupes autochtones dans les négociations. Les États-Unis, même s'ils ne soutenaient pas la Déclaration, ne déployaient pas d'activités contre et avaient déjà manifesté qu'ils s'abstiendraient face à n'importe quel scénario. La Colombie et les Caraïbes anglophones ont manifesté leurs réserves et se sont ajoutés à la posture africaine. En général, les pays asiatiques se sont prononcés en faveur d'un effort pour faciliter le soutien de l'Afrique à la Déclaration. La Chine, l'Inde, l'Indonésie et le Pakistan votèrent à faveur du texte dans le Conseil, ce pourquoi, au cas où le Groupe africain votait contre, ils s'abstiendraient.

# LA DÉCLARATION DES NATIONS UNIES SUR LES DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES : BASE D'UNE NOUVELLE RELATION ENTRE LES PEUPLES AUTOCHTONES, LES ÉTATS ET LES SOCIÉTÉS<sup>1</sup>

---

Adelfo Regino Montes  
Gustavo Torres Cisneros\*

## Introduction

Avec l'adoption de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones (la Déclaration) au Conseil des droits de l'homme d'abord (le 29 juin 2006), puis à l'Assemblée générale de l'ONU (le 13 septembre 2007), les peuples autochtones du monde entier ont fait un pas considérable dans leur long parcours pour la défense et la revendication de leurs droits individuels et collectifs. Un pas historique qui sera le ciment d'une nouvelle relation entre les peuples autochtones, les États et les sociétés où ils ont coexisté et avec qui ils cohabitent au quotidien.

Cette Déclaration fut possible, dans une large mesure, grâce à la capacité qu'ont eue les peuples autochtones de se reconnaître eux-mêmes comme pleinement sujets, avec dignité et jouissant de droits à l'égal des autres peuples de la terre. Ils ont compris la nécessité de ne pas seulement transcender leurs propres

---

\* Adelfino Regino Montes est un avocat autochtone mixe/ayuujk de Oaxaca, ancien coordinateur des Services du Peuple Mixe (*Servicios del Pueblo Mixe*), l'une des plus éminentes ONG mexicaines pour la promotion et la protection des droits autochtones.

Gustavo Torres Cisneros fut chef du Département des Relations Extérieures de la Commission nationale du Mexique pour le développement des peuples autochtones (*Comision Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas*), avant de rejoindre la mission du Mexique aux Nations unies à Genève, où il participa activement aux négociations qui conduisirent à l'adoption de la Déclaration.

horizons culturels, territoriaux, organisationnels et symboliques – en recherchant une meilleure compréhension de l'« altérité » – mais aussi de développer des interrelations et des interactions avec d'autres peuples et cultures avec qui ils partagent des réalités et des aspirations.

Paraphrasant l'idée exprimée dans l'un des derniers entretiens qu'accorda Claude Lévi-Strauss à Véronique Mortaigne pour le journal français *Le Monde* en mars 2005<sup>2</sup>, l'auteur de *Tristes Tropiques* déclare, non sans une certaine nostalgie qui se devine dans ses paroles, que pour lui la science de l'homme qu'il a pratiquée ne sera plus la même, non seulement en raison des progrès propres à la discipline, mais aussi de la métamorphose des sociétés autochtones. Quand le célèbre ethnographe connut les peuples autochtones de la forêt amazonienne, ils vivaient isolés, comme la majeure partie des autochtones de cette époque, et leur monde se limitait à des cadres conceptuels, religieux et spatiaux qui caractérisaient leur territoire. Aujourd'hui, bien qu'il existât encore des peuples autochtones qui vivent dans un relatif isolement, pour la plupart d'entre eux la réalité est tout autre.

Aujourd'hui, dit Lévi-Strauss, les peuples autochtones sont conscients de l'existence d'autres peuples autochtones dans le monde, ce qui s'accompagne d'un mouvement international, tel qu'on l'a constaté dans de multiples forums et réunions mondiaux. Par exemple, dans les assemblées (*caucus*) des peuples autochtones se réunissent des Aymara, des Kaingang, des Brunca, des Kuna, des Nahua, des Quechua, des Maori, des Zapotèques, des Mixe, des Mohawk, des Inuit, des Innu, des Kankana-ey, des Igorot, des Amazigh, des Quechua, des Diaguita, des Otomi, des Gabi-Gabi, et plusieurs autres en provenance de tous les coins du monde.

Cependant, cela ne signifie pas nécessairement que les conditions de vie et le respect de leurs langues, cultures, terres, territoires, systèmes d'organisation sociale et politique, entre autres, soient meilleurs qu'au temps où des ethnologues découvraient ces cultures lointaines. Peut-être même qu'ils ont empiré, comme l'ont dit plus d'une fois ces peuples dans leur longue lutte pour la défense de leurs droits et revendications. Leur réalité est difficile et complexe, caractérisée par la pauvreté extrême et la marginalisation, l'exclusion et l'abandon des gouvernements, le racisme et la discrimination, l'injustice et l'inégalité, l'exploitation et diverses formes d'oppression, en méconnaissance affirmée et en violation de leurs droits les plus élémentaires. C'est une douloureuse réalité qui leur a dénié la condition humaine, dans le monde entier.

Face à cette situation, les peuples autochtones ont dû hausser la voix pour dire « ça suffit » (*ya basta*), et s'avancer sur un chemin long et sinueux en quête de la reconnaissance de leurs droits légitimes. C'est ainsi que la communauté internationale a dû aller vers une plus grande et meilleure visualisation de la réalité autochtone et ouvrir des espaces au débat et à la réflexion sur leurs droits et leurs aspirations.

Sans aucun doute, ce processus n'est ni nouveau ni récent, ses racines sont profondes. Qui ne se souvient, par exemple, du fameux débat au Palais de Santa Cruz, à la Junta de Valladolid (1550-1551) entre, principalement, Juan Ginés de Sepúlveda et Bartolomé de las Casas sur le droit de certains peuples à en soumettre d'autres en vertu de la loi naturelle. Ce débat donna lieu à la notion de «guerres justes», dont l'objectif était d'offrir une base théologique et juridique sûre pour décider de la manière dont on devait procéder lors des découvertes et des conquêtes de la population des Indes<sup>3</sup>. De cette dispute découla le *ius gentium*, qui aboutit à la justification de la domination de certains hommes sur d'autres à partir de leurs différences<sup>4</sup>.

Face aux défis qu'ils affrontaient, le chef Kayuga Deskaheh ouvrit la voie aux peuples autochtones vers les Nations unies, quand il se présenta au siège de la Société des Nations à Genève, en 1923, en tant que représentant des Six Nations iroquoises. L'année suivante, afin de protester contre la non-exécution du Traité de Waitangi (Nouvelle-Zélande, 1840), qui garantissait aux autochtones maoris la propriété de leurs terres, T.W. Ratana, dirigeant religieux maori, envoya une partie de sa délégation à Genève, à la Société des Nations, où elle reçut le même traitement que le chef Deskaheh: elle fut complètement ignorée. Néanmoins, le chemin était désormais tracé<sup>5</sup>.

Plus de 80 ans après ce périple historique, et après presque 25 ans de débats et de négociations, d'abord dans le Groupe de travail sur les populations autochtones (GTPA) puis dans le Groupe de travail sur le projet de Déclaration (GTPD) de la défunte Commission des droits de l'homme, la Déclaration est, aujourd'hui, une réalité.

Cette Déclaration constitue, sans doute, un instrument d'immense importance tant pour les peuples autochtones que pour les États, car elle a été négociée et approuvée au cours d'un processus unique à l'ONU et elle reflète le degré le plus élevé de consensus envisageable par les États et les peuples autochtones.

Comme nous l'avons déjà signalé, un tel instrument servira de cadre d'ensemble, approprié, pour améliorer la relation entre les États et les peuples autochtones. Par exemple, les dispositions relatives à l'autodétermination contenues dans l'article 3, doivent être entendues à la fois comme une reconnaissance et une pleine garantie de la capacité de décision et d'action des peuples autochtones, dans les divers domaines et à divers niveaux, et comme un moyen de promouvoir leur participation à une société plurielle, diverse et démocratique tout en se conformant au droit international.

\* \* \*

En nous basant sur le principe *omnis determinatio est negatio* (« toute détermination est une négation »)<sup>6</sup> que quelques penseurs considèrent comme le principe « véritable et simple », permettez-nous d'établir le caractère positif de la Déclara-

tion au moyen d'une connexion fondée sur sa négation. C'est-à-dire qu'à certaines occasions il est plus simple d'affirmer quelque chose non pour ce qu'il est, mais pour ce qu'il n'est pas, ce qui est sans doute applicable à la Déclaration. En ce sens, il faut reconnaître que la Déclaration n'est pas un instrument parfait et qu'elle a, évidemment, ses limites. C'est naturel, sachant qu'il s'agit d'un texte issu de négociations multilatérales et internationales qui tente, dans son expression ou ses omissions, de satisfaire les différentes préoccupations en cause. La Déclaration est le résultat de longues consultations, formelles et informelles, au cours desquelles il fut répondu à beaucoup de préoccupations par des compromis. Sans doute, son texte est-il le meilleur compromis qui ait pu être atteint de manière réaliste.

La Déclaration n'est pas un instrument dont la fin est de créer des conflits, mais qui essaye de les résoudre par la bonne foi, la coopération et la coexistence. Elle ne menace pas les États dans leur intégrité territoriale, comme ont pu l'avancer quelques gouvernements pour essayer de dénaturer, dissoudre ou saper ses principes et ses normes.

La Déclaration ne peut éviter d'être ambiguë, ce qui est une vertu plus qu'un défaut. Elle ne consacre pas de droits préférentiels ou spéciaux, mais reconnaît des droits spécifiques orientés vers la reconnaissance et la protection d'une partie vulnérable et historiquement exclue de la société.

Il ne s'agit pas non plus d'un texte de consensus, mais cela ne doit pas être pré-occupant dans le domaine des droits de l'homme où il est de plus en plus difficile d'atteindre l'unanimité en la matière. Le plus important fut, face à cette situation, que les États prirent la décision de soutenir les peuples autochtones. La Déclaration sera un grand encouragement pour les peuples autochtones, car elle les aidera à renforcer et à consolider leurs processus d'organisation, de reconstitution et de développement dans tous les domaines et à tous les niveaux. Une fois la Déclaration adoptée, chaque État devra en faire une évaluation interne, à savoir la mettre en application dans sa juridiction nationale, ce qui est le défi majeur.

Avec l'adoption de la Déclaration, dont les principes et les normes reconnaissent et garantissent de manière globale et intégrale les droits de l'homme des peuples autochtones, un grand vide du droit international a été comblé. Il s'agit donc d'une réussite et d'un développement historique qui constitueront un excellent outil pour la protection et la promotion des droits de l'homme dans le monde entier.

## **Les négociations et les débats sur la Déclaration 9<sup>e</sup> et 10<sup>e</sup> sessions (2003 et 2004)**

Au cours de la première Décennie internationale des populations autochtones (1995-2004), les négociations sur la Déclaration progressèrent très peu. Pendant ces années, seuls deux articles furent approuvés qui ne soulevèrent pas d'objec-

tion et se référaient au droit des personnes autochtones à une nationalité (article 6), et à l'égalité des droits entre hommes et femmes autochtones (article 44).

Malgré les négociations menées pendant les sessions du GTPD entre les États, avec la participation de représentants autochtones, l'objectif d'adopter la Déclaration ne fut pas atteint dans les délais impartis par la Décennie. Cela, principalement, parce que certains États butaient sur les obstacles qu'étaient pour eux les questions de l'autodétermination, des droits autochtones sur les terres, territoires et ressources naturelles et le concept de droits collectifs, entre autres.

La 9<sup>e</sup> session (2003) a été très importante puisqu'un débat substantiel a démarré sur la question centrale de la Déclaration : le droit à l'autodétermination. Les pays nordiques (le Danemark, la Finlande, l'Islande, la Norvège et la Suède) présentèrent un amendement au paragraphe 15 du préambule du texte de la Sous-Commission comportant une référence à l'intégrité territoriale et à l'unité politique des États. Cette proposition se basait, selon ce groupe de pays, sur la Résolution 2625 (XXV) – Déclaration sur les principes du droit international relatifs aux relations d'amitié et à la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations unies – et sur la Déclaration de Vienne et son Plan d'Action de 1993<sup>7</sup>. Son objectif était de mentionner l'intégrité territoriale et l'unité politique des États, mais seulement dans le préambule du projet de Déclaration pour maintenir ainsi l'intégrité de l'article 3.

Dans la même ligne, le Guatemala proposa un amendement au même paragraphe du préambule en se référant simplement aux principes du droit international, déjà inclus dans la Déclaration. Pour quelques délégations, en particulier pour l'assemblée (*caucus*) autochtone, la proposition du Guatemala était acceptable car il n'était pas nécessaire d'explicitier le principe de l'intégrité territoriale dans le texte puisqu'il était implicite dans le droit international. Luis Enrique Chávez, Président-Rapporteur du GTPD, adopta cette proposition, avec de petits changements, comme base pour la poursuite des discussions. Prenant en compte les avancées de la 9<sup>e</sup> session et la présentation d'un projet de révision (connu comme CRP 1) par les pays nordiques, la Nouvelle-Zélande et la Suisse, l'assemblée autochtone réagit avec un nouveau document intitulé « Amendements proposés par les peuples autochtones en relation avec le droit à l'autodétermination » (20 septembre 2004). Selon l'opinion des organisations autochtones d'Amérique latine qui participaient à la 10<sup>e</sup> session, la stratégie avait deux composantes : maintenir l'article 3 intégralement, sans référence explicite à l'intégrité territoriale et à l'unité politique des États. Dans tous les cas, ils pouvaient également accepter une référence tacite semblable à celle contenue dans la proposition du Guatemala, telle que l'a reflétée le Président-Rapporteur. La stratégie du *caucus* autochtone, par ailleurs, se composait de trois éléments : l'amendement du Guatemala, « considérant que rien du contenu de la présente Déclaration ne pourra être utilisé pour dénier à tous les peuples leur droit d'autodétermination, exercé en accord avec les principes du droit international, y compris les principes conte-

nus dans cette Déclaration » ; un nouveau paragraphe du préambule « encourageant les relations d'amitié et de coopération entre les États et les peuples autochtones, fondées sur la justice et la démocratie, le respect des droits de l'homme, la non-discrimination et la bonne foi » ; et maintenir l'article 3 sans changement comme dans le texte de la Sous-Commission. Ce fut la stratégie suivie dans les débats suivants.

Une crise éclata, bien que de manière paradoxale, lors de la 10<sup>e</sup> session qui s'est tenue au second semestre 2004. D'une part, alors que la première Décennie internationale arrivait à sa fin, des efforts importants furent réalisés pour arriver à des accords sur des paquets d'articles, afin qu'un signal positif fût envoyé à la Commission des droits de l'homme et reculer la date limite de la négociation. Certaines des parties les plus intéressées firent des efforts supplémentaires pour analyser de plus près des questions d'intérêt général.

D'autre part, cette période fut marquée par la façon malheureuse dont les travaux se sont achevés, ainsi que par une grève de la faim de certaines organisations autochtones au siège des Nations unies à Genève, au Palais des Nations, pour protester contre la forme que prenaient les négociations. En conséquence, entre cette période et la session suivante de la Commission des droits de l'homme, l'assemblée autochtone fut à deux doigts de la rupture, à cause de deux lettres qui circulaient, exprimant deux positions contraires. L'une demandait le retrait de la négociation pour ne pas toucher au texte de la Sous-Commission, et d'attendre quelques années avant de le reprendre avec des méthodes nouvelles, et plus modernes, de travail, probablement sous la conduite d'un autre Président-Rapporteur. L'autre position considérait qu'il fallait poursuivre la négociation et donnait une grande importance à tous les efforts réalisés pour tenter d'arriver à un accord sur les thèmes principaux de la Déclaration, lesquels devaient être pris comme base pour continuer. Elle considérait en outre que si le processus s'arrêtait, il serait très difficile de le reprendre par la suite. La majorité des délégations gouvernementales partageaient ce raisonnement qui s'avéra être finalement le plus sensé.

Au milieu de cette atmosphère tendue, pleine de scepticisme et de méfiance entre toutes les parties, la Commission des droits de l'homme prolongea d'un an, en 2005, le mandat du Groupe de travail pour qu'il conclût ses travaux avant mars 2006<sup>8</sup>. La rapide adoption de la Déclaration devint donc un objectif prioritaire du Programme d'action pour la seconde Décennie internationale des populations autochtones du monde (2005-2014)<sup>9</sup>, et une ferme intention de la communauté internationale.

Pour respecter cet engagement avec pour objectif principal d'arriver à des compromis hors du cadre rigide du Groupe de travail de Genève où régnait une atmosphère de méfiance, un Atelier international sur le projet de Déclaration se tint à Pátzcuaro.

L'atelier de Pátzcuaro (Michoacán, México)<sup>10</sup> fut organisé par le Gouvernement du Mexique et le Bureau du Haut-Commissaire pour les droits de l'homme du

26 au 30 septembre 2005. L'atelier ne fut pas un lieu de négociation destiné à se substituer au Groupe de travail ni à créer un forum parallèle. Son principal objectif fut de contribuer aux débats de manière informelle sur des questions fondamentales du projet de déclaration, à savoir l'autodétermination, les terres, les territoires et les ressources, et les dispositions générales. L'atelier permit d'échanger de manière franche et sincère différentes opinions qui servirent à mieux comprendre les problèmes et à apporter des idées sur la manière de rapprocher des positions pour rédiger une déclaration énergique sur les droits des peuples autochtones.

En prolongeant le mandat du Groupe de travail chargé d'élaborer le projet de déclaration, la Commission des droits de l'homme avait accepté la proposition du gouvernement du Mexique de tenir un atelier international,

*auquel participeraient des représentants des États, des experts autochtones, des universitaires de prestige international, des experts indépendants et des organisations de la société civile, [...] organisé et parrainé par le Gouvernement du Mexique, sur les questions relatives au projet de Déclaration afin de favoriser le rapprochement des positions de tous les intéressés, et (il) invite le Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples autochtones à assister à l'atelier<sup>11</sup>.*

Ces discussions furent influencées positivement par les résultats du Sommet mondial de 2005, où les chefs d'État et de gouvernement ont réaffirmé leur engagement à présenter « le plus tôt possible, en vue de son adoption, un projet final de Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones »<sup>12</sup>. De même, l'Assemblée générale des Nations unies, à travers une résolution de décembre 2005, lança un appel « à tous les gouvernements et organisations autochtones intéressés à adopter les mesures nécessaires pour faciliter l'approbation, dans les plus brefs délais, du projet de Déclaration<sup>13</sup> ».

Pátzcuaro fut un moment particulier dans l'histoire des relations entre les États et les peuples autochtones. La Conférence interaméricaine indigéniste de 1940 déboucha sur la création de l'Institut indigéniste interaméricain, dont les objectifs fondamentaux tournaient autour de la coordination des politiques indigénistes des États membres, avec l'évolution que nous connaissons tous. En 2006, eut lieu le séminaire atelier international déjà mentionné, pour analyser les thèmes fondamentaux de la Déclaration ce qui fut certainement un autre événement marquant la longue histoire des accords (parfois) et des désaccords (la plupart du temps) entre les autochtones et les États. Si le premier Congrès indigéniste de Pátzcuaro aboutit à des politiques d'assimilation et d'intégration des autochtones dans les sociétés nationales, le séminaire de 2006 aborda les questions des droits des autochtones dans tous les sens du terme<sup>14</sup>.

L'Atelier, informel, se déroula dans une atmosphère d'entente que l'on appela « l'esprit de Pátzcuaro » ; il alla même au-delà de son objectif principal qui était

d'offrir un espace de réflexion, car il explora des voies de rapprochement des positions sur les sujets non clos de la Déclaration, afin de soutenir les efforts du GTPD lors de sa 11<sup>e</sup> et dernière session.

Inspiré par « l'esprit de Pátzcuaro », le GTPD réussit, après dix ans, à remplir ses engagements. Ce fut cet « esprit » de confiance, de camaraderie et la sincérité qui permirent à tous ceux qui étaient concernés d'arriver à un compromis qui prit en compte les positions des uns et des autres dans la négociation.

Des solutions clés surgirent également, comme le fameux paragraphe du préambule 18a (désormais article 17.1), construction du Royaume-Uni et du Guatemala qui, en définitive, permit que l'Union Européenne appuyât la Déclaration, en plaçant les droits individuels au même niveau que les droits collectifs, une préoccupation centrale des pays occidentaux<sup>15</sup>.

## **La 11<sup>e</sup> session : de décembre 2005 à janvier 2006**

La 11<sup>e</sup> et dernière session du Groupe de travail se tint entre décembre 2005 et janvier 2006. Lors de cette période, on aboutit à un consensus sur un grand nombre d'articles du projet, et on atteignit des positions proches sur la majorité des articles restants. En conséquence, en février 2006, le Président-Rapporteur du GTPD, M. Luis Enrique Chávez, présenta un projet de Déclaration qui cherchait à répondre aux préoccupations majeures exprimées à la dernière session du Groupe de travail. Ce projet reçut finalement un soutien majoritaire des peuples autochtones et d'un grand nombre d'États, et fut soumis pour examen au Conseil des droits de l'homme, récemment créé.

La majorité, tant des représentants gouvernementaux que des autochtones, considérait que tout prolongement des négociations se ferait au détriment de la Déclaration, puisqu'il était acquis maintenant que le texte reflétait le plus grand consensus possible.

Les changements significatifs furent l'acceptation tacite du projet du Président comme document de base, une disposition à la négociation des deux parties, l'adoption préliminaire de 10 paragraphes du préambule et de 14 articles de la Déclaration, par un groupe de travail ouvert et informel dirigé par la délégation de Norvège avec une grande volonté de transparence et de compromis.

Ce qui précède fut possible grâce au fait que beaucoup de représentants autochtones acceptaient le texte du Président, puisqu'il reprenait en grande partie celui de la Sous-Commission et dans quelques cas l'améliorait même ; il conservait intacte la question de l'autodétermination (article 3) et la question des droits de l'homme collectifs des peuples autochtones ; il n'introduisait pas de références liées à l'intégrité territoriale et à l'unité politique des États ; et il présentait des propositions plus viables sur les questions des terres et des territoires.

Dans ce contexte, il faut mentionner le rôle important joué par l'assemblée (*caucus*) latino-américaine pour parvenir à une position constructive et susceptible de faire avancer les négociations à l'intérieur de l'assemblée mondiale (*global caucus*), puisque grâce à sa solide argumentation juridique, elle fut un acteur clé et le moteur des prises de positions. La participation du caucus latino-américain fut jugée indispensable dans la dernière semaine de cette 11<sup>e</sup> session du Groupe de travail, tenue du 30 janvier au 3 février 2006.

L'ambiance commençait à se tendre pour que la négociation fût conclue le plus rapidement possible. Le Canada et le Danemark, deux des délégations les plus actives dans les négociations, se déclarèrent pour la conclusion des travaux en février 2006. La majorité des membres de l'Union européenne partageait cette position. Quelques-unes des organisations autochtones se montrèrent disposées à trouver des compromis, afin de ne pas être exclues des accords qui allaient être approuvés.

Malgré cela, une question très difficile et fondamentale de la Déclaration restait irrésolue, qui concernait le caractère collectif des droits humains des peuples autochtones. Plusieurs délégations du groupe occidental, particulièrement celles du Royaume-Uni et de la France, émettaient de sérieuses réserves à ce sujet. Une autre question, liée et extrêmement importante, était celle de l'auto-identification des membres des peuples autochtones.

Par ailleurs, l'Australie, les États-Unis et la Nouvelle-Zélande maintenaient leur intransigeance sur l'autodétermination pour la lier clairement à l'exercice de l'autonomie interne. Ils insistaient pour obtenir des garanties explicites dans la partie opératoire du texte relativement à l'intégrité territoriale et à l'unité politique des États. Leur proposition constituait un ensemble qui englobait les paragraphes 14, 15, 15a du préambule et les articles 3 et 45 du texte de la Sous-Commission. L'essence de leur proposition de modification de l'article 3 était la suivante :

Les peuples autochtones ont le droit à l'autodétermination comme énoncé dans cet article.

- h. en vertu de ce droit, ils participent librement à la détermination de leur statut politique et poursuivent librement leur développement économique, social et culturel ;
- i. en exerçant le droit à l'autodétermination, ils ont droit à l'autonomie et à l'autogestion des questions directement liées à leurs affaires internes et locales ;
- j. ce droit s'exercera conformément à la légalité, avec le respect dû aux dispositions et procédures juridiques, et de bonne foi.

Ainsi, ces pays (y compris la Fédération de Russie, bien que dans une moindre mesure) radicalisaient leur position dans la négociation<sup>16</sup>. Les représentants autochtones agissaient de même en voulant renforcer au maximum le concept

d'autodétermination afin de laisser ouverte la possibilité d'association avec les États ou, à son défaut, la sécession d'avec eux. Selon leur argumentation, l'article 3 de la Déclaration ne pouvait être une répétition mécanique de l'article 1 du Pacte international des droits civils et politiques et du Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels<sup>17</sup> étant donné que l'on discutait d'une nouvelle interprétation du droit à l'autodétermination dans le contexte étatique.

Ces États ajoutaient, en outre, que le GTPD n'avait pas de mandat pour discuter ce droit, que les peuples autochtones et les États ne partageaient pas les mêmes désirs ni les mêmes aspirations et prenaient pour exemple leurs réalités nationales. Enfin, ils considéraient que l'article 3 n'accordait pas de bénéfice réel et pratique aux autochtones (comme si leur proposition leur en donnait). Ce fut à ce moment de la négociation, en session plénière, que l'ambassadeur mexicain Luis Alfonso de Alba mit fin aux attentes des États-Unis d'Amérique, de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie, en annonçant, pour la première fois, que le Mexique était disposé à réclamer un vote, car il n'y avait pas moyen d'obtenir un accord par consensus.

Le Président-Rapporteur mena des consultations officieuses en session plénière sur les articles concernant l'autodétermination, les terres et les territoires.

On aborda ces questions avec la présentation des conclusions et recommandations du Séminaire d'experts relatives à la souveraineté permanente des peuples autochtones sur les ressources naturelles et leur relation à la terre, qui se tint du 25 au 27 janvier 2006<sup>18</sup>. De nombreuses critiques s'élevèrent contre la décision de convoquer ce séminaire pendant la dernière semaine de négociations de la Déclaration, car cela pouvait durcir la position de certaines parties et retarder ainsi la possibilité d'arriver à des accords sur ces questions sensibles. Et en effet, quelques-unes des recommandations du séminaire furent mentionnées directement durant la session.

Parallèlement, la Norvège fut mandatée pour mener des consultations et arriver à des compromis sur d'autres textes. Ces consultations débutèrent sur un ensemble semblable à celui que ce pays avait négocié l'année précédente, avec pour axe central le paragraphe 18a du préambule proposé par le Guatemala et le Royaume-Uni, un texte que le Président fit sien.

L'exercice culmina avec « l'accord provisoire » (ce qui signifiait non pas une approbation formelle, mais une décision de ne pas prolonger davantage les délibérations) sur les paragraphes 2, 3, 4, 7, 8, 9, 11, 17, 18, 19 du Préambule et les articles 4, 6, 9, 14, 16, 17, 22, 23, 24, 37, 41 et 44. En session plénière, on arriva à un accord sur l'article 38.

## Rupture dans le bloc occidental

Il faut mentionner le rôle clé joué par le Royaume-Uni comme l'un des principaux opposants à la Déclaration et comme représentant de l'Union européenne. Pour ce

pays, les droits collectifs de la Déclaration représentaient un problème essentiellement théorique, les droits de l'homme étant basés sur un sujet individuel, ni social ni collectif; il ne tenait pas compte de la conception que les peuples autochtones ont de leurs droits. Cette position, aujourd'hui encore, ne reconnaît aucun droit collectif, mis à part le droit à l'autodétermination, car dans le cadre du droit international, les droits de l'homme protègent les individus; elle fut affirmée avec beaucoup de véhémence et, jusqu'à un certain point, de dogmatisme<sup>19</sup>. Le changement d'attitude eut lieu quand une solution fut trouvée pour un paragraphe de Préambule proposé par le Royaume-Uni, et connu comme le 18a. L'insertion de ce paragraphe ne satisfait pas les représentants autochtones car il se référait à la reconnaissance du droit des personnes autochtones à tous les droits de l'homme, et non pas aux autres droits que les peuples autochtones possèdent collectivement.

La solution fut trouvée lors du séminaire-atelier de Pátzcuaro quand, de manière totalement informelle, les représentants du Royaume-Uni et du Guatemala essayèrent une nouvelle formule qui remplaçait la forme adverbiale pour la transformer en sujet: « les peuples autochtones possèdent des droits collectifs ». Ce paragraphe clé permettait au Royaume-Uni, et de ce fait à l'Union européenne, avec l'appui de l'Espagne qui joua également un rôle important dans le soutien de la Déclaration, d'accepter près de 40 articles de la Déclaration, (voir plus bas).

On pourrait en dire autant des articles 1 et 2, où l'on a dû procéder à des négociations pour, en usant d'un langage néanmoins ambigu, mettre sur un pied d'égalité les droits des peuples autochtones à la pleine jouissance de tous les droits humains, collectifs ou individuels. Ce qui précède est très important, car à partir de ce moment, le groupe des pays occidentaux se fractura, et les positions outrancières de certains pays s'affaiblirent et les isolèrent. Le Canada souffrit des effets de ces accords car, passant d'un rôle commode de promoteur et de défenseur de la Déclaration, il passa à celui d'opposant désormais catégorique à son adoption.

Quelques États, cependant, ne furent pas satisfaits par le projet du Président-Rapporteur. Il faut souligner l'important travail de lobbying réalisé par l'Australie, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis s'opposant au texte en raison de son caractère non consensuel et avançant des arguments relatifs à l'intégrité territoriale, à l'autodétermination, aux terres et territoires, principalement. Finalement, la Russie s'unit à l'opposition, en déclarant que le texte du Président-Rapporteur n'était pas consensuel.

Après la publication du projet de Déclaration, proposé par le Président-Rapporteur du GTPD en février 2006, une importante campagne se déploya pour promouvoir son approbation à la première session du Conseil des droits de l'homme. Cette campagne ne fut pas un effet du hasard. Elle répondait à une campagne semblable réalisée dans les capitales mondiales par les pays opposés à la Déclaration qui étaient, comme nous l'avons mentionné, les États-Unis d'Amérique, la Nouvelle-Zélande et l'Australie, auxquels se joignirent la Fédération de Russie et le Canada.

## **L'adoption de la Déclaration par le Conseil des droits de l'homme en juin 2006**

L'adoption au Conseil ne fut pas chose facile, bien que le texte du Président fût un « texte d'engagement » qui tentait de répondre à la majeure partie des préoccupations. Pour cela, des alliances stratégiques se réalisèrent, face également à l'incertitude créée par le nouvel organisme des Nations unies, spécialisé dans les droits de l'homme au plan international, qui remplaçait la Commission des droits de l'homme et était sous l'autorité de l'Assemblée générale et non plus du Conseil économique et social (ECOSOC). En outre, la Présidence du nouveau Conseil des droits de l'homme, conjoncturellement favorable au processus, échut à l'ambassadeur mexicain Luis Alfonso de Alba. L'un des buts de ces alliances fut de « mettre dans le même sac », comme faisant partie des nouvelles décisions du Conseil, la Déclaration des peuples autochtones et la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées. C'était fondamental pour ses principaux promoteurs, la France et l'Argentine, et un accord tacite fut ainsi établi autour des deux documents, bien que la Déclaration continuât d'être perçue avec une certaine méfiance par certains pays.

Ainsi, le 29 juin 2006, lors de sa première session, le Conseil des droits de l'homme adopta, la résolution 2006/2<sup>20</sup> présentée par le Pérou<sup>21</sup> qui approuva le projet final de la Déclaration présenté par le Président-Rapporteur du Groupe de travail. Il fut soumis pour adoption finale à la 61<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale qui s'ouvrit en septembre 2006. Devant le Conseil des droits de l'homme la résolution avait été adoptée par 30 voix pour, deux voix contre<sup>22</sup> et 12 abstentions<sup>23</sup>.

## **Embûches de la Déclaration lors de la Troisième Commission de l'Assemblée générale**

Quand le Conseil des droits de l'homme eut adopté la Déclaration il envoya à l'Assemblée générale le compte rendu de ses réunions, où figuraient les décisions prises en faveur de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones et de la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées.

Mais cela créa un problème à propos de la situation et des décisions du Conseil des droits de l'homme, organisme dépendant de l'Assemblée générale, à la différence de la Commission qui, elle, dépendait de l'ECOSOC. L'Assemblée générale est constituée de diverses commissions chargées de traiter diverses questions économiques, juridiques, et des droits de l'homme non abordés en session plénière, mais qui continuaient à être de son ressort. La relation entre la Troisième Commission et le Conseil des droits de l'homme a été habilement utilisée, du

point de vue politique, par les pays opposés à la Déclaration, et donna ainsi lieu à un très long et très complexe processus d'adoption de la Déclaration par l'Assemblée générale. Dans ce contexte, la Nouvelle-Zélande, l'Australie et le Canada ont déployé un intense lobbying avec l'un des groupes clés pour son adoption, le Groupe africain.

À l'Assemblée générale du 20 décembre 2006, les pays africains, entre autres emmenés par le Botswana et la Namibie et soutenus par les puissances qui avaient été les principaux acteurs des derniers chapitres de la colonisation des terres et territoires autochtones, décidèrent de reporter l'examen et l'adoption de la Déclaration, afin de disposer de plus de temps pour continuer à mener des consultations à ce sujet<sup>24</sup>.

Comment expliquer que le bloc des pays africains fût celui qui opposa une résistance à l'approbation de la Déclaration, alors qu'ils étaient justement ceux qui avaient utilisé leurs revendications historiques comme peuples pour obtenir leur indépendance ?

L'un des arguments africains fut (et continue d'être) que tous leurs habitants (à l'exception de la population blanche) étaient autochtones, puisque les colonisateurs venaient d'ailleurs. Mais à l'intérieur de ces pays, il y avait également des différences entre les groupes ethniques, entre les groupes ethniques et des peuples aux identités culturelles distinctes, aux histoires différentes, quelques-uns détenant le pouvoir, d'autres étant marginalisés à l'intérieur de leurs pays. Au sein de ces pays, il existait des groupes sociaux, relativement marginalisés, distincts de la majorité, qui étaient traditionnellement victimes de discrimination et de marginalisation, plusieurs fois victimes de violence, de pillage, y compris de génocide, et de manque de reconnaissance et de respect de leurs terres ancestrales.

Comme le signale la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (et peut-être est-ce applicable aux réalités asiatiques), une définition rigide des peuples autochtones n'est pas possible, et peut-être n'est-elle ni nécessaire ni souhaitable. Les peuples autochtones africains pratiquent différents systèmes économiques qui vont des chasseurs-cueilleurs aux petits agriculteurs, en passant par les pasteurs nomades. Ils se différencient par leurs cultures, leurs institutions sociales et leurs systèmes religieux. Par leur mode de vie, ils diffèrent considérablement du reste de la société dominante, et leur culture est menacée, voire en voie d'extinction. Une caractéristique clé de ces peuples réside dans le fait que leur mode particulier d'existence dépend directement de l'accès et des droits liés à leurs territoires traditionnels et aux ressources naturelles qui s'y trouvent. La question de l'« aboriginalité », de qui arriva en premier, n'est pas un aspect fondamental de la définition des peuples autochtones, comme le posent les États, mais cet aspect réside dans les relations actuelles d'oppression qu'ils vivent au sein des États africains. Par conséquent, l'auto-identification joue un rôle fondamental dans la définition des peuples autochtones<sup>25</sup>.

## **Le point final : l'adoption de la Déclaration à l'Assemblée générale**

Par respect de la résolution 61/178 de l'Assemblée générale qui décida de prolonger les consultations sur la Déclaration et de conclure son examen avant la fin de sa soixantième et unième session<sup>26</sup>, d'intenses négociations eurent lieu entre les différentes parties intéressées et le Groupe africain. Il en résulta que les pays africains déposèrent de nouveaux amendements à la Déclaration adoptée par le Conseil des droits de l'homme, ce qui, sans aucun doute, affaiblit ce récent organisme international.

Le plus préoccupant de tous ces amendements fut celui de l'article 46(1) qui dit, à la lettre: «rien dans la présente Déclaration [...] ne se comprendra comme autorisant ou favorisant une quelconque action menée pour démembrement ou amoindrir, totalement ou en partie, l'intégrité territoriale ou l'unité politique des États souverains et indépendants». Les États ont voulu établir par là une claire limitation au droit des peuples autochtones à l'autodétermination. Néanmoins, profitant des fenêtres existantes dans le droit international et dans le paragraphe 16 du préambule de la Déclaration, cette disposition doit être lue et interprétée de manière cohérente avec ce qui était établi dans la Déclaration et le Programme d'action de Vienne de 1993 (qui réaffirme ce qui est stipulé dans la Déclaration de 1970 sur les principes de droit international relatifs aux relations d'amitié et de coopération entre les États)<sup>27</sup> et qui, textuellement, déclare :

*Conformément à la Déclaration sur les principes du droit international relatif aux relations d'amitié et de coopération entre les États en conformité avec la Charte des Nations unies, rien de ce qui précède ne s'entendra comme autorisant ou favorisant une quelconque action menée pour démembrement ou amoindrir, totalement ou en partie, l'intégrité territoriale ou l'unité politique des États souverains et indépendants qui se conduisent conformément au principe d'égalité des droits et d'autodétermination des peuples et soient, par conséquent, dotés d'un gouvernement qui représente la totalité du peuple appartenant au territoire, sans aucune distinction (souligné par nous).*

C'est-à-dire que le principe d'«intégrité territoriale ou d'unité politique» ne peut être invoqué sous aucune circonstance par les États. Mais il existe, en revanche, une condition fondamentale que les États doivent respecter à tout moment, liée au principe d'«égalité des droits et d'autodétermination des peuples» ce qui, nous le savons, n'est souvent pas le cas dans beaucoup de pays; c'est précisément pour cela qu'est demandée l'application de ce droit (à l'autodétermination des peuples autochtones).

Avec ces amendements, et une fois reçu le consentement de l'assemblée autochtone mondiale (*global caucus*) qui avait tenu d'amples consultations dans les

assemblées régionales, l'Assemblée générale de l'ONU approuva la Déclaration le 13 septembre 2007, dernier jour de la 61<sup>e</sup> session, par une majorité écrasante de 143 voix pour, après presque 25 ans de délibérations ardues et complexes entre représentants des peuples autochtones et délégations des gouvernements<sup>28</sup>. Comme il fallait s'y attendre, les États-Unis, le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande votèrent contre, et 11 pays s'abstinrent, parmi eux la Colombie, seul pays d'Amérique latine.

## **Les droits fondamentaux contenus dans la Déclaration**

La Déclaration reconnaît l'importance de la diversité culturelle et les droits humains, individuels et collectifs, des peuples autochtones. Son objectif central est d'encourager les « relations harmonieuses et de coopération entre les États et les peuples autochtones, fondées sur les principes de justice, de démocratie, de respect des droits de l'homme, de non-discrimination et de bonne foi »<sup>29</sup>.

Elle reconnaît également expressément le droit des peuples autochtones à l'autodétermination dans les domaines politique et juridique, ainsi qu'en ce qui concerne leur développement économique, social et culturel, « maintenant également leurs droits à participer pleinement, s'ils le souhaitent, à la vie politique, économique, sociale et culturelle de l'État »<sup>30</sup>.

Parmi ses dispositions les plus remarquables, elle reconnaît le droit des peuples autochtones de participer à la prise de décisions sur les questions qui affectent leurs droits, leurs vies et leurs destins, et exige que les États consultent et coopèrent de bonne foi avec les peuples autochtones intéressés afin d'obtenir leur consentement préalable, libre et informé avant d'adopter et d'appliquer des mesures législatives et administratives qui les concernent (article 19).

La Déclaration reconnaît également la relation spirituelle des peuples autochtones avec leurs terres, territoires et ressources naturelles, ainsi que leur droit de les posséder, utiliser, développer et contrôler sous leurs propres lois et systèmes de tenure foncière. Conformément à elle, l'usage et l'usufruit des terres, territoires et ressources naturelles par des tiers, seront soumis à un consentement préalable, libre et informé des peuples autochtones, et dans le cas contraire, devront s'accompagner d'une réparation. De la même manière, elle proscrit le déplacement forcé des peuples autochtones de leurs terres ou territoires, exigeant leur consentement libre, préalable et informé pour tout déplacement ou indemnisation qui en dérive.

Le document contient également d'importantes dispositions qui protègent les traditions et coutumes culturelles, spirituelles et religieuses des peuples autochtones, ainsi que leurs médecines traditionnelles, leur propriété intellectuelle et leurs expressions traditionnelles culturelles, ainsi que les ressources génétiques, et les droits du travail. Il protège le droit des peuples autochtones à dispenser

l'éducation dans leur propre langue et à l'utiliser dans les procédures politiques, juridiques et administratives, ce pourquoi l'État doit assurer des services de traduction ou autres moyens appropriés.

Ce document contient également un bon nombre de questions importantes, complexes et controversées, que nous décrivons à grands traits dans les sections suivantes<sup>31</sup>.

## Définir les peuples autochtones

Aussi paradoxal que cela puisse paraître, et après des années de délibérations à ce sujet, il n'existe pas de définition juridique du concept « peuples autochtones » capable de rendre compte de toutes les réalités sociales et politiques aussi diverses qu'elles soient. Il y a même ceux qui affirment qu'elle n'est ni nécessaire ni souhaitable, particulièrement dans des pays ou régions où il y a une réticence à reconnaître ces peuples, comme l'Afrique ou l'Asie. L'approche la plus générale est celle proposée dans la Convention 169 de l'OIT<sup>32</sup> et, par suite, dans le rapport de Martínez Cobo à la Sous-Commission de l'ONU pour la prévention des discriminations et la protection des minorités (1986)<sup>33</sup>. Une définition suggérée par la Présidente du GTPA, Mme Erica Irene Daes, est également utilisée. Quelques législations nationales possèdent des définitions de ce qu'est un « peuple autochtone », parfois assimilé, à tort, à « un groupe ethnique », mais il s'agit d'adaptations locales qui ne sont pas toujours adéquates au niveau international.

La définition ébauchée par la Présidente du GTPA désigne les peuples comme autochtones quand ils descendent des groupes qui étaient déjà sur le territoire du pays au moment de l'arrivée d'autres groupes de cultures ou d'origines ethniques différentes ; quand leur isolement d'autres segments de la population a conservé presque intactes les coutumes et traditions de leurs ancêtres, semblables à celles que l'on considère comme autochtones ; quand ils sont formellement soumis à une structure étatique qui incorpore des caractéristiques nationales, sociales et culturelles éloignées des leurs<sup>34</sup>.

Selon le rapport de Martínez Cobo à la Sous-Commission<sup>35</sup>, « les communautés, peuples et nations autochtones sont ceux qui, pour posséder une continuité historique avec les sociétés antérieures à l'invasion et précoloniales qui se sont développées sur leurs territoires, se considèrent comme différents des autres secteurs de la société, actuellement, dominants sur ces territoires ou parties de ceux-ci. Ils forment à présent des secteurs non dominants de la société et sont décidés à conserver, développer et transmettre aux générations futures leurs territoires ancestraux et leur identité ethnique comme base de leur continuité comme peuples conformément à leurs propres modèles culturels, institutions sociales et systèmes de droits ». Cette continuité historique peut consister en la persistance, pendant une longue période de temps et jusqu'à aujourd'hui, d'un ou plusieurs

des facteurs suivants : occupation des territoires ancestraux, ou partie de ceux-ci ; ancêtres communs avec les occupants originels de ces territoires ; la culture en général ou ses manifestations particulières (comme la religion, l'organisation tribale, l'appartenance à une communauté autochtone, les costumes, le mode de subsistance, le style de vie, etc.) ; la langue (si elle est utilisée comme langue unique, ou comme langue maternelle, comme moyen habituel de communication au foyer ou dans la famille, ou si elle est employée comme langue principale, préférée, habituelle, générale ou normale) ; la résidence dans certaines parties du pays ou dans certaines régions du monde ; d'autres facteurs remarquables.

De son côté, la Convention 169 établit qu'un peuple peut être considéré comme autochtone s'il descend de ceux qui habitaient la région avant sa colonisation et s'il a maintenu ses propres institutions sociales, économiques, culturelles et politiques depuis l'époque de la colonisation et de l'établissement des nouveaux États. En outre, la Convention déclare que l'auto-identification est cruciale pour les peuples autochtones.

Le Président-Rapporteur du GTPA décida de retirer l'article 8 du texte original de la Sous-Commission qui définissait les peuples autochtones par leur auto-identification : « Les peuples autochtones ont le droit collectif et individuel de maintenir et de développer leurs propres caractéristiques et identités, y compris le droit de s'identifier eux-mêmes comme autochtones et d'être reconnus comme tels. »

Cette décision fut probablement prise parce que ce paragraphe apportait peu au texte. Son retrait était une mesure politique qui permettait aux pays asiatiques et africains qui, comme nous l'avons dit, ne reconnaissent pas *stricto sensu* les peuples autochtones, de se joindre au consensus car chez eux les processus de colonisation furent différents de ceux d'Amérique et d'Océanie, les groupes sociaux dominants ayant habité les mêmes régions que ceux qui s'identifient comme autochtones.

Le manque de définition du terme « peuples autochtones » dans la Déclaration fait partie de l'ambiguïté constructive du texte, et ne doit pas se voir comme quelque chose de nécessairement négatif. Bien au contraire, c'est quelque chose qui doit se déterminer et se résoudre à l'intérieur des États nationaux en coopération avec les peuples autochtones.

## **La portée de l'autodétermination des peuples autochtones**

La question cruciale de la Déclaration est, sans aucun doute, celle de l'autodétermination. Elle a donné des frissons à beaucoup d'États en raison de la supposée menace qu'elle présentait pour l'intégrité territoriale. L'article 3 de la Déclaration, qui dit : « Les peuples autochtones ont le droit à l'autodétermination. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur condition politique et poursuivent librement leur développement économique, social et culturel », est issu du

langage employé dans l'article 1 du PIDCP (Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques) et du PIDESC (Pacte International relatif aux Droits Économiques, Sociaux et Culturels).

Pour apaiser les inquiétudes des États, le Président-Rapporteur convint de rapprocher le projet d'article 31 du texte original de l'article 3 et d'en faire l'article 3a (4 dans la version finale de la Déclaration), en accord avec une proposition présentée par le Mexique à partir du séminaire atelier de Pátzcuaro: «les peuples autochtones, en exerçant leur droit à l'autodétermination, ont droit à l'autonomie ou à l'autogouvernement sur les questions relatives à leurs affaires internes et locales, et pour ce qui concerne le financement de leurs fonctions autonomes». Cela, en vue de contribuer à contextualiser l'autodétermination contenue dans l'article 3 de la Déclaration.

La proposition mexicaine constituait un ensemble qui voulait laisser intact l'article 3 de la Déclaration, comme le proposait le texte de la Sous-Commission. Elle voulait aussi répondre aux préoccupations des États sur les questions de l'intégrité territoriale et de l'unité politique sans avoir à les mentionner explicitement. Dans cet ensemble était inclus le paragraphe 15 du préambule (fusion des paragraphes 15 et 15a), dans lequel la référence aux «principes contenus dans cette Déclaration» fut supprimée, pour ne pas créer de confusion avec le principe, reconnu dans le droit international, du droit de tous les peuples à l'autodétermination. Dans le 15a une modification fut introduite pour indiquer que, dans cette Déclaration, la reconnaissance des droits améliorerait les relations harmonieuses et de coopération entre l'État (au singulier, non au pluriel comme avant) et les peuples autochtones. En complément, l'ensemble reprit le paragraphe 3 (intact) et ajouta l'article 31, légèrement amendé, comme article 4 dans la version finale adoptée par l'Assemblée générale.

La discussion sur cette question a été facilitée par l'adoption, par les chefs d'État et de gouvernement, du document final du Sommet Mondial 2005, dans le cadre de la réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale des Nations unies. Ce document consolida la reconnaissance du terme *peuples autochtones* et confirmait l'engagement pour les *droits de l'homme des peuples autochtones*. Le paragraphe 127 du document final réaffirmait l'engagement de continuer à promouvoir les droits de l'homme des peuples autochtones du monde, aux niveaux local, national, régional et international, y compris en les consultant et en collaborant avec eux, et de présenter le plus tôt possible, pour son approbation, un projet final de Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones<sup>36</sup>. Il est important de répéter que le projet de Déclaration ne cherche pas à créer de nouveaux principes de droit international, mais reprend et affirme ceux déjà existants, qui ont été reconnus dans la jurisprudence internationale, dans des documents internationaux et dans le droit international coutumier.

En général, il y a deux façons d'appliquer l'autodétermination dans le cadre de l'ONU. En premier lieu, appliquer ce principe du droit international dans les

fidéicommiss territoriaux et les territoires non autonomes dans le contexte de la décolonisation (chapitres XI, XII et XIII de la Charte des Nations unies), cadre dans lequel les résolutions de l'Assemblée générale 1514 (XV) « Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et peuples coloniaux » et 2625 (XXV) « Déclaration sur les principes de droit international relatifs aux relations d'amitié et à la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations unies » prennent de l'importance<sup>37</sup>. En deuxième lieu, comme droit de l'homme fondamental et collectif (article 1 commun au PIDCP et au PIDESC).

Un débat important s'est développé sur les implications de cette reconnaissance à propos de l'article 1 commun aux deux Pactes. On a noté que ce principe international décrit les pouvoirs de l'État par rapport à sa population et que, historiquement, le terme « peuples » a été utilisé pour décrire la totalité de la population d'un État. Cependant, il est nécessaire d'éviter la discrimination envers d'autres groupes et, pour cela, une relation directe entre l'article 1 des deux Pactes (PIDCP et PIDESC) et l'article 3 de la Déclaration continue de créer des difficultés.

Il est important d'éviter des interprétations discriminantes et des formules qui limitent les droits légitimes des peuples autochtones sous le prétexte de craintes concernant l'intégrité territoriale des États. Dans ce contexte, voulant répondre à des préoccupations diverses, on ne devrait pas concevoir en termes absolus le droit à l'autodétermination des peuples autochtones établi par le droit international.

Ainsi, dans le contexte d'un débat complexe sur la portée du droit à l'autodétermination dans le droit international en général, la Déclaration a comme objectif d'affirmer le droit à l'autodétermination de la part des peuples autochtones dans le cadre d'une coexistence avec les États, et ne prétend pas aborder des sujets non résolus par le droit international.

Le droit à l'autodétermination pour les peuples autochtones doit se voir dans un contexte positif, comme base de dialogue et de partenariat, comme catalyseur d'une participation effective à la construction de l'État et comme base de l'édification d'une nouvelle relation entre les peuples autochtones et l'État en termes de respect mutuel, encourageant la paix, le développement, la coexistence et les valeurs communes. Ainsi l'établissent les paragraphes du préambule de la Déclaration :

*Considérant que les droits affirmés dans les traités, accords et autres arrangements constructifs entre les États et les peuples autochtones sont, dans quelques situations, des motifs de préoccupation, d'intérêt, de responsabilité et ont un caractère international ;*

*Reconnaissant que la Charte des Nations unies, la Convention internationale sur les droits économiques, sociaux et culturels et la Convention internationale sur les droits civils et politiques, ainsi que la Déclaration et le Programme d'action de*

*Vienne affirment l'importance fondamentale du droit de tous les peuples à l'autodétermination, en vertu duquel ceux-ci déterminent librement leur situation politique et poursuivent librement leur développement économique, social et culturel ;*

*Convaincue que la reconnaissance des droits des peuples autochtones dans la présente Déclaration favorisera des relations harmonieuses et de coopération entre les États et les peuples autochtones, fondées sur les principes de justice, de démocratie, de respect des droits de l'homme, de non-discrimination et de bonne foi.*

Dans la Déclaration, le droit à l'autodétermination des peuples autochtones est un moyen de prévenir la discrimination et l'oppression ainsi que de favoriser des solutions tendant à corriger les injustices historiques et de construire une nouvelle relation entre l'État et les peuples autochtones.

Malgré les préoccupations manifestées par certains États, les implications de cette reconnaissance ne devraient donc pas être interprétées de façon limitée ou discriminante. On estime que ces préoccupations trouvent une réponse correcte dans le langage positif des paragraphes 17 et 18 du Préambule, ainsi que dans le dernier paragraphe de la Déclaration approuvée par le Conseil des droits de l'homme ; celui-ci replace toutes les dispositions de ce document dans le contexte de la Charte des Nations unies. Toutefois, comme nous l'avons noté auparavant, suite aux amendements adoptés à New York, la Déclaration fait une référence explicite, dans l'article 46(1) à l'intégrité territoriale ou à l'unité politique des États.

Durant les négociations, la majorité des États, avec différentes nuances, demandait que le texte garantisse leur intégrité territoriale et leur unité politique. À un extrême se trouvaient la Nouvelle-Zélande, l'Australie et les États-Unis (et d'autres, comme la Fédération de Russie), qui exigeaient une référence explicite à la question dans le dispositif opératoire de la Déclaration. En conséquence, ils proposèrent de reprendre dans un nouvel article 45a une partie du paragraphe 14b du Préambule – ce qui avait été proposé dans des sessions antérieures – qui citait partiellement le point 2 de la Déclaration et du Plan d'action de Vienne en matière d'intégrité territoriale et d'unité politique.

À l'autre extrême se trouvaient le Danemark, dont la position admettait que la Déclaration pût soutenir la libre association, voire l'indépendance, et l'Espagne, qui voulait laisser ouverte la possibilité que l'autodétermination ne fût pas limitée à un gouvernement autonome ou à l'autonomie.

Les représentants autochtones avaient des vues et des positions diverses. Tandis que certains proposaient d'exercer l'autodétermination dans le cadre d'une nouvelle relation de respect et de coordination avec les États, d'autres avaient des revendications de type indépendantiste ou sécessionniste.

Ces derniers avaient peut-être pour objectif de changer les règles des Nations unies afin que l'autodétermination pût être revendiquée par les peuples pour

d'autres raisons que la colonisation ou l'occupation par une puissance étrangère. Il leur semblait nécessaire que ce droit s'exerçât sans aucune restriction (selon l'article 1.1 des Pactes) et conformément à la volonté du peuple. Ils proposèrent également que l'on reconnût que la situation des peuples autochtones était toujours celle de la colonisation, par l'application possible du chapitre XI de la Charte des Nations unies qui établit les bases d'une autodétermination pour les territoires non autonomes (voir par exemple le paragraphe 5 du Préambule).

Par conséquent, la référence à l'article 1 commun aux deux Pactes (dans l'article 3 de la Déclaration) et à la Charte des Nations unies (article 1 de la Déclaration), était particulièrement importante pour les peuples autochtones. Il était également important de n'imposer aucune limite à cet article 3 à partir de l'article 31 de la Déclaration (actuel article 4 sur l'autogouvernement et l'autonomie). Le principal argument était que, considérés comme peuples, ils avaient alors la possibilité d'exercer leur autodétermination, jusque dans ses plus larges répercussions.

### **Le consentement préalable, libre et informé**

Ce droit s'établit de manière concrète dans le second paragraphe de l'article 32(2), qui déclare que :

*Les États consulteront les peuples autochtones concernés et coopéreront avec eux de bonne foi par le biais de leurs propres institutions représentatives, afin d'obtenir leur consentement libre et informé avant l'approbation de tout projet qui affecte leurs terres ou territoires et autres ressources, particulièrement en relation avec le développement, l'utilisation ou l'exploitation de ressources minérales, hydrauliques ou d'un autre type.*

Ce droit est lié à d'autres dispositions particulières de la Déclaration, comme : les déplacements et relocalisations forcés (article 10) ; la réparation, y compris la restitution des biens culturels, intellectuels, religieux et spirituels (article 11) ; les consultations sur la législation (article 19) ; la réparation et/ou la restitution des terres (article 28) ; et la protection de l'environnement (article 29).

La reconnaissance de ce droit est de grande portée, car pour la première fois on reconnaissait que les États limitaient l'exercice de l'autodétermination des peuples autochtones, particulièrement en ce qui concernait les grands projets de développement qui, comme nous le savons par de multiples exemples, ont été catastrophiques pour ceux-ci. Bien que la Convention 169 de l'OIT contînt des dispositions en faveur de la consultation, leurs limites sont connues dans le cadre du droit international ainsi que celles de leur application à l'intérieur des États.

Quelques États voient avec beaucoup de crainte la reconnaissance et l'exercice de ce droit. Dans son explication de vote contre l'approbation de la Déclaration

par le Conseil des droits de l'homme, le Canada affirma (et continue de le brandir comme argument), que reconnaître ce droit serait reconnaître aux peuples autochtones le droit de veto sur les décisions des États. Donner cela comme explication d'un vote contre la Déclaration paraît contradictoire, étant donné que l'objectif même de la Déclaration est d'inscrire dans un document international des droits aussi importants pour les peuples autochtones que celui-ci.

## **Le concept et la portée des droits collectifs des peuples autochtones**

Peut-être que la plus grande difficulté des négociations sur la Déclaration fut, après la question des terres, territoires et ressources, celle de l'interprétation des droits de l'homme dans leur dimension collective.

Lors des débats, quelques délégations – menées par le Royaume-Uni – manifestèrent leur difficulté à reconnaître les droits collectifs comme partie du système international des droits de l'homme, un système qui, pour elles, se comprenait uniquement comme un ensemble de droits individuels.

Ces préoccupations se sont exprimées à propos des paragraphes 15, 15a et 18b du préambule du texte de la Sous-Commission. Comme nous l'avons mentionné auparavant, le Royaume-Uni et le Guatemala avancèrent, à Pátzcuaro, une proposition de consensus sur le paragraphe 18a qui, étant basée sur le concept des droits collectifs et individuels, permit l'adoption d'un grand nombre d'articles qui faisaient référence à ces droits dans les négociations<sup>38</sup>. Avec cette bonne nouvelle, les négociations sur la Déclaration débutèrent lors de la 11<sup>e</sup> session du Groupe de travail.

Ce texte fut établi comme suit : « En reconnaissant et en réaffirmant que les individus autochtones jouissent sans discrimination de tous les droits de l'homme reconnus par le droit international, et que les peuples autochtones possèdent des droits collectifs qui sont indispensables à leur existence, leur bien-être et leur développement intégral comme peuples ».

En ce sens, et en raison de la nature même des peuples autochtones et de leur identité collective, la Déclaration introduit clairement le concept de droits collectifs, comme un des apports nouveaux au système juridique international. Cependant, elle souligne l'importance d'harmoniser les droits collectifs et les droits individuels, au bénéfice des peuples autochtones et note, dans ce contexte, l'importance de protéger les droits des femmes et des enfants autochtones.

Or il est clair que, dans la Déclaration, la reconnaissance des droits collectifs, culturellement différents, établit un cadre pour la protection effective des droits individuels des autochtones. C'est-à-dire que la reconnaissance de leurs droits collectifs, constitue le moyen convenable à la réalisation effective de beaucoup de droits de l'homme individuels reconnus universellement. La relation intrinsèque

et harmonieuse entre droits individuels et collectifs se voit dans la relation à la terre. Ainsi, il serait extrêmement difficile à un autochtone d'utiliser et de jouir des terres et des ressources naturelles, sans reconnaissance préalable de la propriété collective de ces terres et territoires en faveur de la communauté ou du peuple autochtone concernés.

## Terres, territoires et ressources naturelles

Les dispositions sur les terres, territoires et ressources naturelles de la Déclaration (articles 25 à 32) font référence à des sujets qui ont été et sont hautement significatifs pour les peuples autochtones et constituent l'axe de leurs revendications, étroitement lié à la question de l'autodétermination et des droits collectifs. Ces questions ont préoccupé les gouvernements, dans la mesure où elles sont aussi étroitement liées à l'intégrité territoriale de l'État, à l'ordre et à l'intérêt public, à l'équilibre dans l'accès à la terre et aux ressources naturelles pour toute la population et à l'exploitation des ressources stratégiques.

À ce sujet, les points principaux concernent : la portée de la catégorie de « territoires », en relation avec l'intégrité territoriale de l'État et avec l'amplitude et la diversité de la revendication autochtone ; la portée et la profondeur de la catégorie « occupation traditionnelle », en relation avec les possibilités réelles de restitution de territoires « perdus » depuis longtemps ; les conséquences de la reconnaissance des droits et des procédures de réparation et, en même temps, la nécessité de répondre de façon adéquate aux intérêts de tiers et à l'intérêt public général, y compris l'exploitation des ressources stratégiques qui se seraient établies légitimement sur ces territoires.

La Déclaration traite du phénomène historique de dépossession des terres autochtones comme résultat des colonisations occidentales. Les peuples autochtones ont obtenu de grandes avancées en n'abandonnant pas leurs revendications sur leurs terres, en particulier en Amérique et en Australie, bien que dans d'autres parties du monde, comme l'Afrique, quelques actions en justice ne font que débiter<sup>39</sup>.

Il est évident que la catégorie « *territoires* », telle que la réclament les peuples autochtones et que l'établit la Déclaration, ne se réfère à, ni ne compromet, l'intégrité territoriale de l'État. Il existe des précédents dans le droit international et d'abondants arguments de doctrine et de pratique – Convention 169, Décisions de la Cour interaméricaine des droits de l'homme et autres – suffisamment clairs à ce sujet<sup>40</sup>.

La combinaison des termes utilisés dans ces articles – terres, territoires, ressources naturelles, eaux, côtes, etc. – représente un effort important pour rendre compte de l'amplitude conceptuelle et de la diversité des situations dans lesquelles se trouvent les peuples autochtones.

L'utilisation de l'expression « terres, territoires et ressources qu'ils ont traditionnellement possédés ou occupés ou utilisés » donne une légitimité au fondement des revendications autochtones, au-delà et indépendamment de leur statut juridique, historique ou actuel. Il reste, cependant, la question de l'étendue réelle de ces territoires et de la profondeur historique de leur occupation, pour connaître les obligations de l'État vis-à-vis de leur restitution. C'est particulièrement problématique quand des tiers ont possédé, occupé ou utilisé légitimement ces territoires, de façon exclusive ou concurrentielle.

Le contenu de l'article 25 traite de la relation spirituelle avec les terres, territoires, eaux, mers, côtes et autres ressources que les peuples autochtones ont traditionnellement possédés ou occupés plus que de leur relation « matérielle », puisque la référence au « matériel » dans le texte de la Sous-Commission fut supprimée. Des États craignaient les implications de cette relation matérielle, et voulaient la limiter aux terres qu'ils possèdent, occupent ou utilisent dans le présent. Les représentants autochtones soutenaient qu'il était fondamental de faire référence tant à leur relation spirituelle que matérielle, puisqu'elle était liée à leur conception du monde et à leur existence. Pendant les négociations, certaines délégations proposèrent même de parler de « relation intégrale », ce qui fut rejeté.

L'article 25 peut s'interpréter comme signifiant que les peuples autochtones n'ont pas le droit de détenir ou de contrôler les terres qu'ils possédaient historiquement mais qu'ils ne contrôlent plus car il est plus centré sur la protection de leurs droits à maintenir et à renforcer leur relation spirituelle que sur la propriété ou la possession de ces terres, territoires et ressources.

Étant donné la survie des peuples autochtones grâce à la reproduction de leur culture, et le droit des autochtones nomades ou transfrontaliers à leurs territoires, on doit comprendre que le terme « territoires » est entendu comme l'espace physique qui permet leur survie à travers la reproduction de leur culture, et ne signifie d'aucune manière ni n'équivaut au « territoire national » ou à l'« État nation ». Cela doit dissiper les craintes des États à cet égard. Territoire ici fait référence à la totalité symbolique de l'espace où se développe une culture autochtone particulière, y compris non seulement la terre mais aussi les dimensions du « paysage sacré » qui correspondent à leur vision du monde, ce qui explique cette capacité plastique et holistique des peuples autochtones à délimiter l'espace de manière différente de celle des autres types de sociétés. Il est nécessaire de comprendre que dans ce contexte, le territoire peut comprendre non seulement la terre comme marchandise et source de richesses, mais aussi une grotte, le sommet d'une colline ou d'une montagne, un lac ou une mer ou un désert, des espaces et lieux plusieurs fois partagés avec d'autres peuples, comme patrimoine commun, pour leur dimension symbolique et religieuse. Les rituels et les mythes associés font de la terre et du paysage rituel un territoire dans le sens autochtone<sup>41</sup>.

L'article 26 fait référence au droit des peuples autochtones de posséder, développer, contrôler et utiliser leurs terres, territoires et ressources. Le débat sur cet

article tourne autour du droit à la possession, au développement, au contrôle et à l'utilisation des terres, territoires et ressources, tel que les établit le texte de la Sous-Commission. Pour plusieurs États, le problème était que la référence aux «terres, territoires et ressources historiquement possédés» pouvait inclure la totalité du territoire de l'État, bien que dans l'article 26(a) du texte de la Sous-Commission (devenu l'actuel article 27) établit un processus de reconnaissance et d'adjudication des territoires autochtones qui n'étaient plus en leur possession. Cet article 27 inclut, de manière consensuelle, l'obligation des États de reconnaître dûment les lois, traditions, coutumes et systèmes fonciers des peuples autochtones, dans le cadre de l'établissement et de la mise à exécution du processus de reconnaissance et d'attribution du droit de ces peuples à leurs terres, territoires et ressources. Néanmoins, le doute subsistait quant à leur participation réelle dans la mise en place du processus judiciaire, en tant que partie et que ce ne soit pas l'autorité de l'État qui le dirige.

Les controverses autour de l'article 28 furent d'ordre technico-juridique sur la signification de la réparation, de la restitution et de la compensation. Les États tentèrent de minimiser leurs obligations, plusieurs d'entre eux prétendirent que le droit à réparation n'était pas reconnu par le droit international. La Nouvelle-Zélande, par exemple, insista sur le fait que les autochtones n'avaient accès qu'à la possibilité effective de présenter des demandes de réparation. L'autre problème était leur opposition à ce que l'indemnisation se fit sous la forme de terres et de territoires d'égale valeur. Bien que finalement, un droit général à la «réparation» fût accepté pour rapprocher les positions, la disposition mentionna également, et dans cet ordre, la restitution et la compensation à l'intérieur des limites possibles établies dans le droit international.

Des progrès furent faits dans l'article 29, comme l'acceptation des États à établir et exécuter des programmes d'assistance aux peuples autochtones pour assurer la protection et la conservation de l'environnement et la capacité productrice de leurs terres, territoires et ressources. Néanmoins, il restait des différences sur les possibilités de régénération ou de restauration de l'environnement. Une autre raison de divergence fut le caractère impératif de l'obligation des États en la matière.

L'article 30 considère le niveau d'obligation que les États acceptent pour s'engager à consulter efficacement les peuples autochtones, avant d'utiliser leurs terres, ou territoires pour des activités militaires.

Sur l'article 31 le débat concernait la question de la propriété intellectuelle collective ainsi que celle du contrôle de leur patrimoine culturel, de leurs connaissances traditionnelles, de leurs expressions culturelles traditionnelles, etc. Actuellement, la Déclaration est partie intégrante des débats du Groupe intergouvernemental sur les connaissances traditionnelles, expressions culturelles traditionnelles et ressources génétiques<sup>42</sup> de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI). D'ailleurs, le texte de la Déclaration a circulé, dans l'une de

ses sessions, comme document de cette organisation. L'Instance permanente pour les questions autochtones a tenu un « Séminaire technique international sur la connaissance traditionnelle autochtone » dans la ville de Panamá du 21 au 23 septembre 2005 et en a publié un rapport<sup>43</sup>. Dans sa cinquième session, l'Instance permanente recommanda que Michael Dodson préparât un rapport sur le droit coutumier et la connaissance traditionnelle autochtone comme une réponse à une recommandation du Séminaire International de Panamá<sup>44</sup>. Selon le Rapporteur, la disposition la plus explicite pour la protection de la connaissance traditionnelle autochtone réside dans l'article 31 de la Déclaration<sup>45</sup>.

Finalement, l'article 32 stipule que l'État doit obtenir, ou doit chercher à obtenir, conformément à ses obligations légales, le consentement préalable, libre et informé, des peuples autochtones avant d'approuver quelque projet que ce soit qui affecte leurs terres, territoires et autres ressources.

## Conclusion

La Déclaration contient un ensemble de principes et de normes qui reconnaissent et établissent, dans le système de droit international, les droits fondamentaux des peuples autochtones, ceux qui doivent être la base de la nouvelle relation entre eux, les États et les sociétés dans le monde entier. S'ajoutant à d'autres instruments juridiques relatifs aux droits de l'homme, la Déclaration deviendra le nouveau fondement des normes et des pratiques qui garantissent et protègent les droits autochtones dans divers domaines.

L'axe fondamental du contenu de la Déclaration est l'article 3 qui reconnaît expressément les peuples autochtones comme pleins sujets du droit à l'autodétermination, tel qu'il est établi dans le PIDCP et le PIDESC. Avec cette nouvelle disposition, la thèse discriminante qui considérait les peuples autochtones comme des peuples « de seconde catégorie » et ne leur permettait de jouir d'aucune protection juridique reconnue par le droit international, a été dépassée. En reconnaissant le concept de « peuples autochtones » et sa liaison directe avec le droit à l'autodétermination, on place formellement ces peuples sur un pied d'égalité pour l'exercice et l'usufruit de leurs droits. En ce sens, on peut affirmer qu'un pas en avant a été fait par rapport à la Convention 169 de l'OIT qui jusque-là était l'unique instrument international reconnaissant des droits aux peuples autochtones. Un instrument juridiquement contraignant mais limité par la reconnaissance de seulement un peu plus de 20 pays.

Arriver à cette nouvelle conception ne fut pas une tâche aisée. Ce fut un parcours long et sinueux où il n'a pas été facile de concilier des visions et des perceptions différentes sur la vie et les réalités dans lesquelles nous vivons tous. Peut-être que l'un des moments les plus critiques fut l'introduction de la référence explicite au principe de l'intégrité territoriale ou à l'unité politique des États dans

l'article 46(1), comme nous l'avons signalé auparavant. Cependant, cela n'est pas un principe absolu et ses limitations sont clairement définies dans le droit international lui-même. D'où l'importance d'invoquer une interprétation intégrale et cohérente des normes et principes contenus dans la Déclaration, en évitant des interprétations à double sens ou discriminantes, comme cela a déjà eu lieu très souvent.

En outre, le concept d'«intégrité territoriale» ne doit pas être interprété seulement par rapport au «territoire» des États, mais aussi s'utiliser pour garantir et protéger l'«intégrité territoriale» des peuples autochtones telle que l'établissent divers articles de la Déclaration. En ce sens, il est important de souligner que l'article 26 de la Déclaration reconnaît le concept de «territoire autochtone». Cet article prend toute son importance quand on sait que l'un des très graves problèmes auxquels sont confrontés aujourd'hui les peuples autochtones dans tous les coins de la planète est celui de la dépossession et des atteintes de toutes sortes à leurs terres, leurs territoires et leurs ressources naturelles.

Avec l'approbation de la Déclaration, l'un des plus grands vides du droit international a été comblé, particulièrement dans le système international des droits de l'homme. Il est évident que la Déclaration complète les textes existants sur les droits de l'homme, comme la Déclaration universelle des droits de l'homme, le PIDCP et le PIDESC, entre autres. En même temps, nous cheminons vers l'acceptation universelle de la dimension collective des droits de l'homme, contrairement à la vision discriminante qui tend à nier les droits collectifs et à privilégier les droits individuels.

Pour tenter de comprendre la signification de la Déclaration, nous considérons nécessaire d'adopter une perspective plurielle, et en même temps intégrale et holiste.

Sur le plan politique, elle reconnaît l'existence légale et politique des peuples autochtones comme sujets de droits dans l'ordre international, avec des droits et obligations particuliers en tant que peuples, notamment le droit à l'autodétermination, tel que l'établissent les Conventions et l'article 3 de la Déclaration. En outre, elle établit les fondements d'une nouvelle relation entre les peuples autochtones et les États, où les systèmes juridiques et politiques autochtones et ceux des États cohabitent dans une logique de respect et d'harmonie, en enterrant les histoires de colonialisme et de domination qui ont pesé sur ces peuples.

Dans le domaine économique, la reconnaissance du droit des peuples autochtones à leurs terres, territoires et ressources naturelles, leur donne les bases sur lesquelles ils peuvent édifier et renforcer des processus de développement de façon autonome, et en accord avec leurs cultures, conceptions du monde et systèmes de pensée.

En termes culturels, la Déclaration reconnaît l'apport fondamental des peuples autochtones à la diversité culturelle mondiale, enrichie et renforcée par le plein exercice de leurs cultures, connaissances, langues, traditions, visions du monde.

Ainsi, elle servira de base et de pont à un véritable dialogue et à une coexistence interculturels, qui donnent corps à l'idéal de la communication humaine en laquelle se conjuguent le jugement, le respect et la compréhension de l'« autre ».

Sur le plan social, la Déclaration permettra aux différences entre sociétés autochtones et non autochtones de s'exprimer à travers une meilleure compréhension et en meilleure harmonie. En elle se trouvent les graines d'une nouvelle relation entre les peuples autochtones et les sociétés avec lesquelles ils ont une relation permanente et quotidienne. Par ailleurs, elle leur permettra de se reconstituer et de se renforcer comme sujets sociaux de plein droit, et de poser les bases de l'élimination de la discrimination, de la pauvreté et de la marginalisation dans lesquelles ils ont vécu.

Quoique la Déclaration ne reflète pas toutes les revendications des peuples autochtones telles qu'elles furent proposées pendant ces longues années, elle constitue un pas en avant. Un pas de plus devra se concrétiser dans le travail quotidien en faveur de la croissance et de l'épanouissement des peuples autochtones. Un pas de plus qui devra se traduire par de nouvelles normes dans nos pays respectifs et dans les réalités. Un pas de plus pour la recherche du « bien vivre » en harmonie avec nous-mêmes (« nous » et les « autres ») comme êtres humains et avec la Mère Nature. ○

Texte traduit de l'espagnol par **Sabrina Melenotte**  
membre du réseau des experts du GITPA pour l'Amérique latine

## Notes

- 1 Les auteurs dédient cet article et notre travail sur la Déclaration à la mémoire de Joel Regino, Ayuuk d'Alotepec Mixe.
- 2 Publiée plus tard dans **Claude Lévi-Strauss**, *Loin du Brésil; entretien avec Véronique Mortaigne*, Chandeigne Paris 2005.
- 3 **Juan Ginés de Sepúlveda**, 1996 : *Tratado sobre las justas causas de la guerra contra los Indios* con una Advertencia de Marcelino Menéndez et Pelayo un Estudio de Manuel García-Pelayo. 3<sup>e</sup> réimpression FCE, México: 1996.
- 4 Si l'on parle peu aujourd'hui de la « servitude naturelle des barbares », l'une des thèses de Sepúlveda, appuyée sur la *Politique* d'Aristote, l'arrière-goût amer de la thèse en termes de servitude naturelle et, par conséquent, des devoirs des races supérieures envers les inférieures feront écho chez les essayistes et politologues des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles qui exercèrent une grande influence sur les thèses raciales, tels Gobineau, Tocqueville, Heinrich Leo, H.S. Chamberlain, et même sur Mc Kinley, Président des États-Unis d'Amérique dans sa politique aux Philippines après la guerre avec l'Espagne en 1898. Cf. **Silvio Zavala**, 1984 : *Filosofía de la Conquista*, Fondo de Cultura Económica, Mexico 1884 1<sup>re</sup> réimpression de la 3<sup>e</sup> édition. Cf. également **André Pichot**, 2000 : *La Société Pure: de Darwin à Hitler* (Paris: Flammarion); *ibid.*: *Aux origines des théories raciales, de la Bible à Darwin*, Flammarion, Paris 2008 Flammarion). Cela vaut la peine de consulter également **Tzvetan Todorov**: *La peur des barbares. Au-delà du choc des civilisations*, Robert Laffont, Paris 2008.
- 5 Voir <http://www.un.org/spanish/documents/esc/subsidiary.htm>. Une approche récente de la question des peuples autochtones se trouve dans le livre de **Catherine Clément**, 2006 : *Qu'est-ce*

- qu'un peuple premier ?* Éditions du Panama, Paris, 2006. S'y trouve en annexe la Déclaration approuvée par le Conseil des droits de l'homme en juin 2006.
- 6 **José María Astorla**, «The Hegelian critique of Spinoza's philosophy», *Anales del Seminario de Metafísica*, Número Extra. *Homenaje a S. Rábade* Ed. Complutense, Madrid 1992, pp. 635-653.
  - 7 Assemblée générale de l'ONU *Déclaration sur les principes du droit international relatifs aux relations d'amitié et à la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations unies*, Doc. ONU A/8028 (1971) et Conférence mondiale sur les Droits de l'homme à l'ONU *Déclaration de Vienne et Programme d'action*, Doc. ONU A/CONF.157.22 (24 juin 1993).
  - 8 La position du Mexique et du Guatemala, et de quelques autres pays, était de prolonger le mandat de deux ans, au moins; c'est ainsi que se négocia la résolution que parrainait le Canada. Quelques pays du bloc occidental (États-Unis d'Amérique, Australie), s'y opposèrent et proposèrent une seule année, ce à quoi le Canada, principal parrain de la résolution n'était pas contre. Postérieurement ce pays défendit la nécessité de prendre plus de temps pour négocier, mais en vue de reporter le processus, en raison du changement de gouvernement.
  - 9 Assemblée générale de l'ONU *Résolution sur la Seconde Décennie internationale sur les peuples autochtones du monde (2005-2014)*, Doc. ONU A/60/270, point 4 sur les droits de l'homme, par.35 (2004).
  - 10 Voir les résultats dans Commission des droits de l'homme: *Information fournie par le Gouvernement du Mexique: Atelier International sur le Projet de Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones, Pátzcuaro, Michoacán, Mexique*, 26-30 septembre 2005, Doc. ONU 3/CN.4/WG.15/CRP.1 (2005). La Commission nationale pour le développement des peuples autochtones du Mexique possède l'enregistrement vidéo du séminaire, ainsi qu'un documentaire sur celui-ci.
  - 11 La résolution, à l'origine, reprenait l'expression «accueille favorablement» (*welcomes*) l'offre du Mexique; toutefois, la Nouvelle-Zélande insista sur le fait qu'ils pouvaient uniquement en «prendre note» (*take note*) car ils ne voyaient pas d'un bon œil de sortir la discussion du contexte genevois des Nations unies; cela, évidemment, parce que le format rigide de la négociation était favorable aux pays s'y opposant, et peut-être également par peur de perdre le contrôle de la situation.
  - 12 Sommet Mondial 2005 de l'Assemblée générale *Résolution 60/1: Résultats du Sommet Mondial*, Doc. ONU A/RES/60/1 (16 septembre 2005), par.127.
  - 13 Assemblée générale de l'ONU, Doc. ONU A/RES/60/142 (16 décembre 2005), par.7.
  - 14 Quelque 90 représentants de gouvernements participèrent à l'Atelier de Pátzcuaro, des spécialistes des principales régions autochtones du monde, des organisations non gouvernementales (ONG), ainsi que divers universitaires et le Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples autochtones, le Dr. Rodolfo Stavenhagen; le Président-Rapporteur du Groupe de travail, le ministre Luis Enrique Chávez, du Pérou; des représentants de plusieurs des gouvernements qui en définitive jouèrent un rôle clé dans la négociation, comme le Guatemala, le Danemark (bien qu'il n'assista pas à Pátzcuaro, le nom de l'ambassadeur danois Tyge Lehrmann restera associé à la Déclaration en raison de son active participation et de son soutien à Genève et à New York); la Norvège (il faut mentionner en particulier les représentants de la Norvège à Genève qui n'ont pu assister à l'atelier, Mme Astrid Helle Ajamay et M. Vebjorn Heines, qui ont réalisé un travail impeccable dans les consultations d'information à Genève); l'Espagne (M. Joaquín de Arístegui) et le Royaume-Uni (Mme Caroline Rees) furent également présents, avec des représentants d'Australie, de Nouvelle-Zélande et des États-Unis. Des leaders autochtones de plusieurs parties du monde ont participé, comme Dalee Sambo de la Conférence circumpolaire inuit, Romeo Saganash du Grand Conseil des Cris, Jim Rex Lee du Conseil Navajo, Mattias Åhrén du Conseil sami, José Carlos Morales du Costa Rica, Héctor Huertas du Panamá, Azelene Kaingang du Brésil, Ratnaker Bhengra d'Inde, Hassan Id Balkassm, Amazigh du Maroc, Devasish Roy du Bangladesh, Les Malezer d'Australie; des experts universitaires comme Mme Erica-Irene Daes, M. Augusto Willemsen-Díaz, le Professeur James Anaya de l'Université d'Arizona, Paul Joffe, conseiller du Grand Conseil des Cris et Claire Charters, autochtone maori, de l'Université de Wellington; des organisations de la société civile, nationales comme le Centre des droits de l'homme «Miguel Agustín Pro Juárez», le Centre national de soutien aux missions autochtones (CENAMI) et l'Académie mexicaine des droits de l'homme, et

- internationales comme Amnesty International, IWGIA, Droits Humains et Démocratie et le Centre néerlandais pour les droits autochtones ; ainsi que des représentants d'organismes internationaux, comme la OACNUDH.
- 15 Cette préoccupation n'a pas été surmontée entièrement car, dans d'autres forums, les pays occidentaux, principalement le Royaume-Uni, continuèrent d'exprimer leur refus de concevoir que les droits de l'homme aient une dimension collective.
  - 16 La Fédération de Russie proposa un compromis qui consistait en trois éléments : un amendement à l'OP 31 : « ce droit (autodétermination) devra être exercé en accord avec la règle de droit et avec un juste respect des procédures légales et des règlements de bonne foi ». Une nouvelle sauvegarde : « sans préjudice des droits accordés dans cette Déclaration, aucune de ses dispositions ne devra être invoquée en vue de diminuer la souveraineté de l'État, son unité politique ou son intégrité territoriale ». S'il était accepté et en accord avec les débats, ces États pourraient envisager de respecter l'article 3.
  - 17 Pacte international sur les droits civils et politiques, 16 décembre 1966, 999 UNTS 171, entré en vigueur le 26 mars 1976 et Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels, 16 décembre 1966, 999 UNTS 3, entré en vigueur le 3 janvier 1976.
  - 18 *Séminaire d'experts de l'ONU relatif à la souveraineté permanente des peuples autochtones sur leurs ressources naturelles et leur relation à la terre en accord avec la résolution 2004/9 de la Sous-Commission pour la protection et la promotion des droits de l'homme*, Doc. ONU E/CN.4/Sub.2/2004/L.11 (25-27 janvier 2006).
  - 19 **Fergus MacKay**, « The UN Draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples and the position of the United Kingdom », Forest People Programme, Londres 2003.
  - 20 Voir Conseil des droits de l'homme, *Résolution 2006/2 : Groupe de travail de la Commission des droits de l'homme chargé d'élaborer un projet de déclaration conformément au paragraphe 5 de la résolution 49/214 de l'Assemblée générale du 23 décembre 1994* (29 juin 2006).
  - 21 Coparrainé par : l'Arménie, le Bénin, Chypre, le Congo, le Costa Rica, Cuba, le Danemark, l'Estonie, la Slovaquie, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, le Guatemala, Haïti, le Lesotho, le Mexique, le Nicaragua, la Norvège, le Panama, le Pérou, le Portugal et le Venezuela.
  - 22 Le Canada et la Fédération de Russie.
  - 23 L'Algérie, l'Argentine, le Bahreïn, le Bangladesh, le Ghana, la Jordanie, le Maroc, le Nigeria, les Philippines, le Sénégal, la Tunisie et l'Ukraine.
  - 24 Assemblée générale de l'ONU *Décision pour différer l'action sur le projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones*, Doc. ONU A/61/448 (20 décembre 2006).
  - 25 Sont estimés comme peuples autochtones, par exemple, les Pygmées de la région des grands lacs, les San d'Afrique du Sud, les Hadzabe de Tanzanie et les Ogiek, Sengwer et Yakuu du Kenya, tous chasseurs-collecteurs. Les pasteurs nomades sont les Pokot du Kenya et d'Ouganda, les Barabaig de Tanzanie, les Masai du Kenya et de Tanzanie, les Samburu, Turkana, Rendille, Endorois et Borana du Kenya, les Karamonjong d'Ouganda, les Himba de Namibie et les Touaregs, Fulani et Toubou du Mali, du Burkina Faso et du Niger, ainsi que les Amazigh d'Afrique du Nord (cf. **Commission Africaine des droits de l'homme et des peuples. 2006 : Peuples Autochtones d'Afrique : les peuples oubliés ? Travail de la Commission africaine sur les peuples autochtones d'Afrique** [Copenhague, IWGIA]). Tout cela sans prendre en considération les nombreux peuples étudiés par l'anthropologie classique comme les Dogon du Mali, les Nuer et les Dinka du Soudan, les Ndembu de Zambie ou les Lele du Congo.
  - 26 *Supra*, note 12.
  - 27 *Supra*, note 7.
  - 28 Assemblée générale, *Résolution 61/295 : Déclaration sur les droits des peuples autochtones*, Doc. ONU A/61/67, Annexe (13 septembre 2007).
  - 29 Paragraphe 15a du préambule de ce qu'était le projet de Déclaration pendant les négociations du GTPD. Cf. Section de préambule de la Déclaration adoptée par l'Assemblée générale.
  - 30 Article 5 de la Déclaration.
  - 31 Pour quelques-unes de ces réflexions et selon l'ordre de l'exposition, les auteurs sur lesquels nous nous sommes appuyés sont : **Mariana Salazar Albornoz et Gustavo Torres Cisneros, 2006** : « La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos indígenas », in Juan Carlos

- Gutiérrez (coord.), *Derechos Humanos de los Pueblos indígenas* (México: Secretaría de Relaciones Exteriores, Comisión Europea) 49-75. De fait, la meilleure œuvre de référence est : **James Anaya, 2005** : *Los pueblos indígenas en el derecho internacional* (Madrid: Trotta). Il est très utile de consulter **Mikel Berraondo, 2006** : *Pueblos indígenas y derechos humanos* (Bilbao: Université de Deusto). Voir également **Rodolfo Stavenhagen, 2007** : *Los pueblos indígenas y sus derechos. Informes Temáticos del Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas* (Mexique: UNESCO).
- 32 Organisation Internationale du Travail (OIT), Convention sur les peuples autochtones et tribaux dans des pays indépendants, 1989 (Numéro 169) adopté le 27 juin 1989 par la Conférence générale de l'OIT lors de sa 76<sup>e</sup> session, entrée en vigueur le 5 septembre 1991.
- 33 Martínez Cobo, *Study of the Problem of Discrimination Against Indigenous Peoples*, Doc. ONU E/CN.4/Sub.2/476; E/CN.4/Sub.2/1982/2; E/CN.4/Sub.2/1983/21 (1981-1983).
- 34 Doc. ONU E/CN.4/Sub.2/AC.4/1995/3 (1995).
- 35 *Supra*, note 33.
- 36 *Supra*, note 12.
- 37 Assemblée générale de l'ONU, *Résolution 1514 : Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et peuples coloniaux*, (14 décembre 1960) et *supra* note 7 (relations d'amitié...).
- 38 Le Royaume-Uni, accompagné principalement par la France, argumenta constamment que les droits de l'homme sont des droits uniquement individuels, ce pourquoi les droits collectifs ne sont pas des droits de l'homme mais font partie d'une nouvelle branche du droit international. Apparemment cette position s'est durcie en raison des revendications collectives présentées par des groupes de personnes devant le système européen des droits de l'homme et qui semblent en voie de résolution. Voir Fergus MacKay, *supra*, note 19.
- 39 La Cour Suprême du Botswana approuva, fin 2006, une résolution qui permit au peuple San de retourner sur les terres ancestrales de la Réserve naturelle du Kalahari. Le 18 octobre 2007, la Cour Suprême du Belize a émis une « Décision sur la délimitation des terres » en déclarant que les droits des communautés maya du Belize sur leurs terres et ressources étaient protégés par la Constitution de l'État à la lumière du droit international pertinent, mentionnant la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones approuvée par l'Assemblée générale le 13 septembre 2007 (le Belize vota pour) et la Convention 169 de l'OIT sur les peuples autochtones et tribaux (cf. **Maia Campbell et James Anaya, 2008** : « The case of the Maya Villages of Belize: Reversing the Trend of Government Neglect to Secure Indigenous Land Rights » 8(2) *Human Rights Law Review*, 377-399). Récemment, dans une décision considérée comme historique, le Tribunal fédéral suprême du Brésil ratifia le décret présidentiel qui attribua, en exclusivité aux peuples autochtones de Raposa Serra do Sol, un territoire de presque 17,5 millions d'hectares dans l'État de Roraima, frontière avec le Venezuela et le Guyana.
- 40 Cf. *Mary et Carrie Dann v. Estados Unidos* (Fondo), CIDH, Rapport 75/02, cas 11.140 (27 décembre 2002); *Comunidades indígenas maya del Distrito de Toledo v. Belice* (Fondo), CIDH, Rapport 40/04, Cas 12/053 (12 octobre 2004); *Comunidad Mayagna (Sumo) de Awas Tingni vs. Nicaragua* R (31 août 2001), Cour IDH (Ser C) n° 79, également publiée in (2002) 19 *Arizona Journal of International and Comparative Law* 395; et *Pueblo Saramaka v. Surinam* (Observations préliminaires, fonds, réparations et coûts), Cour IDH, Décision du 28 novembre 2007, Séries C n° 172. Les auteurs veulent remercier Claire Charters pour toutes ces références.
- 41 Cf. **Gustavo Torres Cisneros, 2003** : « Territorio y Territorialidad entre los Mixes de Oaxaca: un Caso de Geo-Visión » en *Primer Congreso Internacional de Estudios Territoriales*, Cuernavaca, Universidad Autónoma del Estado de Morelos; **Adelfo Regines Montes** : « Los pueblos indígenas: diversidad negada », en <http://eib.sep.gob.mx/files/doc0050.doc>; **Adelfo Regino Montes**, « ¿Propiedad intelectual, propiedad territorial? Lo comunitario: una gran laguna en las leyes », *Ojarasca* n° 56, 2001.
- 42 Dans le contexte de l'Organisation mondiale du commerce, l'Accord sur les aspects commerciaux des droits de propriété intellectuelle exige l'examen du paragraphe 3 b) de l'article 27, qui aborde la question de savoir si les inventions liées aux plantes et aux animaux doivent être protégées par des brevets, et la forme sous laquelle seront protégées les nouvelles créations végétales. Le para-

graphe 19 de la Déclaration de Doha de 2001 établit que le Conseil des Accords sur les aspects commerciaux devra également prendre en compte leur relation avec la Convention sur la diversité biologique des Nations unies et la protection des connaissances traditionnelles et du folklore. Récemment, ont été débattues des propositions relatives à la révélation de la source des matériaux biologiques et des connaissances traditionnelles qui leur sont liées.

- 43 Instance permanente de l'ONU sur les questions autochtones *Atelier technique international sur des connaissances traditionnelles autochtones*, Doc. ONU (E/C.19/2006/2) (21-23 septembre 2005).
- 44 Instance permanente de l'ONU sur les Questions Autochtones, Doc. ONU E/C.19/2007/10 (2007).
- 45 Cf. **Victoria Tauli-Corpuz**, « Los pueblos indígenas y los conocimientos tradicionales », *Peripecias*, n° 56-11, 2007.

# RÉPONDRE AUX INQUIÉTUDES DES ÉTATS AFRICAINS

Albert K. Barume\*

## Introduction

Peu après que le Conseil des droits de l'homme à Genève eut soumis, à l'Assemblée générale des Nations unies, la Déclaration sur les droits des peuples autochtones, les États africains ont manifesté de graves préoccupations concernant plusieurs de ses dispositions et ont œuvré pour ajourner son adoption. Moins d'un an et demi après que cette hostilité ouverte eut presque ruiné tout espoir de voir la Déclaration adoptée, la majorité des États africains changèrent d'opinion et votèrent en sa faveur. Comment cela a-t-il pu se produire ? Qui agit dans ce sens et quels arguments persuasifs obtinrent un tel revirement ? Ce sont les questions clés traitées dans cet article, basé sur l'expérience de première main de l'auteur qui a joué tout son rôle dans les événements mis en lumière ici.

## Arrière-plan

La Déclaration fut votée par le Conseil des droits de l'homme, le 29 juin 2006, par 30 voix pour, 2 contre et 12 abstentions<sup>1</sup>. Des 12 membres africains du Conseil, seulement 3 votèrent pour (le Cameroun, l'Afrique du Sud et la Zambie), 6 s'abstinrent (l'Algérie, le Ghana, le Maroc, le Nigeria, le Sénégal et la Tunisie) et 3 furent absents (Djibouti, le Gabon et le Mali).

À New York le 28 novembre 2006, conformément aux procédures onusiennes, la Déclaration fut soumise aux trois commissions de l'Assemblée générale sur les questions sociales, humanitaires et culturelles. La Namibie présenta

---

\* Le docteur Albert K. Barume est un avocat spécialisé dans les questions de droits de l'homme en Afrique, chercheur et militant principalement pour les droits des communautés. Il possède un Master of Law (LLM) et un doctorat en droit sur les droits de l'homme internationaux de l'université d'Essex, en Grande-Bretagne, centré sur les droits des peuples autochtones d'Afrique. Il est actuellement membre du groupe de travail sur les populations et communautés autochtones, créé par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples.

un amendement qui demandait l'ajournement du vote pour permettre la prise en considération des inquiétudes africaines. Beaucoup d'États africains soutinrent la proposition namibienne. Par exemple, le gouvernement du Botswana critiqua la Déclaration pour n'avoir pas donné de définition des peuples autochtones. Il déclara que tous les Africains l'étaient, que le droit à l'autodétermination provoquerait des insurrections et des divisions en Afrique et que le droit au consentement préalable, libre et informé deviendrait un droit de veto contre les projets gouvernementaux. La résolution namibienne d'ajournement fut soutenue à la Troisième Commission par 82 votes pour, 67 contre et 25 abstentions<sup>2</sup>. Toutes les représentations de pays africains à New York, présentes à cette session votèrent en faveur de l'amendement namibien, à l'exception de la République démocratique du Congo, de la Guinée équatoriale, de São Tomé et Príncipe, des Seychelles et de la Somalie étonnamment absents de la salle du vote ce jour-là<sup>3</sup>. Comme beaucoup d'autres, un ancien Président du Groupe de travail de la Commission africaine sur les peuples et les communautés autochtones, exprima ses préoccupations dans les termes suivants :

*Nous voudrions exprimer notre profonde préoccupation de cette situation car nous croyons fermement que la Déclaration des Nations unies, adoptée par le Conseil des droits de l'homme des peuples autochtones et reflète, non seulement l'émergence d'un consensus international sur leurs droits, mais aussi le grand progrès accompli à ce sujet à la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples<sup>4</sup>.*

## Les préoccupations formelles du groupe africain

Ces préoccupations ne s'exprimèrent pas jusqu'à ce que le texte vienne devant l'Assemblée générale de l'ONU en septembre 2006. Il avait alors été débattu pendant plus de vingt ans à Genève au Groupe de travail sur les populations autochtones (GTPA), par les représentants des gouvernements et des communautés autochtones. Durant toutes ces années, pour plusieurs et diverses raisons, la plupart des États africains n'avaient pas participé aux débats de façon significative. Certains de ces États l'expliquaient par le manque de ressources humaines, d'autres simplement en disant que la question des peuples autochtones n'était pas, alors, à l'ordre du jour de leur diplomatie.

Le groupe africain (États et gouvernements), dans un document de cinq pages intitulé « Projet d'aide-mémoire » daté du 9 novembre 2006, rendit publiques ses sept préoccupations principales<sup>5</sup> :

- 1) le besoin d'une définition formelle du terme « autochtone » (*indigenous* en anglais) qui rendrait plus facile l'identification des bénéficiaires des droits proclamés dans la Déclaration,

- 2) son objection à un droit à l'autodétermination, selon les articles 3 et 4, par crainte d'instabilité politique, de sécession et de menace sur l'intégrité territoriale des États africains,
- 3) l'article 5 sur les droits des peuples autochtones aux institutions politiques, sociales et culturelles lui faisait craindre une contradiction avec plusieurs constitutions qui proclamaient l'unité de l'État.
- 4) le droit d'appartenir à une communauté ou une nation autochtone conformément à ses traditions et coutumes était considéré comme un feu vert pour changer librement de nationalité, conduisant à l'instabilité politique,
- 5) le consentement préalable, libre et informé deviendrait un droit de veto sur la législation nationale,
- 6) les droits sur les terres, territoires et ressources que les peuples autochtones avaient traditionnellement possédés, occupés, utilisés ou acquis étaient légalement inapplicables et en infraction au droit des États sur la terre et les ressources naturelles,
- 7) les dispositions de la Déclaration sur les droits des autochtones à la reconnaissance, l'observation et le renforcement des accords, traités ou autres arrangements historiques conclus avec les États, n'étaient pas recevables, les traités étant exclusivement de la responsabilité des États.

Entre avril et mai 2007, le groupe africain présenta plus de 35 amendements à la Déclaration adoptée par le Conseil des droits de l'homme, dont plus de huit pour le seul préambule. Ces changements suggérés, la plupart en des termes très fermes, circulèrent seulement parmi les diplomates africains mais servirent de base de discussion avec les États favorables à la Déclaration adoptée à Genève (le groupe des co-parrains)<sup>6</sup>.

Par exemple, dans l'article 3 les mots « droit à l'autodétermination » étaient remplacés par « droit à participer aux affaires politiques de l'État ». En outre, le nouveau paragraphe suivant était inséré dans le préambule :

*Reconnaissant que la situation des peuples autochtones varie d'une région à l'autre, d'un pays à l'autre et d'une communauté à l'autre, chaque pays ou région aura la prérogative de définir ce que sont les peuples autochtones dans sa région ou son pays, chacun d'eux prenant en compte les particularités régionales ou nationales.*

Le groupe africain proposa des amendements contenant douze fois les mots « droit national », révélant que le groupe voulait que les peuples autochtones restent dans le cadre des normes intérieures aux États. On pouvait penser que les États africains voulaient leur propre Déclaration des Nations unies. En fait, le grand nombre et la nature des amendements proposés rendaient très sceptique sur les chances qu'un consensus entre États et peuples autochtones soit jamais atteint.

## Le niveau élevé de l'influence politique africaine

De juin à décembre 2006, les débats sur la Déclaration se poursuivirent au sein des missions diplomatiques africaines à New York. Dès le départ, il apparut que tous les États africains n'avaient pas la même position. Certains de leurs représentants n'avaient pas d'objections précises sur la Déclaration adoptée par le Conseil des droits de l'homme. La République du Congo, la République centrafricaine et l'Afrique du sud, qui avaient courageusement reconnu chez elles les droits des autochtones, ne pensaient pas que la Déclaration aurait beaucoup de conséquences sur leurs législations nationales. En d'autres termes, alors que le débat continuait chez les Africains, des positions individuelles diverses apparurent parmi leurs États.

Pour surmonter la division entre les États, le Botswana et d'autres États cherchèrent à amender la Déclaration pour élaborer une directive politique de haut niveau sur une position commune. C'est pourquoi la République du Botswana proposa de porter à l'ordre du jour de la 10<sup>e</sup> session du Conseil exécutif de l'Union africaine (devant se tenir à Addis Abeba les 25 et 26 janvier 2007)<sup>7</sup> le thème : « Échange de vues sur le projet de Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones » présenté sous forme d'une note de quatre pages qui résumait les préoccupations du groupe africain exposées dans le « projet d'Aide-mémoire ». Le Conseil exécutif des ministres des affaires étrangères de l'Union africaine étant chargé, entre autres, de préparer l'ordre du jour de l'Assemblée générale l'Union africaine. Comme prévu, les chefs d'État et de gouvernement africains acceptèrent, à la 8<sup>e</sup> session ordinaire de l'Union (Addis Abeba 29-30 janvier 2007), la proposition du Conseil exécutif et prirent une décision en quatre points qui devait influencer toutes les négociations concernant la Déclaration<sup>8</sup>. Cette décision réduisit à cinq les préoccupations du groupe africain en omettant, notamment, celle sur les traités. Elle réaffirmait que « la grande majorité des peuples d'Afrique étaient autochtones sur le continent » et appuyait une position commune donnant pour instruction aux diplomates africains à New York,

*de garder une position unie dans les négociations sur les amendements de la Déclaration et de travailler de façon constructive avec les autres États membres des Nations unies pour trouver une solution aux préoccupations des États africains [...] et s'assurer que les intérêts africains fussent sauvegardés<sup>9</sup>.*

Cette intervention des chefs d'État et de gouvernement eut non seulement une grande influence sur les négociations, mais supprima ou réduisit la marge de manœuvre des diplomates africains à l'ONU. En privé, plusieurs missions diplomatiques exprimèrent leur appui à la Déclaration mais, en public, elles ne pouvaient pas se permettre de paraître rompre la position commune du groupe africain.

## Répondre aux préoccupations du Groupe africain

Beaucoup pensèrent que, si la Déclaration avait une chance d'être adoptée, il serait nécessaire de créer un contexte dans lequel chaque État africain pourrait prendre position parce qu'il devenait de plus en plus probable que tout se terminerait par un vote de l'Assemblée générale de l'ONU. Adoptant cette stratégie, en mars 2007, un groupe de seize chercheurs, dirigeants autochtones et intellectuels appartenant à dix pays africains<sup>10</sup>, tous actifs et intéressés par le travail sur les questions autochtones entrepris par la Commission africaine sur les droits de l'homme et des peuples, prépara une réponse technique de vingt-quatre pages au projet d'aide-mémoire du groupe africain<sup>11</sup>. C'était une réponse point par point aux inquiétudes du groupe africain, montrant le travail qu'avait réalisé, sur la question des droits des peuples autochtones, l'organisme régional des droits de l'homme depuis plus de cinq ans. Étonnamment, beaucoup de diplomates africains, à New York et à Genève, ignoraient les travaux de cette Commission africaine<sup>12</sup> qui mettaient en lumière une compréhension croissante des droits (à l'autodétermination, à la terre et à la culture) des peuples autochtones tout en s'ajustant à l'intégrité territoriale de l'État. Cette réponse se conformait à la jurisprudence africaine et aux pratiques étatiques et révélait que de nombreux États africains avaient adopté le concept d'« autochtones » et fait avancer les choses en leur restituant des terres dans des régions protégées et riches en minerais. Sur la question de la définition, elle citait l'exemple de plusieurs pays africains, dont l'Afrique du Sud, pour montrer que « la pratique révèle que les États africains n'utilisent pas une définition formelle de leurs communautés ou peuples autochtones afin de corriger les injustices historiques qui les ont affectés »<sup>13</sup>. Citant le rapport de la Commission africaine, elle indique que :

*en Afrique, les termes « peuples ou communautés autochtones » ne visent pas à protéger les droits des « premiers habitants qui ont été envahis par des étrangers ». Ni ne visent à créer une hiérarchie entre les communautés nationales ou à établir des droits particuliers pour certains peuples. Au contraire, dans le contexte africain, les termes « peuples autochtones » veulent garantir une égale jouissance des droits et des libertés aux communautés qui ont été laissées en arrière. Ce trait particulier au continent africain explique pourquoi les termes « peuples autochtones » ne peuvent pas être à l'origine de conflits ethniques ou d'un quelconque effondrement de l'État-nation<sup>14</sup>.*

Plus important encore, la réponse informait beaucoup de missions diplomatiques africaines à New York d'avancées récentes dans l'interprétation du droit à l'autodétermination sur le continent, pointées par la Commission africaine :

*Le droit à l'autodétermination tel qu'il s'exprime dans les dispositions de la Charte de l'Organisation de l'Union africaine comme dans la Charte africaine ne doit pas*

*être compris comme la sanction de sentiments sécessionnistes. L'autodétermination des peuples doit par conséquent s'exercer à l'intérieur des frontières nationales de l'État dans le respect de la souveraineté de l'État-nation<sup>15</sup>.*

Des pays comme la Namibie saluèrent et furent d'accord avec cette interprétation qui semblait apaiser quelques-unes de leurs inquiétudes. Quand elle fut finalisée, la réponse fut envoyée à chaque mission africaine permanente à New York et même à des représentations non africaines.

Six membres du groupe d'experts africains vinrent à New York<sup>16</sup> où ils tinrent individuellement des réunions ou des discussions de groupes avec presque trente missions diplomatiques africaines. Avec l'aide de l'ONG IWGIA (International Work Group for Indigenous Affairs), et de l'Instance permanente des Nations unies sur les questions autochtones, une table ronde fut organisée, rassemblant des diplomates, africains ou non, professant des opinions différentes sur la Déclaration.

La plupart des missions africaines saluèrent et apprécièrent la réponse qui contenait des informations et mises à jour utiles. Les principales inquiétudes concernaient la définition des peuples autochtones, le droit à l'autodétermination et l'accès à la terre et à ses ressources. L'ambassade namibienne fut la seule, à New York, non seulement à rencontrer le groupe d'experts mais à présenter ses arguments centraux dans une lettre qui montrait son accord avec de nombreux points, notamment celui de l'autodétermination :

*Je me réjouis que la réponse au projet d'aide-mémoire du groupe africain sur la Déclaration des droits des peuples autochtones serve à étayer sa position plutôt qu'à s'y opposer. Dans la réponse, les experts, entre autres, (indiquent que) le droit à l'autodétermination, tel qu'il est inscrit dans les dispositions de la Charte de l'Organisation de l'Union africaine comme dans la Charte africaine, ne peut pas être entendu comme la sanction de sentiments sécessionnistes<sup>17</sup>.*

D'autres délégations africaines se référèrent à la situation de leur pays pour ne pas appuyer la Déclaration. Par exemple, un représentant du Niger mentionna le conflit touareg pour justifier l'opposition de son gouvernement à plusieurs dispositions de la Déclaration. Plus simplement, la majorité exprima son manque de marge de manœuvre, la question étant entre les mains des chefs d'État et de gouvernement, certains d'entre eux suivant de très près. Que ce soit ou non une coïncidence, il se trouva que le Procureur général du Botswana était alors en mission officielle à New York. Plusieurs autres représentants africains ne comprenaient pas pourquoi des pays comme le Botswana, la Namibie, le Kenya et le Nigeria insistaient pour amender profondément la Déclaration. Beaucoup étaient sceptiques sur la possibilité de renégocier le texte en totalité et de conclure les négociations avant la fin de la 61<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale de l'ONU en septembre 2007. Il apparut aussi que la plupart des membres du groupe africain n'étaient pas prêts à porter la respon-

sabilité historique mondiale de l'échec de la Déclaration. Tous ces facteurs et opinions combinés constituèrent un terrain propice à la persuasion.

Il y eut d'autres initiatives pour essayer de persuader le Groupe africain de soutenir la Déclaration : un communiqué de presse diffusé par le Comité de coordination des peuples autochtones d'Afrique<sup>18</sup>, une déclaration publique d'Amnesty International<sup>19</sup>, une déclaration d'IWGIA à la Commission africaine<sup>20</sup> et de nombreuses déclarations des participants à la 6<sup>e</sup> session de l'Instance permanente sur les questions autochtones. On signalera l'initiative de deux dirigeants autochtones d'Afrique centrale<sup>21</sup> qui, en juin 2007, se rendirent dans la République du Congo, au Cameroun, en République centrafricaine et au Burundi pour convaincre les officiels de soutenir la Déclaration. Ils rencontrèrent des responsables de haut rang des bureaux des présidents, des premiers ministres et des ministres des affaires étrangères. Il ressortit de ces réunions que les discussions sur la Déclaration parmi les ambassadeurs à New York n'étaient pas suivies de près dans certaines capitales. Au Cameroun, en République centrafricaine et dans la République du Congo, les personnalités officielles s'engagèrent à soutenir la Déclaration. Cela fut particulièrement mentionné par le Premier Ministre de la République centrafricaine qui souligna les efforts de son gouvernement pour améliorer la situation des droits de l'homme chez les peuples autochtones de son pays. On pensa que les pays d'Afrique centrale pourraient jouer un rôle prépondérant en ralliant des soutiens à la Déclaration car certains d'entre eux, nommément le Burundi et le Cameroun, mentionnaient expressément les communautés autochtones dans leurs Constitutions.

De nombreuses options furent examinées parmi les diplomates, à New York. On suggéra, par exemple, de répondre aux inquiétudes du groupe africain en ajoutant au texte de présentation de la Déclaration, des précisions ou des clarifications de certains articles concernant notamment le droit à l'autodétermination et le respect de l'intégrité territoriale. Cependant, la plupart des États africains ne paraissaient pas prêts à accepter autre chose que des amendements au texte même de la Déclaration.

### **Contribution de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples**

La Déclaration étant un document sur les droits de l'homme, il eut été approprié que les organismes et les États membres de l'Union africaine (diplomates à New York, Conseil exécutif de l'Union, chefs d'État et de gouvernement) demandent son avis à la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples dont la mission est, précisément, de conseiller tous les organismes de l'Union africaine sur la question des droits de l'homme. Cette nécessité d'un avis juridique de la Commission africaine fut exprimée par des ONG africaines à Accra, au Ghana en mai 2007, au Forum des ONG qui se tient avant chaque session de la Commission africaine.

La Commission africaine y a adopté une résolution mettant en lumière son travail sur les questions autochtones, en particulier le rapport de 2003 du Groupe de travail des experts sur les populations/communautés autochtones, postérieurement adopté et autorisé à la publication lors de la 4<sup>e</sup> session ordinaire de l'Assemblée des chefs d'État et de gouvernement, tenue en janvier 2005 à Abuja, Nigeria<sup>22</sup>. En mai 2007, la résolution de la Commission africaine donna mandat à ce groupe de travail de préparer un projet qui devait apporter des éclaircissements sur les sujets qui préoccupent les chefs d'État et de gouvernement<sup>23</sup>. Sur la signification du mot « autochtone » (*indigenous* en anglais) on se référa au rapport de la Commission africaine sur les peuples autochtones qui souligne que, « en Afrique, l'expression "populations autochtones" ne désigne pas les "premiers habitants" aborigènes, en opposition aux communautés non africaines ou venues d'ailleurs »<sup>24</sup>.

Sur la question des droits sur les terres, la résolution montrait que les dispositions les concernant dans la Déclaration étaient semblables à celles contenues dans d'autres documents adoptés par l'Union africaine, tels que :

*La Convention africaine sur la conservation de la nature et les ressources naturelles dont le principal objectif est de « mettre en valeur les ressources humaines et naturelles de notre continent pour que se développent les entreprises de nos peuples (préambule) », veut « préserver les droits traditionnels et la propriété des communautés locales et requiert leur consentement préalable dans le respect... de leur... savoir traditionnel »*<sup>25</sup>.

Quant au droit à l'autodétermination, elle établit que :

*L'article 46 de la Déclaration... est conforme à la jurisprudence de la Commission africaine sur la promotion et la protection des droits des populations autochtones, basés sur le respect de la souveraineté, l'inviolabilité des frontières acquises au moment de l'indépendance des États membres et le respect de leur intégrité territoriale... la notion d'autodétermination s'est développée avec la visibilité internationale croissante des revendications des populations autochtones dont le droit à l'autodétermination s'exerce dans les normes et selon les modalités compatibles avec l'intégrité territoriale des États-nations auxquels elles appartiennent*<sup>26</sup>.

Cet avis de la Commission africaine fut largement distribué et envoyé à chaque mission permanente africaine à New York. Plus tard, l'ancienne Présidente de la Commission africaine, Mme Salamata Sawadogo, assista à la 9<sup>e</sup> session ordinaire de l'Assemblée de l'Union africaine à Accra au Ghana, en juillet 2007. On sait qu'elle apporta des clarifications juridiques sur la Déclaration aux chefs d'État et de gouvernement et à d'autres membres de l'Union africaine. Cette initiative a probablement contribué à l'adoption de la Déclaration étant donné que les positions des diplomates africains à New York devaient être approuvées dans leur

pays, les chefs d'État ayant décidé de « rester saisis de la question ». La plupart de leurs inquiétudes étant d'ordre juridique, les États africains ne pouvaient ignorer un avis juridique de la Commission africaine qui montrait qu'il existait des garanties de cet ordre contre toute conséquence négative, sur le continent, de la Déclaration.

## Négociations finales sous la supervision de l'ONU

Comme le temps avançait et que se multipliaient les pressions, il apparut que les États africains pourraient accepter la proposition de réduire à environ vingt-cinq les amendements à la Déclaration. Cette possibilité peut avoir influencé, le 6 juin 2007, la nomination, par la Présidente de l'Assemblée générale des Nations unies, de l'ambassadeur philippin, Hilario G. Davide pour « faciliter » le rapprochement du groupe des co-parrains, dirigé par le Mexique, et du groupe africain. Dans une lettre adressée à toutes les missions permanentes à New York, la Présidente disait :

*J'ai le plaisir de vous informer de ma décision de demander à Son Excellence, Monsieur l'Ambassadeur Hilario G. Davide Jr., représentant permanent des Philippines aux Nations unies, d'entreprendre, en mon nom, des consultations sur la Déclaration des droits des peuples autochtones... L'ambassadeur Davide Jr. conduira des négociations ouvertes et inclusives, dans la forme qu'il jugera appropriée afin de refléter les opinions de toutes les parties concernées. J'attends qu'il m'adresse un rapport sur le résultat de ses consultations, le plus tôt possible, au plus tard à la mi-juillet 2007<sup>27</sup>.*

Au début d'août 2007, le travail de l'ambassadeur Davide commença à porter ses fruits. Des 35 amendements proposés initialement, tombés à 25 en avril 2007, il resta que le groupe africain accepterait, intactes, toutes les dispositions y compris celles relatives aux droits sur la terre et aux ressources, sur l'autodétermination, sur le consentement préalable, libre et informé et sur les traités, en échange d'une référence particulière au respect de l'intégrité territoriale. Les deux côtés avaient beaucoup à perdre si on ne trouvait pas de solution. Le groupe des parrains craignait qu'un vote de l'Assemblée générale, sans l'accord du groupe africain, conduise au dépôt de plus d'amendements. Le groupe africain voyait qu'un nombre croissant de ses membres se sentait de plus en plus mal à l'aise devant une minorité d'États qui campaient sur leur position malgré les clarifications apportées par, entre autres, la Commission africaine. En privé, plusieurs représentants africains disaient qu'ils se sentaient entraînés sur des positions injustifiées ou non pertinentes à leur niveau national. De nombreux pays africains étaient réticents à prendre la responsabilité de l'échec d'un texte qu'il avait fallu négocier pendant si longtemps, plus de vingt ans.

Pour adoucir la position du groupe africain, il fallut que se conjugassent les effets positifs :

- de l'avis de la Commission africaine,
- du travail de son Président à l'Assemblée des chefs d'État et de gouvernement tenue à Accra en juillet 2007,
- de la note des experts africains et
- de tous les documents fournis par les divers groupes de diplomates en poste à New York.

Ainsi, le 30 août 2007, le groupe africain et le Groupe des co-parrains annoncèrent leur accord sur 9 amendements au texte original adopté par le Conseil des droits de l'homme. Ils se mirent d'accord, également, pour voter contre tout amendement des opposants lors de la tenue de l'Assemblée générale de l'ONU.

Le premier amendement fut inséré dans la première phrase du préambule de la Déclaration. Il faisait référence à la Charte des Nations unies, répondant ainsi aux inquiétudes du groupe africain sur le droit à l'autodétermination qui devait être compris dans le contexte même de la Déclaration, mentionnant les relations amicales entre les États, dans le cadre de leur intégrité territoriale<sup>28</sup>.

Le deuxième amendement supprimait entièrement le quinzième paragraphe du préambule qui déclarait « reconnaître le droit des peuples autochtones à déterminer leurs relations avec l'État dans un esprit de coexistence, de bénéfices mutuels et de profond respect. » On pense que cette suppression fut la conséquence immédiate de l'accord sur l'intégrité territoriale car il eût été contradictoire de le garder et, en même temps, de sauvegarder l'intégrité territoriale des États<sup>29</sup>.

Le troisième amendement ajouta la Déclaration de Vienne et le Programme d'action aux documents internationaux mentionnés au paragraphe 18 du préambule car celle-là se réfère à l'intégrité territoriale des États.

Comme quatrième amendement, un nouveau paragraphe sur les particularités régionales et nationales fut inséré dans le préambule : « reconnaissant aussi que la situation des peuples autochtones varie d'une région à l'autre et d'un pays à l'autre et que la signification des particularités nationales, régionales et des divers fondements historiques et culturels doivent être pris en considération ». Ce paragraphe ressemble à un précédent, contenu dans les amendements initiaux proposés par le groupe africain, mais sans la phrase : « chaque pays ou région aura la prérogative de définir qui sont les peuples autochtones dans, respectivement, ces pays ou régions » qui, finalement, fut considérée comme incompatible avec le principe d'auto-identification.

Un cinquième amendement à l'article 8(2)(d), qui charge l'État de donner des moyens effectifs pour prévenir ou réparer l'assimilation forcée, fut raccourci par la suppression de : « par d'autres cultures et modes de vie imposés par des mesures législatives, administratives ou autres. »

Le sixième amendement atténuait l'article 30(1) en supprimant l'exigence que les activités militaires n'aient lieu sur des terres et territoires autochtones que si elles se justifiaient par « une menace significative » à l'intérêt public.

Le septième amendement supprimait le mot « leurs » devant : minerais, eau et autres ressources, de l'article 32(2) sur les terres, territoires et ressources naturelles.

Le huitième amendement est considéré comme la sauvegarde suprême de l'intégrité territoriale des États qui en a terminé avec l'exigence principale du groupe africain. Cette intégrité fut la question la plus importante qui fit dépenser beaucoup de temps et d'énergie. Il fallut plusieurs jours de consultations avec plusieurs groupes, y compris des communautés autochtones, pour arriver à sa formulation finale. Elle était, en réalité, la clause principale que les soutiens de la Déclaration avaient à offrir ; en échange, le groupe africain abandonna la plupart de ses amendements y compris les dispositions sur les terres, territoires et ressources. L'article 46(1) établissait initialement que :

*Rien, dans la Déclaration, ne peut être interprété comme impliquant, pour tout État, peuple, groupe ou personne, le droit de s'engager dans toute activité ou accomplir aucun acte contraire à la Charte des Nations unies.*

On lui ajouta la proposition suivante :

*ou encourager ou autoriser toute action qui démembrerait ou altérerait, totalement ou en partie, l'intégrité territoriale ou l'unité politique d'un État souverain et indépendant.*

Le neuvième amendement ajoute la conjonction « et » entre les mots « la loi » et « en accord » dans l'article 46(2), exigeant ainsi que toute limitation des droits et libertés de la Déclaration soit déterminée à la fois par la loi et en accord avec les obligations internationales des droits de l'homme.

Ainsi, à partir d'une proposition initiale de plus de 35 amendements, le groupe africain résolut le problème avec, virtuellement, un amendement majeur sur l'intégrité territoriale et huit autres, mineurs, comme s'il disait « faites ce que vous voulez, mais ne touchez pas à nos pouvoirs politiques ».

Le 13 septembre 2007, 143 États votèrent pour la Déclaration, 4 seulement s'y opposèrent (le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis<sup>30</sup>). Aucun État africain ne vota contre quoique trois d'entre eux (le Burundi, le Kenya et le Nigeria), présents dans la salle, s'abstinrent. Toutefois, il est curieux que le jour du vote 15 pays africains, hésitants, étaient absents<sup>31</sup>, la plupart ayant été présents et ayant voté en faveur de la résolution namibienne d'ajournement, une année auparavant. Pourquoi s'étaient-ils soudainement désintéressés de cette question à un moment crucial ? Était-ce parce qu'ils ne voulaient pas apparaître

comme favorables ou, au contraire, opposés à la Déclaration ? Ou les poids lourds qui votaient contre la Déclaration avaient-ils fait pression sur eux ? Il est difficile de le dire mais on croit que plusieurs États africains ont préféré paraître aussi neutres que possible. Ainsi plus de 30 États africains votèrent pour la Déclaration y compris des pays, comme le Botswana, qui s’y étaient ouvertement opposés depuis le début. C’est ainsi que la Déclaration devint le document pour les droits de l’homme le plus largement approuvé sur le continent africain où il aura probablement des effets positifs sur les efforts précédents de la Commission africaine et de l’Union africaine. ○

Texte traduit de l’anglais par **Simone Dreyfus-Gamelon**,  
membre du réseau des experts du GITPA

## Notes

- 1 Assemblée générale, *Résolution 61/295 : Déclaration sur les droits des peuples autochtones*, Doc. Nations unies A/61/67, annexe, 13 septembre 2007.
- 2 L’Assemblée générale décida « d’ajourner la prise en considération et l’action de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones pour donner du temps à d’ultérieures considérations ». En outre, l’Assemblée décidera aussi de « conclure l’examen de la Déclaration avant la fin de sa soixante et unième session ». Voir Assemblée générale de l’ONU, 3<sup>e</sup> Commission *Résolution sur le projet de déclaration des droits des peuples autochtones*, Doc. Nations unies A/C.3/61/L.18/Rev.1, 28 novembre 2006.
- 3 *Ibid.*
- 4 Commission africaine des droits de l’homme et des peuples, *Lettre du Président du groupe de travail sur les populations et communautés autochtones de la Commission*, Banjul, Gambie, Doc.ACHPR/STC/C/EM, 20 novembre 2006.
- 5 Groupe africain, *Projet d’aide-mémoire sur la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones*, New York, 9 novembre 2007.
- 6 Le groupe des co-parrains était dirigé par le Mexique et comprenait plus de 60 autres États membres.
- 7 Conseil exécutif de l’Union africaine, Doc. EX.CL/327(X) Add.5, Addis-Abeba, 10<sup>e</sup> session, 25-26 janvier 2007.
- 8 Assemblée de l’Union africaine, *Décision sur le rapport d’activités du Tribunal africain sur les droits de l’homme et des peuples pour 2006*. Doc. Assemblée/UA/déc.144 (VIII), 29-30 juillet 2007.
- 9 Assemblée de l’Union africaine, *Décision de la Déclaration des Nations unies sur les peuples autochtones*, Doc. Union africaine/9(VIII) Add.6, 29-30 juillet 2007.
- 10 Afrique du (sud) Sud, Ruanda, Cameroun, République démocratique du Congo, Kenya, Mali, Burundi, Maroc, Tanzanie et Niger.
- 11 Groupe d’experts africains, *Note de réponse au projet d’aide-mémoire du groupe africain sur la Déclaration des droits des peuples autochtone* (21 mars 2007). [http://www.iwgia.org/graphics/Synkron-Library/Documents/InternationalProcesses/Draft-Declaration/ResponseNoteToAideMemoire\\_EN.pdf](http://www.iwgia.org/graphics/Synkron-Library/Documents/InternationalProcesses/Draft-Declaration/ResponseNoteToAideMemoire_EN.pdf), consulté en 2009.
- 12 *Rapport de 2003 du groupe d’experts sur les populations et communautés autochtones de la Commission africaine* (IWGIA, Copenhague, 2005) adopté par la Commission africaine en novembre 2003.
- 13 Ci-dessus, notes 11,3.
- 14 *Ibid.* 4.
- 15 *Ibid.* 6.

- 16 Le groupe était dirigé par le Dr. Barume et comprenait le Dr. Naomi Kipuri, Adele Wildschut, Joseph Ole Simel, Haasan Id Balkassm et l'Honorable Liberate Nicayenzi. Andrew Chigpovera et le professeur Shadrack Gutto l'ont alors rejoint.
- 17 Mission permanente de la République de Namibie à l'ONU, lettre au Dr. Albert Barume, chef du groupe d'experts africains qui a produit la note de réponse, 23 avril 2007.
- 18 Comité de coordination africain des peuples autochtones, communiqué de presse, 5 décembre 2006, disponible sur <http://www.ipcaucus.net/HRday/IPACC.html>.
- 19 Amnesty International, disponible sur <http://archive.amnesty.org/library/Index/ENGIOR410252006?open&of=ENG-393> (consulté en 2009).
- 20 IWGIA, Déclaration de la Commission africaine, disponible sur [http://www.iwgia.org/graphics/SynkronLibrary/Documents/InternationalProcesses/ACHR/41st%20Session/41stSessionIWGIASStatementUNDec\\_pdf%27.pdf](http://www.iwgia.org/graphics/SynkronLibrary/Documents/InternationalProcesses/ACHR/41st%20Session/41stSessionIWGIASStatementUNDec_pdf%27.pdf) (consulté en 2009).
- 21 M. Kalimba Zephyrin (dirigeant autochtone du Ruanda) et l'Honorable Liberate Nicayenzi (femme autochtone, membre du parlement du Burundi).
- 22 Union africaine, *Décision sur le 17<sup>e</sup> rapport annuel d'activités de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples*, janvier 2005.
- 23 Commission africaine sur les droits de l'homme et des peuples, *Résolution sur la Déclaration des Nations unies...* mai 2007.
- 24 Commission africaine sur les droits de l'homme... *Avis sur la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones*, Banjul, Gambie 2007.
- 25 *Ibid.* paragraphe 35.
- 26 *Ibid.* paragraphe 18.
- 27 Haya Rashed Al Khalifa, Président de l'Assemblée générale de l'ONU, lettre aux missions permanentes aux Nations unies, 6 juin 2007.
- 28 Assemblée générale de l'ONU, Résolution 2625 : *Déclaration des principes du droit international concernant les relations amicales et de coopération entre les États conformément à la Charte des Nations unies*, ONU Doc.A/8028, 1971.
- 29 Conférence mondiale sur les droits de l'homme, Assemblée générale des Nations unies, *Déclaration de Vienne et programme d'action*, Doc. Nations unies A/CONF.157/22, 25 juin 1993
- 30 Ci-dessus, note 1.
- 31 Côte d'Ivoire, Érythrée, Éthiopie, Gambie, Guinée-Bissau, Guinée Équatoriale, Maroc, Mauritanie, Ouganda, Ruanda, São Tome et Príncipe, Seychelles, Somalie, Tchad et Togo.



# LES DROITS DES PEUPLES AUTOHTONES

**TROISIÈME PARTIE**

# LE DROIT DES PEUPLES AUTOCHTONES À L'AUTODÉTERMINATION APRÈS L'ADOPTION DE LA DÉCLARATION<sup>1</sup>

---

James Anaya\*

## Introduction

Le point central de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones<sup>2</sup> (ci-après la Déclaration) est son article 3 qui affirme que « les peuples autochtones ont le droit à l'autodétermination. En vertu de ce droit ils déterminent librement leur statut politique et librement poursuivent leur développement économique, social et culturel »<sup>3</sup>. Être reconnu comme « peuples », avec le droit à l'autodétermination, a été leur revendication centrale dans l'arène internationale. Depuis deux décennies, les représentants des autochtones du monde entier plaidaient pour obtenir une Déclaration des Nations unies et il fut de plus en plus admis que l'autodétermination était un principe fondamental qui s'inscrivait dans la constellation des droits des peuples autochtones.

Cependant, l'article 3 de la Déclaration et son affirmation de l'autodétermination des autochtones s'est avéré, durant les négociations précédant son adoption, comme l'un des plus conflictuels. Indépendamment de la définition subjective donnée au droit ou au principe d'autodétermination par les peuples autochtones eux-mêmes, une tendance fréquente a été de considérer ce droit comme lié aux attributs de l'État, la « pleine » autodétermination étant la réali-

---

\* S. James Anaya est un éminent spécialiste du droit international et des droits des peuples autochtones ; il est professeur de droit et de politique des droits de l'homme (chaire James J. Lenoir) de l'université d'Arizona. Il a publié de nombreux livres et articles sur les droits des peuples autochtones dans le droit international et représenté les peuples et organisations autochtones devant les tribunaux des États-Unis et des institutions internationales. Il est actuellement Rapporteur spécial des Nations unies sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples autochtones.

sation d'un État indépendant ou, au moins, le droit de le choisir. Pour d'évidentes raisons, l'affirmation de ce droit pour les autochtones fut le sujet d'un vif débat.

La Déclaration, finalement, résolut le problème en reconnaissant le droit des peuples autochtones à l'autodétermination. Mais que signifie celle-ci dans ce contexte? Ont-ils les mêmes droits que les autres peuples, y compris ceux qui l'ont exercé pour créer des États indépendants ou s'agit-il d'un droit différent, de moindre portée? S'il s'agissait du même droit, comme y insistaient les défenseurs autochtones, comment cela pouvait-il être? Je vais essayer de répondre à ces questions en examinant la Déclaration elle-même et en la rattachant à d'autres contextes du système international qui ont affirmé le droit à l'autodétermination et promu son application.

### **Les peuples autochtones ont les mêmes droits à l'autodétermination que les autres peuples**

Dans ses propres termes, la Déclaration reconnaît d'abord que les peuples autochtones ont les mêmes droits à l'autodétermination que les autres peuples. Cela découle du principe d'égalité qui parcourt le texte, explicitement dans l'article 2 selon lequel «les peuples autochtones et les individus» sont déclarés «égaux aux autres peuples et individus»<sup>4</sup>. De plus, la formulation de l'article 3, affirmant ce droit pour les peuples autochtones, reflète celle d'autres documents internationaux qui le soutiennent pour «tous les peuples», et qui ont été largement ratifiés, comme le Pacte sur les droits civils et politiques, le Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels<sup>5</sup> et la résolution 1514 de l'Assemblée générale<sup>6</sup> qui vise la décolonisation. C'est ainsi que la Déclaration posait le principe d'un droit universel à l'autodétermination et, sur ces prémisses, affirmait son extension aux peuples autochtones.

On sait que son application, dans le contexte du colonialisme classique, tel qu'il existait encore au milieu du xx<sup>e</sup> siècle en Afrique, conduisit à la formation de nouveaux États indépendants. Il est clair, cependant, qu'en endossant dans la Déclaration le droit des peuples autochtones à l'autodétermination, les États n'endossaient pas leur droit à créer des États indépendants. Les peuples autochtones eux-mêmes, en réclamant l'autodétermination ont, presque unanimement, rejeté une telle création. Il n'est pas non plus justifiable ni pratique de donner aux autochtones, automatiquement, le choix unilatéral d'un statut incluant l'indépendance d'un État. Si un droit universel à l'autodétermination s'étend aux autochtones, il ne peut entraîner, nécessairement, celui de la formation d'un État indépendant. Ce droit, cependant, s'il est exactement le même que celui qui s'est exercé dans le contexte de la décolonisation, doit être lié de quelque façon aux États indépendants qui en sont issus.

## L'autodétermination fait partie des droits de l'homme

Pour définir le contenu d'un droit universel à l'autodétermination il faut commencer par considérer ce droit, dans son essence, comme un droit humain opposé à celui des souverains, putatifs ou non. Pendant une période historique, le droit international ne concernait que les droits et les devoirs des États indépendants, ignorant le visage de l'humanité qui se trouvait au-delà. Le droit international considéra d'abord les États et les relations qu'ils entretenaient entre eux sauf quand il s'agissait des droits de l'homme, une notion moderne. Il est de plus en plus impliqué dans l'observance des droits que l'on pense inhérents, individuellement et collectivement, aux êtres humains. L'autodétermination s'entend précisément dans le cadre international des droits de l'homme plutôt que dans celui des droits traditionnels des États. Ainsi que nous l'avons noté précédemment, ce droit est inclus dans les Pactes internationaux sur les droits de l'homme, largement ratifiés, et il figure dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples<sup>7</sup>.

Ces Pactes et d'autres documents internationaux déclarent que les « peuples » ont droit à l'autodétermination<sup>8</sup>. Cette formulation a conduit à des débats sans fin sur ce qui constitue un « peuple ». Parmi les éléments du débat figure l'opinion sous-jacente que seules les entités incorporées dans une classe limitée d'agrégats humains appelés « peuples » sont, comme telles, détentrices de ce droit. Pour certains, les entités qualifiées de « peuples » doivent être définies par référence à certains critères objectifs liés à l'ethnicité et aux attributs de la souveraineté historique. Pour d'autres, « peuple » est synonyme de l'agrégat de populations de l'État ou de ce qui doit devenir un État. Dans les deux cas, l'idée est qu'un « peuple » est une entité qui, *a priori*, a des attributs de souveraineté étatique réels ou putatifs et qui a une existence légale distincte de celle d'autres êtres humains qui jouissent par ailleurs des droits de l'homme<sup>9</sup>.

Mais si l'autodétermination est un droit humain, sa désignation comme droit des « peuples » doit se référer à quelque chose d'autre qu'un droit qui appartient fondamentalement à des entités, personnes morales ou associations, qui sont chacune différenciées par une existence légale souveraine ou quasi souveraine. L'autodétermination étant un droit humain, il serait plus cohérent de considérer la référence aux « peuples » comme désignant des droits que les êtres humains détiennent et exercent collectivement, en relation avec les liens de communauté et de solidarité qui caractérisent l'existence humaine. Parce que les êtres humains développent des identités diverses et qui souvent se chevauchent – particulièrement dans le monde d'aujourd'hui où les communications et les interactions à l'échelle mondiale sont intenses – le terme « peuples » doit avoir une acception souple, englobant tous les sens des mots communauté et identité.

Ainsi, la Déclaration fait de l'autodétermination, sans autre qualification, une partie de l'identité des peuples autochtones dans le cadre des droits de l'homme,

opposés aux droits des États. Appartenant aux «peuples», ce droit et d'autres, affirmés dans la Déclaration, sont collectifs, à la base des droits de l'homme ou au moins en découlent et les instrumentalisent. Le caractère de droit humain de la Déclaration est évident dès son Préambule et dans ses dispositions, comme le montrent les discussions qui ont entouré l'élaboration de son projet et le fait même qu'il fut conçu dans le cadre onusien des droits de l'homme. Les droits collectifs des peuples autochtones, comprenant le droit à l'autodétermination, sont des droits humains que possèdent leurs membres conformément à leurs droits communautaires.

L'affirmation que l'autodétermination fait partie des droits de l'homme a d'importantes implications. Premièrement, c'est un droit inhérent aux êtres humains eux-mêmes, considérés collectivement comme des «peuples» au sens large. Deuxièmement, comme tous les droits de l'homme, elle découle de conceptions communes sur leur nature et s'applique universellement et également à tous les segments de l'humanité. Troisièmement, elle ne peut pas être considérée isolément des autres droits humains mais elle doit leur être associée et comprise comme partie d'un plus vaste univers de valeurs et de règles qui constituent le système moderne des droits de l'homme.

## **La signification essentielle de l'autodétermination**

L'idée essentielle de l'autodétermination est que les êtres humains, individuellement ou en groupes, sont également habilités à maîtriser leurs propres destins et à vivre au sein d'institutions et de gouvernements qu'ils ont choisis. L'application universelle de cette idée a provoqué la chute des structures coloniales et elle donne de la force aux réponses qui font autorité et ont été faites aux revendications des peuples autochtones, notamment l'adoption de la Déclaration. Cette même idée a été à l'œuvre dans un autre contexte, très différent, dans lequel la communauté internationale a invoqué et proclamé le droit à l'autodétermination : l'abolition de l'apartheid. En se fondant sur ce droit, la communauté internationale, à travers l'ONU, a déclaré illégitime l'ordre institutionnel du précédent gouvernement sud-africain qui maintenait un système de ségrégation raciale et de privilèges en faveur des Blancs<sup>10</sup>. L'apartheid fut remplacé par un ordre constitutionnel basé sur le principe d'égalité raciale et sur la discrimination positive au bénéfice de la majorité non blanche qui avait été exclue du pouvoir depuis des décennies<sup>11</sup>.

L'autodétermination est fondée sur les principes d'égalité et de liberté qui s'enracinent, dans le temps et dans l'espace, dans plusieurs traditions culturelles du globe. Dans sa contribution individuelle au *Cas namibien*<sup>12</sup>, le juge Ammoun montre que ce concept existe dans des courants de pensée des deux rives de la Méditerranée, dans le monde gréco-romain, en Asie et en Afrique. On peut le

trouver aussi dans des systèmes politiques traditionnels et des philosophies autochtones<sup>13</sup>. Les textes internationaux qui affirment le droit à l'autodétermination pour « tous les peuples » et les décisions qui font autorité ayant répondu aux revendications des autochtones, pointent les valeurs de liberté et d'égalité, pertinentes pour toutes les parties de l'humanité relativement aux configurations politiques, économiques et sociales dans lesquelles elles vivent.

Selon la perspective des droits de l'homme, les attributs de l'État ou de la souveraineté contribuent la plupart du temps à la réalisation de ces valeurs mais ils ne constituent pas l'essence de l'autodétermination des peuples. Ainsi que la Déclaration l'a fait entendre clairement, les « peuples » sont des communautés trans-générationnelles, possédant une cohésion politique et culturelle qu'elles cherchent à conserver et à développer. Et pour la plupart des peuples – particulièrement à la lumière des liens transculturels et des modèles d'interconnexion qui accompagnent les diverses identités – la *pleine* et véritable autodétermination ne se justifie pas – et pourrait même être empêchée – par un État séparé. Il est très rare, dans le monde postcolonial, que l'autodétermination entraîne la sécession ou le démembrement des États.

Généralement, le concept d'autodétermination ouvre une voie idéale pour former des sociétés et des institutions gouvernementales à partir des individus et des groupes. La théorie politique permet de comprendre cet idéal et, par son évolution dans le temps et sa diversité, l'autodétermination. Au début du xx<sup>e</sup> siècle, Lénine et Wilson en furent les champions mais ils avaient des notions très différentes sur son aboutissement. Aujourd'hui divers courants de la théorie politique se rencontrent sur des conceptions communes de la liberté et de l'égalité, postulées par les droits de l'homme et définissant l'ordre politique. Les peuples autochtones ont aidé à forger cette théorie qui considère la liberté et l'égalité non seulement en termes d'individus et d'États mais aussi en termes d'identités culturelles différentes et d'ordres sociaux et politiques coexistant. L'autodétermination n'implique pas que chaque peuple possède un État indépendant ni que les peuples sans État ne possèdent que les droits individuels de chacun de leurs membres. Les peuples comme tels, y compris les autochtones avec leurs propres organismes sociaux et politiques, participent pleinement et également à tous les niveaux de la construction et du fonctionnement des institutions gouvernementales au sein desquelles ils vivent.

Il est donc erroné de voir dans l'autodétermination un droit à la sécession ou à la formation d'un État indépendant au plein sens du terme, le droit des peuples autochtones d'y accéder étant différent et d'un rang inférieur. La notion que la *pleine* autodétermination signifie nécessairement le droit de choisir un État indépendant repose sur une vision étroite et étatique de l'humanité et du monde, c'est-à-dire une vision selon laquelle l'État moderne, d'origine occidentale, est l'unité fondamentale la plus importante de l'organisation humaine. Cette façon de penser obscurcit le caractère de droit humain de l'autodétermination et ignore les réalités

du monde contemporain qui, simultanément, va vers une plus grande interconnexion et vers la décentralisation, un monde dans lequel les frontières officielles de l'État ne déterminent plus la présence des communautés et de l'autorité.

### **Autodétermination substantiviste ou autodétermination de réparation**

Le lien entre l'autodétermination et l'indépendance des États est basé sur la mauvaise interprétation des fondements normatifs qui ont conduit à la décolonisation en Afrique et ailleurs au <sup>xx</sup>e siècle. Invoquant son principe, la communauté internationale a établi des dispositions particulières pour en terminer avec les gouvernements coloniaux de type classique, dispositions qui, dans la plupart des territoires, ont abouti à des États indépendants<sup>14</sup>.

Les procédures de décolonisation, cependant, n'incorporaient pas la *substance* du droit à l'autodétermination mais *remédiaient* à la violation *sui generis* de ce droit, antérieure à la colonisation. L'idée substantiviste de l'autodétermination définit, pour toute l'humanité, une norme institutionnelle basée sur des valeurs largement partagées mais auxquelles le colonialisme s'oppose. On peut trouver d'autres formes de sa violation dont les réparations n'entraînent pas nécessairement la formation de nouveaux États qui ne sont pas forcément créés à la suite d'une remise en ordre institutionnelle. Ce qui est important est que la réparation soit appropriée aux circonstances particulières et qu'elle reflète authentiquement la volonté des peuples concernés.

Il est donc possible d'appliquer sérieusement l'autodétermination à toutes les parties de l'humanité, à tous les peuples. La substance de ce droit, à la différence des réparations qui résultent de sa violation, est le droit de tous les peuples d'être maîtres, dans l'égalité, de leur propre destin. Ce qui ne signifie pas que chaque groupe, défini comme peuple, a librement le droit de former son propre État ou d'imposer une forme particulière d'aménagement politique. L'autodétermination signifie que les peuples sont habilités à participer, dans l'égalité, à la constitution et au fonctionnement des institutions gouvernementales sous l'autorité desquelles ils vivent et qu'ils puissent s'y développer librement et de façon continue.

Cependant ces parties de l'humanité qui ont souffert de la violation de leur autodétermination sont, logiquement, en droit de recevoir des réparations. Il faut donc établir la violation pour fonder la revendication à une modification du *statu quo* politique et social. En outre, tous les peuples ne sont pas en droit de recevoir les *mêmes* réparations, qui doivent être appropriées aux circonstances particulières. Il s'ensuit qu'une grande attention doit être portée aux différents contextes où doit s'appliquer le droit à l'autodétermination des peuples autochtones, depuis la décolonisation jusqu'à l'abolition de l'apartheid.

## La Déclaration des Nations unies : institution de règles réparatrices en faveur de l'autodétermination

Cette Déclaration, tout au long, est basée, effectivement, sur le constat d'une très ancienne violation *sui generis* de l'autodétermination, ajoutée aux violations par le colonialisme classique du xx<sup>e</sup> siècle. Les peuples autochtones d'aujourd'hui connaissent la même histoire du colonialisme que ceux qui, actuellement, vivent encore dans des structures coloniales et veulent la décolonisation. Malgré l'absence contemporaine de structures coloniales de forme classique, les peuples autochtones continuent à rencontrer des obstacles ou des menaces sur leur capacité à vivre et à se développer librement en tant que groupes distincts sur leurs terres d'origine. Ces violations historiques, jointes aux iniquités actuelles dont ils souffrent, jettent une ombre sur la légitimité de l'autorité étatique dans de nombreux cas.

Le concept même de peuples autochtones, tel qu'il a été défini dans les discours juridiques et politiques internationaux, est lié à l'inquiétude suscitée par cette situation, aux dimensions mondiales. La définition des peuples autochtones la plus couramment citée, celle du Rapporteur spécial des Nations unies, José Martínez Cobo, met l'accent sur la sujétion qui résulte de la colonisation et de son héritage :

*Les communautés, peuples et nations autochtones sont ceux qui, en continuité historique avec les sociétés précoloniales, antérieures à l'invasion qui s'est produite sur leurs territoires, se considèrent comme distincts des autres secteurs de la société qui domine à présent totalement ou partiellement leurs territoires. Ils forment à présent des secteurs non dominants de la société*<sup>15</sup>...

La volumineuse *Étude sur le problème de la discrimination contre les populations autochtones*<sup>16</sup> de Martínez Cobo, commandée en 1970 par la Sous-Commission de l'ONU sur la prévention de la discrimination et la protection des minorités (devenue la Sous-Commission sur la promotion et la protection des droits de l'homme) a beaucoup préparé le terrain à la Déclaration. Elle décrit les situations défavorisées des autochtones dans le monde entier, les reliant à l'oppression et à la discrimination persistantes.

En elle-même, la Déclaration ne définit pas les « peuples autochtones » mais elle les désigne clairement en mettant l'accent sur le même type de violation des droits de l'homme dont ils ont souffert. Le deuxième paragraphe de son Préambule affirme :

*que toutes les doctrines, politiques et pratiques basées sur la supériorité de peuples ou d'individus selon leur origine nationale, raciale, religieuse, ethnique ou leurs différences culturelles sont racistes, scientifiquement fausses, illégales, moralement condamnables et socialement injustes...*

Cela implique que les peuples autochtones ont pour commune caractéristique d'avoir souffert de telles « doctrines, politiques et pratiques ». La constatation de ces dommages se manifeste dans le quatrième paragraphe du Préambule de la Déclaration qui marque

*que les peuples autochtones ont souffert d'injustices historiques résultant, inter alia, de la colonisation et de la dépossession de leurs terres, territoires et ressources, les empêchant ainsi d'exercer, en particulier, leur droit au développement selon leurs besoins et intérêts propres...*

Par cette allusion, dès son début, la Déclaration révèle son caractère réparateur. Elle ne privilégie pas les peuples autochtones par une série de droits qui leur seraient propres. Les peuples et les individus autochtones ont les mêmes droits que les autres peuples et individus quoique ces droits s'inscrivent dans des caractéristiques particulières, communes aux groupes de la catégorie autochtone. L'article 3 réclame pour les peuples autochtones les mêmes droits à l'autodétermination que ce que des documents internationaux affirment pour « tous les peuples ». Le but de la Déclaration est de remédier au déni historique du droit à l'autodétermination, et aux droits de l'homme qui lui sont liés, afin que les autochtones puissent surmonter les désavantages du système et atteindre une position d'égalité face aux secteurs autrefois dominants.

Rétrospectivement, on voit que le droit universel à l'autodétermination a été systématiquement et massivement dénié aux groupes autochtones. Ceux-ci, par définition, sont soumis à des ordres politiques qu'ils n'ont pas construits et auxquels ils ne consentent pas. Ils ont été privés de vastes terres leur appartenant, de l'accès à des ressources vitales et ont été victimes de forces historiques qui ont supprimé leurs institutions politiques et culturelles. Il en est résulté une amputation économique et sociale, des dommages et des menaces sur leurs communautés, et l'intégrité de leurs cultures a été sapée. Là où ils vivent, dans les pays industriels comme dans les pays sous-développés, les secteurs autochtones sont invariablement au bas de l'échelle socio-économique et à la marge du pouvoir. Les phénomènes historiques, ancrés dans des comportements racialement discriminatoires, ne sont pas seulement des tares du passé mais se traduisent par des iniquités actuelles.

L'existence même de la Déclaration et l'affirmation explicite de son article 3 que les peuples autochtones, en particulier, ont le droit d'autodétermination, représente la reconnaissance du déni historique et persistant de ce droit et le besoin de réparation. Les autres articles élaborent les éléments de ce droit à la lumière des caractéristiques communes des autochtones et, de façon *sui generis*, établissent les paramètres des mesures à mettre en œuvre à l'avenir pour le sécuriser.

Par son accent réparateur, la Déclaration constate le changement qui commence avec la reconnaissance par l'État du droit à la survie des groupes autochtones,

considéré comme « inhérent », une telle reconnaissance répondant à un « besoin urgent »<sup>17</sup>. La professeure Erica-Irene Daes, longtemps Présidente du Groupe de travail onusien sur les populations autochtones, a écrit que ce changement entraînait une forme de « construction tardive de l'État » par la négociation ou tout autre procédure pacifique appropriée, impliquant une participation significative des groupes autochtones. Selon elle, l'autodétermination entraîne un processus

*par lequel les peuples autochtones peuvent se joindre aux autres peuples qui constituent l'État, par agrément mutuel et en termes justes, après des années d'isolement et d'exclusion. Ce processus ne requiert pas l'assimilation des individus, en tant que citoyens comme les autres, mais la reconnaissance et l'incorporation, dans la fabrication de l'État et par agrément, de peuples distincts*<sup>18</sup>.

La Déclaration charge « les États, par consultation et en coopération avec les peuples autochtones, de prendre les mesures appropriées, y compris législatives, pour réaliser ses buts »<sup>19</sup> et mentionne, plus loin, les conditions particulières de réalisation que demandent la plupart des droits qu'elle affirme. Ces mesures doivent être prises dans le but de construire des relations saines entre les peuples autochtones et les sociétés plus larges, représentées par les États. Les « traités, accords et arrangements constructifs entre les États et les peuples autochtones » sont valorisés comme des instruments utiles et les droits qu'ils affirment doivent être sauvegardés<sup>20</sup>.

Parmi les mesures requises sont celles :

- qui assurent « l'autonomie gouvernementale » des autochtones sur « leurs affaires intérieures et locales »<sup>21</sup> en accord avec leurs propres institutions politiques et modèles culturels<sup>22</sup> ;
- qui leur assurent « le droit de participer pleinement, si c'est leur choix, à la vie politique, économique, sociale et culturelle de l'État »<sup>23</sup> et
- qui leur permettent de dire leur mot sur toute décision les affectant<sup>24</sup>.

La Déclaration précise que les « États consulteront et coopéreront de bonne foi avec les peuples autochtones par l'entremise de leurs propres institutions représentatives afin d'obtenir leur "Consentement préalable, libre et informé" avant d'adopter et de mettre en œuvre des mesures législatives ou administratives qui peuvent les affecter »<sup>25</sup>.

Deux aspects de l'autodétermination sont relevés ici : d'une part l'autonomie de gouvernement et, d'autre part, l'engagement participatif. Ils reflètent la large compréhension du fait que les peuples autochtones ne sont pas déconnectés des structures sociales et politiques de la société au sens large. Mais qu'ils sont à la fois distincts et unis à de plus grandes unités sociopolitiques, qui peuvent inclure les fédérations autochtones, les États où ils vivent et la communauté mondiale elle-même.

Des mesures particulières sont requises, significativement, pour sauvegarder le droit des autochtones « aux terres, territoires et ressources qu'ils ont traditionnellement possédés, occupés, utilisés ou acquis »<sup>26</sup>. Et parce qu'ils ont été dépossédés de grandes parties de leurs terres et territoires traditionnels, la Déclaration demande aux États de « réparer, par des moyens qui peuvent inclure la restitution ou, si elle n'est pas possible, par une juste et équitable compensation » la saisie de ces terres<sup>27</sup>. Elle requiert également de restaurer et de sécuriser les droits autochtones concernant la culture, la religion, le savoir traditionnel, l'environnement, la sécurité, la santé, l'éducation, le bien-être des femmes et des enfants, les médias et le maintien des relations traditionnelles à travers les frontières internationales.

Si la Déclaration formule les droits et la nécessité pour les peuples autochtones d'avoir des mesures particulières pour les peuples autochtones, elle ne fait qu'affirmer ce qui découle des principes d'égalité et d'autodétermination des droits de l'homme universellement applicables. D'autres droits fondamentaux : à la culture, à la santé, à vivre et à posséder des propriétés ont été proclamés dans divers documents sur les droits de l'homme, applicables à toutes les composantes de l'humanité : par exemple, les droits collectifs des autochtones sur les terres et ressources traditionnelles, inclus dans les institutions interaméricaines des droits de l'homme<sup>28</sup>, ou découlant du droit à la culture affirmé par le Comité des droits de l'homme des Nations unies, compte tenu du sens que donnent leurs terres et leurs ressources à leur culture<sup>29</sup>. En particularisant leurs droits, la Déclaration veut accomplir ce qui aurait dû être accompli sans elle : l'application des principes universels des droits de l'homme de sorte qu'ils ne reconnaissent pas seulement l'humanité individuelle des autochtones mais qu'ils valorisent les liens des communautés qu'ils forment. Dans son essence, la Déclaration contextualise les droits de l'homme en mettant l'accent sur les modèles d'identité de groupe et d'association qui les constituent comme peuples.

Parce qu'ils ont été niés, en ignorant leur qualité de peuples, les droits humains des autochtones devaient avoir la première place dans la Déclaration. En d'autres termes, la Déclaration existe parce qu'on leur a dénié le droit à l'autodétermination et aux autres droits humains qui lui sont liés. Elle ne crée pas pour eux de nouveaux droits humains substantiels dont les autres ne jouiraient pas. Mais elle leur reconnaît des droits dont ils auraient toujours dû jouir, comme partie de la famille humaine, les contextualise à la lumière de leurs caractéristiques particulières et des circonstances et promeut des mesures qui réparent leur violation historique et systématique.

## **La souveraineté de l'État : une contre-norme**

Tel que nous l'entendons, l'autodétermination est un droit humain normatif qui bénéficie largement aux êtres humains par rapport à la constitution et au fonc-

tionnement des structures gouvernementales dans lesquelles ils vivent. Elle leur donne accès, quand les institutions ne respectent pas ses valeurs, aux mesures réparatrices qui peuvent faire changer l'appareil d'État pour ce qui concerne le peuple ou son territoire. Cependant, obtenir et appliquer ce droit à l'autodétermination ne peut se concevoir sans prendre en considération la doctrine de la souveraineté de l'État, qui demeure centrale dans le système juridique et politique international. Tandis que l'autodétermination permet de réformer des pratiques étatiques ou des structures gouvernementales dans certaines circonstances, la doctrine de la souveraineté tend à la laisser hors du champ international et à conserver le *statu quo* dans le domaine politique.

Cette doctrine reste ainsi en toile de fond et limite potentiellement, à travers le droit international et la politique, sa mise en œuvre. Ces limites ont deux aspects essentiels. D'abord, elles réduisent la capacité du système international de régler dans le domaine de l'autorité de l'État reconnu par la communauté internationale. Cela se reflète dans les avertissements de la Charte des Nations unies contre l'intervention «dans des questions relevant essentiellement du domaine intérieur de la juridiction de tout État»<sup>30</sup>. Cet aspect de la doctrine se manifeste dans l'abstention conditionnelle qui, généralement, empêche l'implication internationale dans les questions de droits de l'homme. Habituellement, les procédures internationales d'examen des questions de droits de l'homme requièrent qu'aient été épuisées les mesures réparatrices internes ou que les autorités de l'État se soient montrées incapables ou sans volonté de répondre à ces questions<sup>31</sup>. On peut alors attendre de la communauté internationale qu'elle ajourne ses décisions et qu'elle laisse à des procédures internes la capacité de faire face aux violations, notamment du droit à l'autodétermination. Normalement, les États devraient répondre par leurs propres moyens, sans implication internationale, aux revendications de groupes particuliers et entreprendre les réformes nécessaires.

Cependant, dans la mesure où les mesures internes s'avèrent inefficaces, la question ne se pose plus «essentiellement dans le ressort de la juridiction nationale» mais la souveraineté de l'État doit céder devant une certaine ingérence internationale. Tel a été le cas du colonialisme classique, un problème qui s'est posé longtemps et très largement et qui a demandé l'intervention internationale pour que soient prises les mesures concrètes et systématiques qui ont permis l'autodétermination des peuples colonisés. De même l'apartheid, problème insoluble localement, a justifié une intervention internationale. Le régime sud-africain, non seulement ne prenait aucune mesure pour remédier à la privation systématique du droit à l'autodétermination, mais usait de brutalité pour maintenir le *statu quo*.

Les problèmes qu'ont affrontés les peuples autochtones du monde entier sont devenus des préoccupations internationales parce que, d'origine historique, ils ont perduré sans qu'aucune mesure réparatrice adéquate ne soit prise

dans les États où ils vivaient. La communauté internationale s'est préoccupée de la question autochtone en général à travers une série de programmes (création de l'Instance permanente des Nations unies sur les questions autochtones, établissement du nouveau Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones et création du poste de Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples autochtones) et par l'articulation de normes pertinentes telles qu'elles sont formulées maintenant dans la Déclaration. Néanmoins, le niveau de l'implication internationale dans les problèmes concernant des groupes particuliers est grandement variable, il dépend du rythme des réformes internes, de la gravité et de la persistance de situations problématiques et du succès avec lequel les acteurs internationaux sont saisis.

La doctrine de la souveraineté de l'État trouve une deuxième limite dans sa préférence substantielle pour les configurations étatiques couvrant les peuples et les territoires. Son corollaire trouve son expression dans les dispositions de la Charte de l'ONU et d'autres textes qui protègent l'intégrité territoriale et l'unité politique étatiques<sup>32</sup>. On remarque que plusieurs États ont insisté pour inclure ces notions dans le texte de la Déclaration<sup>33</sup>. Dans un monde qui demeure organisé selon les limites juridiques des États, cette protection internationale du *statu quo* politique et territorial peut être considérée, dans une certaine mesure, comme le soutien aux valeurs de stabilité et de liberté dans l'ordre, largement partagées entre les peuples.

Selon le droit international contemporain et la politique prévalant, le *statu quo* est affaibli quand il est complice de la répression des droits de l'homme, dont le droit à l'autodétermination, et peut même être rompu quand il représente la colonisation ou l'apartheid. Des modèles culturels autochtones, y compris dans les domaines social, économique et politique, ont été supprimés par les autorités étatiques et des iniquités, qui ont donné naissance au *statu quo*, ont été perpétrées au cours de l'édification même de l'État. En ce qui concerne les peuples autochtones, des changements appropriés se développent dans le système international, comme le montre la Déclaration, mais il est prévu qu'ils ne démembrent pas les États et renforceront plutôt leur intégrité territoriale et leur unité politique.

Alors que la doctrine de la souveraineté de l'État restreint l'application de la règle de l'autodétermination dans le système international, ces limitations sont conditionnelles et ne peuvent pas être considérées comme incompatibles avec l'autodétermination ou comme l'affaiblissant. Idéalement, la doctrine de la souveraineté et les principes des droits de l'homme (y compris ceux qui sont associés à l'autodétermination) opèrent de concert pour promouvoir un monde stable et pacifique. Si l'autodétermination ne progresse pas, les positions en faveur de la non-intervention, de l'intégrité territoriale ou de l'unité politique des États ne doivent pas faire obstacle à une réparation adéquate de ce droit.

## Conclusion

Dans le système international contemporain, l'autodétermination est un mode de régulation extraordinaire pour instituer des droits au bénéfice de tous les peuples, y compris les peuples autochtones. Elle impose aux événements et aux rencontres et interactions humaines de se conformer à l'idée essentielle que tous les hommes ont le même droit à la maîtrise de leurs propres destins. L'autodétermination s'oppose, à la fois dans l'avenir et rétrospectivement, aux empires et aux conquêtes. Des torts historiques et persistants, leur déniaient le droit à l'autodétermination, ont été commis envers certaines parties de l'humanité; celles-ci ont droit à des réparations conformes à leurs préférences et aux circonstances.

La Déclaration affirme que les peuples autochtones, en particulier, ont droit à l'autodétermination; elle reconnaît qu'on leur a dénié ce droit et donne les paramètres des procédures de réparation.

Il vaut peut-être mieux prendre la Déclaration et le droit qu'elle proclame comme des instruments de réconciliation. Au sens propre, l'autodétermination est une force animant des efforts de réconciliation – mieux dit, peut-être, de conciliation – avec des peuples qui ont souffert de l'oppression des autres. Elle demande de faire face à l'héritage des empires, de la discrimination, de l'étouffement culturel et de les renverser. Elle ne le fait pas pour reporter la vengeance ou la rancune des dommages passés, pour fomenter la division mais pour construire un ordre social et politique basé sur des relations de compréhension mutuelle et de respect.

Voici ce qu'est le droit à l'autodétermination des peuples autochtones et de tous les autres peuples. ○

Texte traduit de l'anglais par **Simone Dreyfus-Gamelon**,  
membre du réseau des experts du GITPA

## Notes

- 1 Ce chapitre est issu d'une communication à la Conférence internationale sur l'autodétermination et sa mise en œuvre, qui eut lieu du 4 au 6 février 2008 à Alta, publiée dans les actes de cette conférence. La théorie de l'autodétermination qui y est exposée a été présentée dans de précédents articles de l'auteur, écrits avant l'adoption de la Déclaration, parmi lesquels, **S. James Anaya, 2004. *Indigenous Peoples in International Law*** (New York: Oxford Univ. Press, 2d ed), 97-128; et **S. James Anaya, 1993. «A Contemporary Definition of the International Norm of Self-Determination»** 3(1) *Transnational Law and Legal Problems*, 131.
- 2 General Assembly, *Resolution 61/295: Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, UN Doc A/61/67, Annex (13 September 2007).
- 3 *Ibid.*, Article 3.
- 4 *Ibid.*, Article 2.

- 5 Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels, 16 décembre 1966, 999 UNTS 3, entré en vigueur le 3 janvier 1976, art 1.1.; Pacte international sur les droits civils et politiques, 16 décembre 1966, 999 UNTS 171, entré en vigueur le 26 mars 1976, art 1.1.
- 6 AGNU, *Résolution 1514: Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux peuples et pays colonisés* (14 décembre 1960).
- 7 Charte africaine des Droits de l'homme et des peuples, (Banjul), adoptée le 27 juin 1981, OEA, Doc. CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 ILM 58 (1982), entrée en vigueur le 21 octobre 1986.
- 8 Voir le Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels, ci-dessus, n4, art.1.1; Pacte international sur les droits civils et politiques, ci dessus, n 4, art.1.1, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, *ibid.*, art. 20. Voir aussi la Charte des Nations unies, 24 octobre 1945, 1 UNTS XVI, art. 1(2) ; Acte final de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe, 1<sup>er</sup> août 1975, 14 ILM 1292, principe. VIII; et l'AGNU, *Résolution 2625: Déclaration sur les principes de Droit international relatifs aux relations amicales et à la coopération entre les États, en accord avec la Charte des Nations unies*, UN Doc A/8028 (1971), principe V.
- 9 Voir plus généralement, **Peter Jones. 1999.** « Human Rights, Group Rights, and Peoples' Rights » 21(1), *Human Rights Quarterly* 90, 97-101, qui distingue la conception de « peuples » comme entité juridique, détentrice de droits en tant que tels, et qui peut attester de ces droits même à l'encontre des membres du groupe, et la conception plus souple de « peuples » selon laquelle les droits sont détenus collectivement par les membres du groupe eux-mêmes.
- 10 Voir AGNU, *Résolution 2775*, UN Doc A/8429 (1971); AGNU, *Résolution 3411*, UN Doc A/10034 (1975). Voir aussi UNSC, *Résolution 392*, UN Doc. S/Res/392 (1976); Convention Internationale sur la suppression et la punition du Crime d'Apartheid, 30 novembre 1973, 1015 UNTS 243.
- 11 Voir **Peter N. Bouckaert. 1997.** « The Negotiated Revolution: South Africa's Transition to a Multi-racial Democracy » (33) *Stanford Journal of International Law*, 375; **Daisy M. Jenkins. 1996.** « From Apartheid to Majority Rule: A Glimpse into South Africa's Journey Toward Democracy » 13 *Arizona Journal of International and Comparative Law*, 463. Pour une collection d'articles sur les facteurs économiques et politiques conduisant à un nouvel ordre constitutionnel en Afrique du sud, voir **Gavin Maasdorp & Alan Whiteside (eds). 1992.** *Towards a Post-Apartheid Future: Political and Economic Relations in Southern Africa*, New York: St. Martin's Press.
- 12 Conséquences légales pour les États de la présence continue de l'Afrique du sud en Namibie, (Afrique du sud-ouest), malgré la résolution du Conseil de Sécurité, 276 (1970), Avis (*Advisory Opinion*), 1971 ICJ 16, 77-78.
- 13 Voir plus généralement, **Robert A. Williams Jr 1997.** *Linking Arms Together: American Indian Treaty Visions of Law and Peace*, New York et Oxford: Oxford University Press.
- 14 AGNU, *Résolution 1514*, ci-dessus note 5; AGNU, *Résolution 1541: Déclaration sur les territoires non autonomes*, 15 décembre 1960.
- 15 Martinez Cobo, *Study of the Problem of Discrimination Against Indigenous Peoples*, UN Docs E/CN.4/Sub.2/476; E/CN.4/Sub.2/1982/2; E/CN.4/Sub.2/1983/21 (1981-1983).
- 16 *Ibid.*
- 17 Ci-dessus, n 2, Préambule para. 7.
- 18 **Erica-Irene A. Daes. 1993.** « Some Considerations on the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination » (3) *Transnational Law & Contemporary Problems*, 1,9.
- 19 Ci-dessus, note, Article 38.
- 20 *Ibid.*, Article 37.
- 21 *Ibid.*, Article 4.
- 22 *Ibid.*, Article 5; *ibid.*, Article 20.
- 23 *Ibid.*, Article 5.
- 24 *Ibid.*, article 18
- 25 *Ibid.*, Article 19
- 26 *Ibid.*, Article 26(1).
- 27 *Ibid.*, Article 28(1).
- 28 Voir Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v Nicaragua R (31 August 2001) Inter-Am Court H R (Ser C) No 79 (publié également dans (2002) 19 *Arizona Journal of International and Comparative*

- Law* 395); *Mary and Carrie Dann v United States (Merits)*, I/A CHR, Report No. 75/02, Case 11.140 (27 December 2002).
- 29 Comité des droits de l'homme, *Commentaires généraux adoptés par le Comité des droits de l'homme, sous l'article 40, § 4, du Pacte international sur les droits civils et politiques*, Commentaire général, n° 23(50) (art.27) UN Doc CCPR/C/21/Rev.1/Add.5 (1994), para 7.
- 30 Charte des Nations unies, ci-dessus, note 7, art 2(7).
- 31 Voir en général, **Hurst Hannum (ed). 1992. Guide to International Human Rights Practice**, Philadelphia : University of Pennsylvania Press, 2d ed.
- 32 Voir Charte des NU, note 7, art. 2 (4) déclarant que « Tous les membres doivent, dans le cadre des relations internationales, s'abstenir d'utiliser la menace ou la force contre l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de chaque État... »
- 33 Voir ci-dessus, n° 1, Article 46(1).

# UNE INTRODUCTION AUX DISPOSITIONS SUR LES TERRES, TERRITOIRES ET RESSOURCES NATURELLES DE LA DÉCLARATION DES DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES

---

Mattias Åhrén\*

## Introduction

Après plus de vingt années d'intenses négociations, l'Assemblée générale des Nations unies a adopté, le 13 septembre 2007, la Déclaration des droits des peuples autochtones (ci-après la Déclaration)<sup>1</sup>. Cette adoption a marqué la fin du processus le plus long et peut-être le plus compliqué jamais entrepris par les Nations unies en vue de l'établissement et de l'élaboration de normes. Ce fut difficile pour des raisons de procédure et, particulièrement, à cause de la complexité des négociations concernant les droits matériels que la Déclaration a établis et qui concernent les terres, territoires et ressources (y compris les eaux et les ressources naturelles). Pour comprendre et analyser pourquoi il a été si complexe d'établir ces dispositions, il est nécessaire de remonter à l'histoire des droits des autochtones en général et de ces droits-là en particulier.

---

\* Mattias Åhrén est issu d'une communauté d'éleveurs de rennes de la partie suédoise du territoire sami traditionnel. Il est titulaire de masters en droit des universités de Stockholm et de Chicago. Il a été juge (Junior Judge) puis associé dans le cabinet Danowsky and Partners à Stockholm. Il est à présent Président du Conseil sami et prépare un doctorat en droit international à l'université de Tromsø, en Norvège. Il a représenté le peuple sami dans différentes instances internationales sur les droits de l'homme et notamment dans les négociations, couronnées de succès, de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones. Il a aussi participé activement aux discussions internationales concernant les droits autochtones de propriété culturelle et intellectuelle sous les auspices de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) et de la Convention sur la Diversité Biologique (CDB).

Cet article traitera d'abord brièvement de l'évolution du droit international sur ces droits autochtones particuliers, depuis la création des Nations unies. Puis j'expliquerai l'écart entre ces droits et leur application, écart qui rend compte des négociations entreprises au sein du Groupe de travail sur le projet de déclaration des droits des peuples autochtones (GTPD) des Nations unies. Partant de leur fondement historique, l'article analysera le contenu des dispositions concernant les terres et les ressources et leur statut légal.

## **Droits des peuples autochtones : un défi au droit international**

Dans le système des droits de l'homme établi par les Nations unies, elles-mêmes créées à la suite de la Seconde Guerre mondiale, les structures sociales des peuples autochtones furent ignorées pendant plusieurs décennies. Ce système fut alors fondé sans tenir compte de l'existence des peuples autochtones. Ceux qui l'ont rédigé à cette époque pensaient que les droits et les intérêts des autochtones, et ceux d'autres collectivités, pouvaient être efficacement protégés par un système de droits de l'homme mettant l'accent seulement sur les droits des individus. Conformément aux principes des théories individualistes libérales, on pensait qu'il n'était pas nécessaire de protéger le groupe comme tel, comme une entité culturelle et légale distincte et qu'il suffisait de protéger les individus. Cette position postule l'équivalence du maintien du droit de l'individu et de la non-discrimination, c'est-à-dire que les individus ont le droit d'être traités avec égalité mais n'ont pas celui d'être culturellement différents, même s'ils sont différents de la majorité de la population. Par exemple, tout le monde a le droit de parler la langue majoritaire mais personne n'a le droit de parler sa langue maternelle si elle est différente. Le système des droits de l'homme étant posé en ces termes, il fallait graduellement intégrer et assimiler le droit international dans la société non autochtone, dominante.

Au fil du temps, toutefois, les principes de l'individualisme libéral et le point de vue individualiste des droits de l'homme furent de plus en plus contestés. On reconnut que l'ignorance de l'appartenance des individus à des groupes était préjudiciable au groupe lui-même et à ses membres, si le groupe disparaissait. Les peuples autochtones avaient alors, dans une large mesure, réussi à conserver des éléments essentiels de leurs différences sociales et culturelles malgré les inadéquations du droit international, malgré la colonisation, l'assimilation forcée et autres atrocités dont ils avaient été victimes. Ces deux facteurs conduisirent, graduellement mais fondamentalement, à un changement du droit international. En quelques décennies celui-ci évolua jusqu'à considérer, sans doute aucun, que les peuples autochtones, collectivités distinctes, avaient le droit de conserver et de développer leurs sociétés particulières aux côtés de la majorité. On ne pouvait pas les assimiler dans la société contre leur volonté. Cela différencie les droits des autochtones des droits des minorités ethniques ou autres. Les droits des minori-

tés mettent l'accent sur le respect des individus appartenant à des minorités, à l'intérieur de la société majoritaire. Les droits des autochtones, eux, visent à leur donner un environnement dans lequel, d'abord et avant tout, ils ont le droit de préserver leurs sociétés *en dehors* de la société dominante.

En adoptant la Déclaration, l'ONU a accepté que le système des droits de l'homme évolue et incorpore un droit, pour les peuples autochtones, d'avoir, de conserver et de développer leurs identités culturelles, distinctes et collectives. Mais cette reconnaissance s'est peu traduite dans la pratique. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne les trois droits les plus importants : leur caractère collectif, en général, le droit à l'autodétermination et les droits sur les terres, territoires et ressources.

En premier lieu, la reconnaissance légale du droit à conserver des structures et cultures collectives distinctes a posé la question de : qui est bénéficiaire de ce droit ? Sont-ce les membres individuels du peuple ou le peuple tout entier ? On l'a dit plus haut, la notion selon laquelle les peuples autochtones, comme collectivités, jouissent des droits humains inhérents aux individus, s'oppose au système conventionnel des droits de l'homme qui ne reconnaît comme bénéficiaires que les individus. Par ailleurs, si on acceptait que les autochtones aient droit à l'identité culturelle et à l'autonomie, il serait incohérent que le bénéficiaire n'en fût pas le peuple comme tel.

En second lieu, étroitement liée à la question des droits de l'homme collectifs dont jouissent les peuples autochtones, se pose celle de la façon dont s'applique leur autodétermination. Où les nations autochtones, qui ne sont ni des États ni des minorités, se positionnent-elles sur les cartes politiques et juridiques internationales ? Il est clair que, quand l'autodétermination devient un droit, celui-ci ne s'applique qu'aux peuples constituant la totalité des habitants d'un État ou d'un territoire. Cette interprétation découle de l'incapacité du droit international conventionnel à reconnaître d'autres sujets que l'État, ou les individus.

Les deux ensembles de droits que nous venons d'évoquer sont hors du propos de cet article. La Déclaration a introduit le débat sur la reconnaissance de droits humains collectifs et a affirmé que les peuples autochtones avaient droit à l'autodétermination. Cet article met l'accent sur les droits autochtones sur les terres, territoires et ressources naturelles.

## **Droits autochtones sur les terres, territoires et ressources en général**

### **Droits culturels**

Le discours sur les droits de l'homme dispose de peu de définitions valables des termes « peuples autochtones ». Il est suffisant, ici, de noter que, quelle que soit la

définition utilisée, l'accent est toujours mis sur le fait qu'un groupe – pour qu'il soit autochtone – doit avoir occupé et utilisé un territoire définissable avec justesse avant que les frontières actuelles de l'État n'aient été dessinées. Les cultures autochtones sont en outre marquées par un lien spirituel intrinsèque avec leur territoire et les ressources naturelles qui y sont situées<sup>2</sup>.

Les développements du droit international ont conduit l'ONU à reconnaître le lien logique entre le droit à l'identité culturelle et le droit d'un peuple autochtone à son territoire traditionnel. Ainsi, quand le droit international s'est préoccupé des droits autochtones, une attention particulière a-t-elle été portée à leurs droits territoriaux. Aujourd'hui le droit international reconnaît que le lien intrinsèque entre peuples et territoires fonde des droits matériels entre les uns et les autres. Jusqu'où pouvaient aller ces liens fut le sujet d'intenses débats. Néanmoins, certaines conclusions ont pu être tirées.

Pour protéger l'identité culturelle des autochtones, le droit international préserve leurs territoires traditionnels d'activités qui les priveraient de leurs moyens d'existence traditionnels ou les rendraient plus difficiles à assurer. Ce droit découle de l'article 27 du Pacte international sur les droits civils et politiques des Nations unies<sup>3</sup>, tel que l'interprète le Comité des droits de l'homme de l'ONU<sup>4</sup> et de la Convention 169 sur les peuples autochtones et tribaux de l'Organisation internationale du travail, articles 13-15<sup>5</sup>. Il n'y a pas de compensation possible. Si des activités rendent difficile la vie culturelle des communautés autochtones, il est anormal que l'autorisation donnée à l'exercice de ces activités rapporte des milliards de dollars ou profite grandement à la société dans son ensemble.

## Droits de propriété

Les universitaires et les institutions nationales et internationales reconnaissent de plus en plus que le droit à la culture des autochtones n'est pas *le seul* fondement de leurs droits à la terre, aux territoires et aux ressources. Juridiquement, il est reconnu maintenant que les autochtones ont des droits de propriété sur les territoires qu'ils ont traditionnellement occupés et utilisés.

Ainsi que je l'ai dit plus haut, c'est une de leurs caractéristiques d'avoir habité et utilisé ces territoires avant que d'autres populations s'y soient installées. À quelques exceptions près, les tribunaux nationaux reconnaissent aujourd'hui l'occupation initiale comme moyen d'obtenir des droits de propriété. Cependant de tels droits ont très généralement été reconnus seulement aux colons allogènes. L'usage autochtone de territoires traditionnels n'est pas, dans la plupart des cas, considéré comme donnant des droits de propriété. C'est plutôt l'État qui se considère comme le propriétaire de ces territoires.

Ces dernières années, des tribunaux nationaux et internationaux ont reconsidéré ce qui passait pour acquis : la propriété de l'État sur les territoires traditionnels<sup>6</sup>. Peu à peu la communauté internationale a reconnu qu'une législation inté-

rière, qui ouvre un droit de propriété à l'usager non autochtone d'une terre alors que les usagers autochtones n'en jouissent pas, viole le droit fondamental à la non-discrimination. Le droit international s'est développé de telle sorte que le droit de propriété reconnu à l'usager d'une terre doit s'appliquer également aux autochtones. En outre, il est admis à présent qu'il est discriminatoire de donner des droits de propriété à des non autochtones pour un usage permanent de la terre, alors que son usage périodique mais récurrent, communément pratiqué par beaucoup de cultures autochtones, ne donne pas ces mêmes droits. En d'autres termes, il ne suffit pas que le système législatif soit formellement non discriminatoire, il faut aussi qu'il garantisse l'égalité de traitement.

### **La brèche de la mise en œuvre**

Il n'est pas contesté que le droit international reconnaisse aux peuples autochtones des droits culturels et de propriété sur les terres, territoires et ressources qu'ils ont traditionnellement occupés ou utilisés. La plupart des États admettent aussi leur responsabilité dans les injustices commises dans le passé à leur égard, injustices dont les conséquences négatives se ressentent encore. Ils reconnaissent aussi devoir les réparer par la reconnaissance de droits toujours en vigueur. La plupart d'entre eux veulent améliorer la situation des autochtones mais cela se reflète rarement dans leurs législations, leurs politiques et leurs pratiques. Quelle est, alors, la raison de l'écart entre le droit et son application ?

Évidemment, la principale raison est d'ordre financier. Le respect des droits de l'homme est souvent considéré comme un « fardeau » par les États. Mais il n'est pas douteux que la question des droits humains des peuples autochtones est une des plus controversées. C'est le résultat de la discrimination structurelle à laquelle ils ont été soumis depuis longtemps, bien avant qu'existe l'idéologie des droits de l'homme. On leur a nié les droits reconnus aux autres peuples, permettant aux colonisateurs de construire des structures sociales par-dessus et à travers leurs sociétés. Les lois des non autochtones n'étaient pas particulièrement appropriées à la régulation des sociétés autochtones. En conséquence, quand celles-ci ont appelé au respect de leurs droits humains collectifs, ce fut ressenti comme un défi aux piliers du droit international. Le respect du droit autochtone à l'autodétermination exige une révision sincère de la carte politique du monde. L'analyse des coûts que représente la décision de respecter, au bénéfice des autochtones, leurs droits humains sur les terres et ressources a des effets particulièrement préjudiciables à leur mise en œuvre.

La plupart de États pensent, simplement, que cette mise en œuvre et celle du droit à la non-discrimination sont trop coûteuses sur le plan politique et financier. La réalisation complète de ces droits apporterait des changements structurels et économiques fondamentaux dans la plupart des États où résident des peuples

autochtones. Une grande partie des structures des sociétés coloniales devrait être modifiée totalement ou partiellement dans les territoires autochtones. Les ressources naturelles – apportant souvent des revenus essentiels à l'État dans son ensemble – devraient être rendues aux peuples autochtones ou, au moins, ces revenus devraient être partagés. La discrimination structurelle envers les peuples autochtones a perduré si longtemps et sur une telle échelle qu'il n'est pas étonnant que, sur un plan pratique, beaucoup d'États trouvent très difficile de « mettre les pendules à l'envers » et de reconnaître aux autochtones leur droit à leurs terres et à leurs ressources même s'ils admettent, réellement, leurs responsabilités dans les injustices du passé.

C'est en s'appuyant sur ces fondements que les négociations sur les dispositions de la Déclaration concernant les terres et ressources ont commencé.

### **Le déroulement des négociations sur les dispositions de la Déclaration concernant les terres, territoires et ressources**

Comme il a été dit ci-dessus, les États participants aux négociations sur la Déclaration reconnaissaient que, même en l'absence de celle-ci, les peuples autochtones possédaient des droits sur les territoires qu'ils avaient traditionnellement habités, occupés et les ressources qu'ils avaient utilisées. Il n'était évidemment pas possible d'adopter une Déclaration sans tenir compte de ces droits essentiels. La plupart des États l'acceptaient ou, au moins, étaient conscients que, dans le droit international, ces droits avaient une grande portée. Beaucoup d'États étaient prêts, ou le devinrent, à admettre qu'une Déclaration vienne confirmer que ces droits iraient beaucoup plus loin que ce qu'ils avaient déjà accepté chez eux.

Cela dit, la plupart des représentants des États entrèrent avec prudence dans les négociations sur les dispositions territoriales. Ils n'étaient pas prêts (particulièrement au début des délibérations) à permettre que ces droits soient « gravés dans le marbre » de la Déclaration. La plupart des États n'étaient simplement pas préparés à payer le prix, politique et financier, de leur reconnaissance complète. Au début des négociations, le message des représentants des gouvernements aux autochtones fut essentiellement: « Nous sommes prêts à reconnaître vos droits sur les territoires et ressources dans une plus grande mesure qu'ils ne le sont actuellement. Mais soyons réalistes et trouvons un compromis basé en partie sur le droit et en partie sur les réalités politiques ».

Les représentants autochtones, d'autre part, abordaient les négociations avec une approche différente. Ils étaient déterminés à n'accepter aucune continuation de la discrimination. Ils s'engagèrent à établir une déclaration qui confirmerait totalement leur droit à utiliser et posséder leurs territoires traditionnels, à la fois comme préalable à l'exercice, à la conservation et au développement de leurs cultures respectives, et comme résultat de l'application non discriminante du

droit de propriété. Ils tenaient fermement à ce que les négociations se poursuivent à la seule lumière du droit international et restent en dehors des considérations politiques. En bref, ils n'étaient pas intéressés par l'offre de compromis des gouvernements.

### **Les négociations sur les dispositions de la Déclaration concernant les territoires et ressources**

Naturellement, les divergences de ces points de départ entre représentants des gouvernements et des autochtones compliquèrent énormément les débats au sein du Groupe de travail. Il apparut bientôt qu'il serait très difficile d'arriver à un accord sur ces dispositions. Ce fut particulièrement problématique et pendant très longtemps il fut impossible de réaliser là-dessus des progrès tangibles comme cela se pouvait sur d'autres parties du texte. Devant ces difficultés, les membres du Groupe de travail furent d'accord pour ne plus passer tant de temps à essayer en vain de s'entendre sur les articles les plus compliqués de la Déclaration. Les dernières sessions furent en grande partie consacrées aux articles plus faciles, à des questions non conflictuelles, aux droits collectifs, au droit à l'autodétermination, laissant de côté, pour le moment, les dispositions territoriales. Dans les quelques occasions où on aborda la question des territoires et ressources, on se contenta de lire les articles et de conclure que les positions des parties différaient considérablement. L'écart qui les séparait était très grand.

En conséquence, le Groupe de travail ne traita pas sérieusement la question des territoires et des ressources avant sa onzième et dernière session. La Déclaration avait alors acquis une force considérable, tangible. En principe on était parvenu à des accords sur l'autodétermination et les droits collectifs. Les négociations sur ceux-ci, importantes pour les peuples autochtones et pour les questions de territoires et de ressources, s'étaient achevées d'une façon qui convenait aux autochtones. Leurs représentants avaient réussi à convaincre les gouvernements qu'il n'y aurait pas de compromis sur ces droits importants. Par exemple, l'article 3 de la Déclaration souligne que les peuples autochtones, comme les autres peuples, ont le droit à l'autodétermination. En outre, des accords entre gouvernements et représentants autochtones avaient été trouvés sur la plupart des articles non polémiques de la Déclaration. À la fin de l'année 2005, ne demeuraient pendantes que les importantes dispositions sur les territoires et ressources.

Influencés par les progrès réalisés sur le reste du texte, la plupart des représentants des gouvernements et des autochtones travaillèrent ensemble activement pour trouver un accord là-dessus et des discussions intenses et constructives s'ensuivirent qui rapprochèrent les positions dont les écarts ne devinrent plus insurmontables. À la fin des négociations, les délégations gouvernementales

admirent que la Déclaration devait reconnaître ce qui découle déjà du droit international, c'est-à-dire que les peuples autochtones ont droit à leurs territoires et ressources qui sont à la fois des droits de propriété et des droits culturels. Les gouvernements reconnurent que, conformément à ce qui a été dit ci-dessus, il est insensé de parler des droits territoriaux si on ne reconnaît pas qu'un accès permanent à leurs terres est un préalable à la pratique, à la préservation et au développement de leurs cultures. Les gouvernements admirent, de plus, qu'une bonne compréhension du droit fondamental à la non-discrimination exigeait que l'usage des terres par les autochtones leur donne le droit d'en être propriétaires, comme c'est le cas pour le reste de la population.

Ayant à l'esprit cette reconnaissance, les représentants gouvernementaux et autochtones établirent et proposèrent, durant la dernière semaine de la session, une formulation des dispositions sur les droits territoriaux et les ressources. Peut-être à cause de l'urgence cela fut-il fait d'une façon trop « inspirée » et désordonnée. Il n'était pas facile, par moments, de savoir qui avait établi quelle proposition et qui l'avait mandaté pour cela. Néanmoins, des accords généraux émergèrent, notamment sur le fait que la Déclaration devait reconnaître le lien spirituel que les autochtones avaient avec leurs terres et l'importance des droits aux territoires et ressources pour que puissent se développer leurs cultures différentes. Les participants furent d'accord pour que la Déclaration reconnaisse le droit des autochtones à posséder leurs terres traditionnelles sans qu'il y ait discrimination contre les nomades ou les autochtones qui utilisaient les terres et les sources d'eau de façon non permanente. Mais le débat portait surtout sur la définition des terres, territoires et ressources. Certains gouvernements voulaient que la Déclaration s'y réfère comme étant « leurs » terres, territoires et ressources. Cette vague référence à « leurs » pouvait conduire à ce que la Déclaration ne s'applique qu'à ce qui faisait l'objet d'un titre formel de propriété ou à ce qui était déjà officiellement reconnu comme propriété autochtone. Les représentants autochtones rejetèrent catégoriquement une telle limitation des dispositions prévues sur les droits territoriaux et les ressources et convainquirent ceux des gouvernements de retirer leur texte. Il fut admis, en revanche, que le facteur déterminant qui fondait les droits soit non pas la reconnaissance par l'État, mais l'usage, en pratique, par les autochtones. On se mit d'accord pour que la Déclaration reconnaisse les droits des peuples autochtones « aux terres, territoires et ressources qu'ils utilisaient traditionnellement ». Il n'y eut pas, finalement, d'objection au droit à la restitution.

Tel fut l'accord général obtenu à la fin de la dernière session du Groupe de travail<sup>8</sup>. Il apparaît que les gouvernements ont fait des concessions majeures au dernier moment des travaux du Groupe ; comparativement à leurs positions de départ, ils en firent. Mais on doit se rappeler que la seule chose qu'ils permirent fut que la Déclaration exprime en termes généraux, ce qui découlait du droit international. Étant donné la politisation des discussions sur les droits territoriaux

et les ressources, les gouvernements doivent être loués pour avoir tendu la main aux peuples autochtones, sauvant ainsi toutes les négociations. Les autochtones, de leur côté, durent renoncer à ce que la Déclaration établisse de façon plus détaillée leurs droits par exemple aux sous-sols des terres. Afin de parvenir à un accord ils acceptèrent une formulation plus générale mais qui, néanmoins, concernait particulièrement les aspects les plus fondamentaux de leurs droits aux terres, territoires et ressources.

Alors que le Groupe de travail parachevait des accords de principe sur ces questions extrêmement importantes, il terminait toutefois ses travaux sans que ce soit dégagé un langage commun pour formuler *exactement*, dans la Déclaration, ce qu'étaient ces droits. Ce n'était pas, évidemment, l'optimum recherché mais ce ne fut pas considéré comme un grave problème. Dès le début de la dernière session, le Président du Groupe de travail avait déclaré qu'il ne s'attendait pas à parvenir à des accords sur toutes les questions de première importance. Il espérait plutôt trouver des accords sur la plupart des dispositions et que, sur quelques questions importantes, les positions des participants se rapprochent suffisamment pour lui donner la latitude de remplir les blancs par une déclaration personnelle. Sur cette base, le Président put soumettre un texte à l'adoption de l'Assemblée générale de l'ONU, par l'intermédiaire du Conseil des droits de l'homme. Les plans et aspirations du Président se matérialisèrent ainsi. À la fin de la onzième session, le Président annonça qu'il finalisait la Déclaration et la transmettrait pour adoption par l'ONU<sup>9</sup>. Tous les participants, délégations autochtones et gouvernementales ensemble, furent d'accord pour considérer que le Groupe de travail était allé aussi loin que possible. Le sentiment général était que continuer les négociations ne ferait pas progresser davantage. En vérité, une session supplémentaire aurait conduit à un plus large, voire complet, accord parmi les autochtones et *la plupart* des gouvernements mais n'aurait, évidemment pas, atteint un consensus. L'Australie, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis avaient clairement et désagréablement fait savoir qu'ils ne donneraient pas leur accord à une Déclaration acceptable pour les peuples autochtones. Il n'aurait donc servi à rien d'ajouter une session supplémentaire. Plus important encore, il y avait des risques considérables à poursuivre les négociations au sein du Groupe de travail pour des raisons qui dépassaient le contrôle du Groupe de travail et le sujet de cet article<sup>10</sup>. Le 22 mars 2006, le Président du Groupe de travail présenta son texte<sup>11</sup>. Il contenait peu de surprises, du moins en ce qui concernait les dispositions sur les droits aux territoires, terres et ressources. Celles-ci contenaient des éléments issus des négociations de la 11<sup>e</sup> session, même si le Président avait dû employer sa propre formulation pour donner corps à l'accord. En conséquence les gouvernements, parties de l'accord informel conclu à la fin de la session, acceptèrent les dispositions sur les terres contenues dans la Déclaration<sup>12</sup> et leurs représentants votèrent en faveur de son adoption par l'Assemblée générale des Nations unies<sup>13</sup>.

## **Le contenu des dispositions sur les terres, territoires et ressources de la Déclaration**

L'article 25 reconnaît le lien intrinsèque, qui fonde leurs droits, entre les cultures autochtones et l'usage traditionnel de leurs terres, territoires et ressources. Les dispositions de la Déclaration confirment qu'ils ont le droit de conserver et de renforcer leur relation particulière et spirituelle avec ces terres. En termes de droits concrets et applicables, l'article 25 n'ajoute pas grand-chose aux autres dispositions, il a presque le caractère d'un préambule; néanmoins sa place est garantie dans la Déclaration, il souligne l'une des bases importantes des droits autochtones aux terres, territoires et ressources et, comme tel, guide l'interprétation et l'application des dispositions suivantes.

Sur ce sujet, les dispositions les plus centrales sont celles des articles 26 et 28. Elles spécifient les droits que les autochtones ont sur les territoires, terres et ressources traditionnellement utilisés et continuellement occupés par eux ainsi que sur les terres qui leur ont été enlevées.

L'article 26(1) proclame que: «les peuples autochtones ont droit aux terres, territoires et ressources qu'ils ont traditionnellement possédés ou utilisés et acquis». Il parle, en général de «droits» sans qualifier leur nature. On doit donc supposer qu'il s'agit à la fois de droits de propriété et de droits culturels. Cela devient clair en lisant ensemble les articles 26(1) et 25; l'article 26(2) va plus loin en affirmant que les droits des autochtones sont des droits de propriété.

L'article 26(2) proclame, dans sa partie la plus pertinente, que: «les peuples autochtones ont le droit de posséder, utiliser, développer et d'avoir le contrôle sur leurs terres, territoires et ressources en raison... de leur occupation ou usage traditionnel...» Le mot clé est ici «posséder». Dans une large mesure, un droit de propriété peut se déduire des droits «d'utiliser», de «développer» et d'«avoir le contrôle». D'où, selon l'article 26(2), le droit des autochtones à posséder les terres, territoires et ressources qu'ils ont traditionnellement occupés et utilisés pourvu, cependant, qu'ils aient continuellement «possédé» ces territoires; l'extension de ce droit est donc largement contingente selon l'interprétation donnée au terme «posséder».

Il n'y a pas de définition universellement applicable du concept de «possession». Le terme peut avoir des sens différents selon les législations. Le dictionnaire du droit Black en donne une définition large qui, probablement, restitue avec exactitude son interprétation dans la plupart des législations. Selon lui, «posséder c'est avoir un contrôle réel sur... avoir la possession de...» La possession est: 1) le fait, pour quelqu'un, d'avoir ou de détenir la propriété, d'exercer un droit d'autorité sur... ou d'être maître de... et 2) le droit d'avoir le contrôle de quelque chose à l'exclusion des autres. On peut argumenter que les définitions de «posséder» et de «possession» du Black suggèrent que l'usage des terres autochtones n'est pas suffisamment exclusif et intense pour le qualifier de «possession». Mais ce ne serait pas nécessairement correct.

Les paragraphes ci-dessus esquissent l'évolution récente du droit international sur la propriété autochtone des terres, territoires et ressources. Cette évolution tend clairement à rejeter les interprétations discriminantes des droits nationaux qui reconnaissent que l'usage de terres par des non autochtones, leur donne des droits de propriété que les usagers autochtones n'ont pas. Dans la Déclaration, l'emploi du terme « posséder » doit être entendu en sens contraire. Ce serait contradictoire de reconnaître, en principe, les droits de propriété autochtones sur les terres pour, aussitôt après, rendre ces droits contingents selon des interprétations nationales et discriminantes du terme « posséder ». Cela reviendrait à faire dépendre les droits autochtones sur les terres de législations nationales. S'agissant des droits autochtones, le droit international prohibe désormais, à son niveau, une interprétation conventionnelle et nationale de la notion de « posséder ». Le terme doit maintenant être replacé dans le contexte des droits des autochtones. En d'autres termes, on ne doit pas s'attendre à avoir, ni exiger le même niveau d'intensité et d'exclusivité de l'usage des terres par les cultures autochtones et par les cultures allogènes. L'exemple est celui des nomades et des semi-nomades dont le mode de vie particulier suppose un usage cyclique de vastes étendues de terres, courant sur une année ou davantage et dont la plupart des parcelles ne sont utilisées que pour des périodes limitées. Aujourd'hui, la majorité des peuples autochtones, à la suite de la colonisation qui leur a été imposée, se trouvent devoir partager tout ou partie de leurs terres avec les colons. Il est inévitable, dans ces circonstances, que l'usage autochtone des terres ne soit pas complètement exclusif. Que des populations allogènes utilisent actuellement des territoires traditionnels pour des productions rivales ne devrait pas avoir pour résultat de nier la possession autochtone de ces territoires, notamment parce que les activités en compétition sont souvent accomplies sans le consentement des autochtones.

Les conclusions ci-dessus sont tirées de l'analyse soigneuse de l'article 26(2) qui proclame que la « possession » dont il s'agit est précisément celle qui suit « l'occupation ou l'usage traditionnel ». Ce qui, dans ce contexte, doit être compris comme désignant les façons dont les autochtones utilisent leurs terres, conformément à leurs pratiques culturelles différentes, que ce soit ou non de façon intense, comparativement aux usages conventionnels. Une telle interprétation est en accord avec la doctrine légale et la jurisprudence. Kent McNeil, éminent professeur canadien, a souligné que « possession », dans le contexte autochtone, doit être compris comme signifiant « possession de fait », donnant naissance à la présomption de « possession de droit » des autochtones<sup>14</sup>. Dans le cas *Delgamuukw*, le tribunal a affirmé que l'occupation physique par un peuple autochtone était la preuve d'une possession de droit<sup>15</sup>. Cette présomption doit être particulièrement forte quand il s'agit de parties de territoires autochtones traditionnels sur lesquelles il n'y a pas d'autres titres de propriété. L'absence de propriété privée montre que des activités en compétition avec celles des autochtones ont été limitées et, qu'en conséquence, les au-

tochtones ont utilisé la terre en question de façon largement exclusive. Le fait que l'État puisse se considérer aujourd'hui comme le propriétaire de cette terre n'empêche pas les autochtones de la « posséder » aussi.

L'article 26(2) affirme que les autochtones ont des droits de propriété sur les terres et ressources qu'ils ont continuellement, et traditionnellement, utilisées. Mais la Déclaration va plus loin; son article 28(1) stipule que « les peuples autochtones ont droit à... la restitution ou, si ce n'est pas possible, à une juste et équitable compensation pour les terres, territoires et ressources qu'ils ont traditionnellement... occupés ou utilisés et qui leur ont été... enlevés... sans leur consentement préalable, libre et informé ». L'analyse de cet article montre que, comme l'article 26, il reconnaît les droits autochtones sur les zones traditionnellement utilisées ou autrement occupées. Le critère est, encore, l'usage traditionnel. Il n'est pas nécessaire que l'État reconnaisse les droits, ainsi que le dit l'article 26 « l'usage traditionnel » doit être entendu dans le contexte culturel d'un peuple autochtone particulier.

À la différence de l'article 26, compris dans le cadre donné par l'article 25, l'article 28(1) ne spécifie pas que les droits sur les terres constituent des droits de propriété ou des droits culturels. Mais on peut raisonnablement l'interpréter comme comprenant ces deux catégories de droits; cela n'aurait pas de sens de donner à ces deux articles de telles divergences de portée. On doit présumer que ces deux dispositions s'appliquent à la même catégorie de droits, c'est-à-dire à ceux sur les terres et ressources traditionnellement utilisées. Leur différence tient à ce que l'article 26(2) concerne celles que les autochtones ont continuellement utilisées et l'article 28(1) celles qu'ils ont utilisées dans le passé mais ont perdues depuis, contre leur volonté. Il proclame qu'elles doivent leur être restituées.

### **Brève comparaison entre les dispositions de la Déclaration sur les terres et ressources et la Convention 169 de l'OIT**

Cette comparaison montre que la Déclaration codifie simplement le droit international existant<sup>16</sup>.

L'article 13 de la Convention affirme une relation particulière des peuples autochtones avec leurs territoires traditionnels et souligne que le respect de cette relation constitue un préalable à la préservation et au développement de leurs cultures différentes. L'article 14, comme l'article 26(2) de la Déclaration, proclame que les peuples autochtones ont des droits de propriété sur les terres qu'ils ont traditionnellement et continuellement occupées. Ainsi la Déclaration, quand elle concerne des zones que les autochtones utilisent encore, ne fait que confirmer le droit international existant. Il se peut que d'autres dispositions aillent au-delà de celles de la Convention 169, particulièrement s'agissant des terres que les autochtones n'occupent plus<sup>17</sup>. Ce n'est pas surprenant. La Déclaration fut adoptée

presque 20 ans après la Convention alors que, pendant cette période, le droit international sur les peuples autochtones connaissait des développements rapides.

La situation est quelque peu différente s'agissant du droit à la restitution. Ce droit est proclamé, nous l'avons dit, sur les terres enlevées sans le consentement des autochtones dans l'article 28 de la Déclaration. La Convention 169 ne comporte aucune disposition à ce sujet. Le Secrétariat de l'Organisation internationale du travail (OIT) indique, dans son guide d'application de la Convention, que ses dispositions concernant les terres entraînent au moins un droit limité à leur restitution, à condition qu'il y ait un rapport avec la situation présente. Un tel rapport pourrait être établi, par exemple, en cas d'expulsion récente<sup>18</sup>. Mais le droit à la restitution, que le Secrétariat de l'OIT voit dans la Convention 169, n'est pas le droit général proclamé par la Déclaration. Ainsi que nous allons le démontrer ci-dessous, ce n'est pas la même chose que de dire que l'article 28 de la Déclaration est une nouveauté dans le droit international.

## **Le statut légal des droits contenus dans la Déclaration**

Après l'adoption de la Déclaration, certains États ont rapidement réagi en rabaisant son importance et en pointant son caractère non contraignant. Ce qui est une simplification. Pour déterminer le statut légal des droits qui y sont inscrits, on doit analyser chacune de ses dispositions par rapport aux fondements du droit international existant. On en conclura probablement que, dans une large mesure, la Déclaration clarifie et confirme les droits qui sont déjà attachés et applicables aux peuples autochtones<sup>19</sup>. Le droit international reconnaît déjà les droits des autochtones sur leurs terres dans les rubriques droit à la culture et droit à l'auto-détermination.

Même le droit à la restitution de l'article 28 est inscrit dans différentes sources légales, par exemple dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples<sup>20</sup> et dans le Pacte international sur les droits civils et politiques selon l'interprétation du Comité des droits de l'homme de l'ONU dans le contexte des droits des peuples autochtones<sup>21</sup>. Plus notable, le Comité des Nations unies sur l'élimination de la discrimination raciale a considéré les droits des peuples autochtones à leurs terres et ressources comme parties du droit à la non-discrimination, tel que défini par la Convention internationale sur l'élimination de toute forme de discrimination raciale<sup>22</sup>. Ce faisant, le Comité a appelé les États « où (les peuples autochtones) ont été privés des terres et territoires traditionnellement possédés ou habités d'une autre façon ou encore utilisés sans leur consentement libre et informé, à prendre des mesures pour restituer ces terres et territoires. » Si cette restitution n'est pas faisable, une compensation doit leur être accordée, si possible sous forme de terres et territoires<sup>23</sup>. Sous cet aspect, par conséquent, la Déclaration ne fait que souligner le droit international existant.

## Conclusion

En résumé, cet article a expliqué que les négociations du Groupe de travail ne se sont pas achevées par un accord sur le détail des dispositions concernant les terres, territoires et ressources. Bien que l'on n'ait pas atteint un consensus formel, ces dispositions expriment que, dans le Groupe de travail, à la fois les représentants des États et les représentants autochtones, se sont entendus sur le contenu des articles appropriés aux droits sur les terres. Cet accord général comprend que : 1) les peuples autochtones possèdent des droits sur les terres et ressources traditionnellement occupées ou utilisées, que l'État les ait formellement reconnus, ou non, dans sa législation, 2) la Déclaration affirme que ces droits sont à la fois des droits de propriété et des droits culturels, 3) la Déclaration reconnaît la permanence de ces droits même quand les peuples autochtones les ont perdus contre leur volonté. Finalement, l'article a expliqué qu'entre la reconnaissance, par le droit international, des droits autochtones à leurs terres, territoires et ressources et leur mise en œuvre effective au niveau des législations et des politiques nationales, il y a un écart considérable. On espère qu'en votant la Déclaration, les États ont montré une réelle volonté de combler cet écart. ○

Texte traduit de l'anglais par **Simone Dreyfus-Gamelon**,  
membre du réseau des experts du GITPA

## Notes

- 1 Assemblée générale, *Résolution 61/295: Déclaration des droits des peuples autochtones*, Doc. ONU A/61/67, Annexe (13 septembre 2007).
- 2 Comme nous l'avons expliqué ci-dessus, c'est essentiellement ce caractère qui distingue les peuples autochtones des minorités. En outre, les peuples autochtones ont normalement mieux préservé que les minorités leurs propres institutions sociales.
- 3 Pacte international sur les droits civils et politiques, 16 décembre 1966, 999 UNTS 171, 26 mars 1976.
- 4 Voir **Martin Scheinin**, 2000 «The right to Self-Determination under the Covenant on Civil and Political Rights» In Pekka Aikio and Martin Scheinin (eds.) *Operationing the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination*, Turku: Abo: Institute for Human Rights/ Akademi University, 179.
- 5 Organisation internationale du travail (OIT), Convention sur les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants (n° 169), 1989, adoptée le 27 juin 1989 par la Conférence générale de l'OIT à sa 76<sup>e</sup> session, entrée en application le 5 septembre 1991.
- 6 Voir les décisions, par exemple, de la Commission interaméricaine des droits de l'homme dans *Mayan Indigenous Communities of the Toledo District Toledo v Belize* (Merits) I/A CHR, Report No. 40/04, Case 12.053 (12 October 2004) et *Vid. Marie and Carrie Dann v United States* (Merits), I/A CHR, Report No 75/02, Case 11.140 (27 December 2002), para 131 (2002), par la Cour interaméricaine des droits de l'homme, dans *Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v Nicaragua* R (31 August 2001) Inter-Am Court H R (Ser C) No 79 (également publié dans (2002) 19 *Arizona Journal of International and Comparative Law* 395) et dans *Moivana community v. Suriname*, I/A CHR (Ser. C) No. 124 (2005), by the Belize Supreme Court in Claims No. 171 and 172 of 2007, *Cal & Ors v the Attorney General of Belize & Anor* (2007) Claim Nos 171 and 172 of 2007, Conteh CJ (Belize Sup Ct) et par la Cour suprême du Botswana, Misca. No. 52 of 2002, of 13 December 2006. Comparer

- également avec les décisions de la Cour suprême de Norvège, dans le dit Svartskog Case (Rt 2001 side 1229).
- 7 Le respect des droits des peuples ne constituant pas un État soulève, évidemment, des défis similaires. Mais, ainsi qu'il l'a été mentionné, le débat pour savoir si le droit international reconnaît des droits de l'homme collectifs et dans quelle mesure le droit à l'autodétermination s'applique à des formations non étatiques, s'est essentiellement tenu à propos des peuples autochtones.
  - 8 L'accord ne comprend pas tous les participants au Groupe de travail. Quelques gouvernements n'étaient pas prêts à abandonner leur position traditionnelle selon laquelle les dispositions sur les terres devaient être basées sur des compromis politiques et non sur le droit international. Les gouvernements de ces États, Australie, Nouvelle-Zélande et États-Unis, ne firent pas partie des négociations et des accords informels mentionnés. Le lecteur notera qu'il s'agit de trois des quatre États qui votèrent contre l'adoption de la Déclaration par l'Assemblée générale, le Canada étant le quatrième vote négatif.
  - 9 Voir *Report on the Working Group established in Accordance with Commission on Human Rights Resolution 1995/23*, UN Doc E/CN.4/2006/ 22 mars 2006, paragraphes 28 et 30.
  - 10 Concernant ces risques voir **Mattias Åhrén** «The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: How was it adopted and Why is it significant?» *Galdu Journal of Indigenous peoples'Rights* 84, 2007.
  - 11 Voir ci-dessus, note 9.
  - 12 L'exception fut encore le Canada.
  - 13 Le texte du Président fut adopté par le Comité des droits de l'homme mais fut légèrement révisé par la 3<sup>e</sup> Commission de l'Assemblée générale. Ces amendements n'ont pas affecté les dispositions sur les terres et ressources.
  - 14 Voir **Kent McNeil**. 2001. «Emerging Justice?» in *Essays on Indigenous Rights in Canada and Australia*, Saskatoon: University of Saskatchewan Native Law Centre, 141.
  - 15 Voir *Delgamuukw v. British Columbia* (1997). Il s'agit d'une décision fameuse, et qui fit précédent, de la Cour suprême du Canada qui énonça ainsi sa déclaration la plus définitive sur la nature des titres de propriété autochtones au Canada.
  - 16 Voir note 5.
  - 17 À la différence de la Déclaration, la Convention 169 de l'OIT distingue entre les terres que des autochtones utilisent toujours presque exclusivement et les terres qu'ils partagent aujourd'hui avec des colons. La Convention ne reconnaît leurs droits de propriété que dans le premier cas tandis qu'ils n'ont que des droits d'usufruit dans le second. Cette distinction pourrait faire penser que les droits de propriété reconnus par la Convention 169 s'appliquent à une moins grande partie des territoires autochtones traditionnels que celles concernées par la Déclaration. En d'autres termes, d'après la Déclaration, un peuple autochtone possède des droits de propriété sur certaines terres sur lesquelles la Convention 169 ne leur reconnaît que des droits d'usufruit. Mais l'analyse précise des dispositions de la Convention 169 dépasse le sujet de cet article. La question est que, quelle que soit sa portée, la Convention 169 confirme la tendance du droit international qui a conduit à la rédaction de la Déclaration.
  - 18 Voir ci-dessus note 5. Poursuivant la lecture de la Convention, nous voyons que, d'après son article 16(3), les autochtones auront le droit de retourner sur les terres qui leur ont été enlevées sans leur consentement et que l'article 16(4) déclare que, quand ce n'est pas possible, ils pourront recevoir (si c'est faisable), en compensation de leurs pertes, des terres d'égale superficie et qualité. On remarquera que la formulation de cet article de la Convention présente des ressemblances frappantes avec celle de l'article 28(2) de la Déclaration. Cependant, les articles 16 (3 et 4) de la Convention, faisant suite à l'article 16(2), ne s'appliquent que quand les autochtones ont été contraints de quitter leurs terres traditionnelles, par exception à l'interdiction générale des relocalisations forcées énoncée dans l'article 16(1). En d'autres termes, le droit à la restitution inscrit dans l'article 16(4) enfonce le clou, semble-t-il, pour réguler une situation dans laquelle les terres qu'un peuple autochtone occupait ont été prises ultérieurement à la ratification de la Convention, cette restitution se faisant conformément à ses articles 16 (1&2). Les dispositions n'ont donc pas d'effet rétroactif.

- 19 Pour d'autres commentaires sur le statut légal de la Déclaration et les droits qu'elle comporte, voir ci-dessus note 10, pp. 127-128.
- 20 Voir la Charte africaine (Banjul) des droits de l'homme et des peuples, adoptée le 27 juin 1981, Organisation de l'Unité africaine, Doc.CAB/LEG/67/3 rev. 5,21 ILM 58 (1982), entrée en application le 21 octobre 1986, article 21(2).
- 21 Voir Comité des droits de l'homme *Concluding Observations on the Human Rights Committee: Guatemala*, Doc. ONUCCPR/CO/72/GTM 27 août 2001, paragraphe 29.
- 22 Convention internationale sur l'élimination de toute forme de discrimination raciale, 21 décembre 1965, entrée en application le 4 janvier 1969.
- 23 Voir le Comité sur l'élimination de la discrimination raciale, *Recommandation générale XXIII(51) concernant les peuples autochtones*, Doc ONU CERD/C/51/Misc.13/Rev. (18 août 1997), paragraphe 5.

# PEUPLES AUTOCHTONES D'ASIE

## DROITS ET DÉFIS DU DÉVELOPPEMENT

---

Chandra K. Roy\*

### Introduction

L'adoption, le 13 septembre 2007, de la Déclaration des droits des peuples autochtones (ci-après la Déclaration) par une majorité d'États membres de l'Assemblée générale des Nations unies nous rappelle les injustices historiques subies par ces peuples dans le monde entier<sup>1</sup>. Elle annonce un nouveau commencement, qui pose le principe de la reconnaissance des droits des peuples autochtones et le besoin d'une société mondiale plus juste et plus équitable où le respect et la tolérance des différences sera la norme et non plus l'exception.

L'Asie a été décrite comme une région d'États relativement nouveaux, peuplés de vieux peuples. Cela résonne profondément quand on considère que près des deux tiers des 300-370 millions des autochtones vivent en Asie<sup>2</sup>. Ce sont aussi les détenteurs de la riche diversité bio-culturelle mondiale, avec plus de 5000 groupes différents, parlant 4000 langues différentes, répartis dans plus de 70 pays et six continents<sup>3</sup>. Ironiquement, en dépit de cette riche diversité culturelle, ils sont parmi les groupes les plus pauvres et les plus vulnérables, constituant approximativement 5% de la population mondiale mais 15% de ses pauvres<sup>4</sup>. Ils connaissent de sérieux problèmes d'accès aux services de santé, de scolarité et à d'autres services de base; ils vivent souvent dans des écosystèmes fragiles, menacés par une commercialisation et une surexploitation croissantes.

---

\* Rajkumari Chandra K. Roy est une juriste autochtone, originaire des Chittagong Hill Tracts au Bangladesh. Elle a travaillé dans le domaine des droits de l'homme et des peuples autochtones pendant de nombreuses années avec des organisations autochtones, des organisations non gouvernementales (ONG) et dans le cadre de l'ONU. Elle dirige actuellement l'Initiative régionale du Programme de développement des Nations unies pour les droits et le développement des peuples autochtones, basée au centre régional de Bangkok. Les opinions exprimées dans cet article sont les siennes et ne reflètent pas nécessairement celles de l'organisation ni n'engagent celle-ci de quelque façon que ce soit.

C'est également la situation des peuples autochtones asiatiques. On les désigne par différents termes : autochtones, indigènes, minorités ethniques, tribus, groupes tribaux, montagnards, *Adivasis*, *Janajatis*, tribus répertoriées, etc. Certaines de ces appellations sont péjoratives, les caractérisant comme « arriérés » et « primitifs », en quoi se manifestent les derniers vestiges de l'héritage colonial. Aucune catégorisation ne peut rendre totalement la diversité de ces peuples ; les Nations unies se sont gardées d'en donner une définition, préférant utiliser les critères de la continuité historique, de l'ancienneté ancestrale des territoires et de leur occupation, de leur position dominée (*dans la société*), de leur détermination à maintenir une identité ethnique différente. L'auto-identification comme autochtone est un critère fondamental que suit, dans la pratique, le système des Nations unies, notamment son Programme de développement<sup>5</sup>. La Déclaration fut adoptée sans qu'ils soient définis, son article 33 répétant que c'est le droit de ces peuples de décider de leur propre identité. Le Programme de développement des Nations unies s'en tient là et utilise les termes « peuples autochtones » qui répondent mieux à leur demande et qu'ils utilisent eux-mêmes pour se décrire.

Ces termes sont de plus en plus utilisés dans le langage politique et universitaire, par les spécialistes du développement et la société civile. Ce changement de perception est le résultat du mouvement autochtone, de la solidarité croissante entre peuples autochtones et de leur volonté d'être désignés ainsi parce qu'ainsi les dimensions politiques, socio-économiques et culturelles de leur histoire et de leur existence sont prises en compte.

Il reste à assurer aux peuples autochtones du monde entier, comme en Asie, la reconnaissance et leur inclusion totale comme partenaires dans les politiques nationales de développement avec le droit de définir leurs propres paramètres et priorités, selon leurs besoins et leurs réalités. Les autochtones sont dynamiques, les solutions et les interventions doivent répondre à leur situation présente et ne pas perpétuer les injustices historiques et la discrimination. Ainsi que le déclare le Préambule de la Déclaration :

*Convaincus que le contrôle, par les peuples autochtones, des développements les affectant ainsi que celui de leurs terres, territoires et ressources, leur donnera la capacité de conserver et de renforcer leurs institutions, leurs cultures et leurs traditions et de promouvoir leur développement conformément à leurs aspirations et à leurs besoins.* (Préambule, paragraphe 10)

## **Le cadre de la politique de développement des Nations unies**

La Déclaration fut adoptée après plus de 20 années de discussions intenses (et parfois acrimonieuses) impliquant diverses catégories de participants, des puissants gouvernements aux organisations communautaires de base. Elles ont abor-

dé une série de questions critiques, comme le droit à l'autodétermination, les droits sur les terres et ressources, la participation politique, l'acquisition de capacités économiques et dressèrent un cadre d'ensemble pour y répondre. Le *leitmotiv* de la Déclaration est la répétition de la reconnaissance de l'identité et des droits des peuples autochtones. L'article 43 le dit clairement: la Déclaration établit des **normes minimales** pour la survie, la dignité et le bien-être des peuples autochtones du monde. Elle renforce les droits déjà reconnus par le droit international.

En 2001, le Programme de développement des Nations unies (PNUD) a adopté une politique d'engagement vis-à-vis des peuples autochtones en se basant sur l'expérience du travail effectué avec eux dans le monde et en tenant compte du besoin de directives particulières pour répondre aux nécessités du développement des populations les plus vulnérables et les plus marginalisées, comme son mandat le lui imposait. Cette politique est le résultat d'une série de consultations avec les représentants des organisations autochtones mondiales, avec des agences de l'ONU et avec l'équipe du PNUD. Elle bénéficie des évaluations et des leçons tirées des activités multilatérales et bilatérales du Programme. Le but de cette politique est de cadrer les actions de ce Programme en vue de l'établissement de partenariats durables avec les peuples autochtones. Elle se fonde sur la constatation que les projets et programmes basés sur des stratégies élaborées par ces peuples et répondant à leurs traditions, coutumes et valeurs ont plus de chance de réussir. Il s'ensuit que les initiatives du Programme, impliquant les peuples autochtones, ont été centrées sur des réseaux locaux, régionaux et nationaux permettant l'échange d'expériences et d'informations, l'augmentation de la prise de conscience, la solution de problèmes critiques, un dialogue sur les politiques et le soutien à des projets innovants.

Le Programme de développement des Nations unies a reçu un appui supplémentaire de la Déclaration, sur lequel il fonde son soutien aux peuples autochtones. En sa qualité d'Agence de pointe de l'ONU pour les questions de développement, l'article 23 de la Déclaration est, pour lui, de grande importance:

*Article 23:*

*Les peuples autochtones ont le droit de déterminer et de développer des priorités et des stratégies pour exercer leur droit au développement. Ils ont, en particulier, le droit d'être activement impliqués dans la définition, le développement et, autant que possible, l'administration par leurs propres institutions, des programmes économiques et sociaux qui les affectent, concernant la santé, le logement et autres.*

Faisant partie du système onusien mais particularisé pour avoir adopté une politique d'ensemble sur les peuples autochtones, le Programme pour le développement est significativement influencé par les articles 41 et 42 de la Déclaration:

*Article 41 :*

*Les organismes et agences spécialisés des Nations unies et d'autres organisations intergouvernementales contribueront à la complète réalisation des dispositions de la Déclaration par la mobilisation, inter alia, d'une coopération financière et d'une assistance technique. On établira les modalités et les moyens qui assureront la participation autochtone aux questions qui les concernent.*

*Article 42 :*

*Les Nations unies, leurs organismes, y compris l'Instance permanente sur les questions autochtones, les agences spécialisées au niveau national et les États, devront promouvoir le respect et la pleine application des dispositions de cette Déclaration et veiller à ce qu'elle soit effective.*

Le système onusien, avec ses différents organismes et ses agences, est donc responsable de la mise en œuvre de la Déclaration à travers un soutien financier et technique à tous niveaux, y compris au niveau national là où les conséquences et les réalités sont les plus critiques. La Déclaration donne une nouvelle impulsion au Programme pour continuer à soutenir les peuples autochtones et s'impliquer avec eux. Ce qui est encore renforcé par les directives adoptées, en février 2008, par le Programme des Nations unies pour le développement qui propose des modalités pour inclure les peuples autochtones dans le travail des équipes nationales des Nations unies. Le but de ces directives est d'aider le système onusien à s'élargir aux questions autochtones et à les intégrer dans les opérations et les programmes nationaux :

*Le but est d'assurer que les interventions programmées des équipes nationales des Nations unies reconnaissent la spécificité des situations et cultures autochtones et mettent en œuvre une approche basée sur les droits de l'homme qui tienne compte des besoins particuliers des femmes, des enfants et des jeunes autochtones. Doivent notamment être prises en considération les propositions des communautés autochtones pour intégrer leurs droits sociaux, économiques, politiques et culturels dans les politiques de développement. Le but est d'assurer que les interventions programmées des équipes nationales des Nations unies reconnaissent la spécificité des situations et des cultures autochtones de telle sorte que les difficultés auxquelles ces peuples font face reçoivent des solutions, que le respect de leurs droits et de leurs cultures soit assuré, que leur bien-être et leur survie soient protégés. Dans ce contexte, la participation des peuples autochtones, y compris des femmes, doit être un principe dominant. On attend des équipes nationales de l'ONU qu'elles se plient à la nécessité d'intégrer, qu'elles soient ouvertes à ces visions du monde et les respectent, qu'elles comprennent l'importance du monde de la nature et le besoin d'être en harmonie avec lui<sup>6</sup>.*

Les directives sont des outils importants pour défendre l'intégration des questions autochtones dans le travail des Nations unies au niveau de chaque pays.

## L'expérience asiatique

La situation des autochtones en Asie varie d'un pays à l'autre. Cependant, quel que soit le pays où ils vivent, ils sont les plus marginalisés et défavorisés de tous les groupes avec un taux élevé de pauvreté, malnutrition, analphabétisme, mortalité maternelle et infantile et un bas niveau de scolarisation, d'emploi et de bien-être en général. Des études menées par la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement confirment que, souvent, les zones autochtones coïncident avec les cartes de la pauvreté. C'est aussi le cas dans des pays décrits comme ayant un « revenu moyen », comme la Malaisie ou dans des pays en développement comme le Bangladesh, l'Inde et l'Indonésie.

Pour répondre à cette situation, le Programme des Nations unies pour le développement a mis en place, en septembre 2004, une « Initiative régionale sur les droits des peuples autochtones et le développement ». Cette Initiative veut créer une instance régionale de dialogue et de coopération sur les questions autochtones asiatiques et répondre directement aux demandes des autochtones pour qu'un programme de développement particulier soit adapté à leurs besoins et à leurs droits. Ce programme fut défini avec leur participation et leur implication durant le processus d'évaluation des précédents projets, et grâce aux leçons qui en furent tirées, à leur formulation et à leur dessein.

Ce Programme régional offre l'occasion de poser les questions sensibles au niveau de chaque pays, de définir à partir des expériences de chacun, les meilleures ou les bonnes pratiques afin de les diffuser et de les reproduire et d'aider à identifier les tendances émergentes de la région. Il a aussi l'avantage comparatif de pouvoir proposer, aux gouvernements et aux autochtones, un espace neutre où ils peuvent discuter et se mettre d'accord sur des actions de coopération. Depuis qu'il a été établi, ce programme régional a été reconnu comme unique dans le système onusien ; le Programme d'action de la deuxième décennie internationale pour les peuples autochtones (2005-2014) a recommandé son application à d'autres régions<sup>7</sup>. Il a fait partie du programme de coopération régionale pour l'Asie et le Pacifique pour 2008-2011 et vise à répondre aux problèmes des autochtones de la région, en assurant leur meilleure intégration dans les activités nationales de développement et dans leurs résultats.

L'inclusion et l'implication des peuples autochtones, à titre d'experts dans le comité de pilotage de ce programme et dans sa mise en œuvre, ainsi que la participation des gouvernements concernés ont été des facteurs majeurs de son succès. La participation et l'implication des bureaux des pays concernés pour s'assurer, au moyen de contreparties nationales, que les activités étaient conduites de

façon efficace, ont aussi été très importantes. L'appui institutionnel du PNUD a été également considérable pour travailler avec les peuples autochtones qui affrontent le défi urgent de la mondialisation. Celle-ci doit les inclure davantage et être plus équitable afin de permettre à ces populations vulnérables de participer, comme membres de plein droit, à l'économie mondiale. La réalisation des Objectifs de Développement du Millénaire et la Déclaration du Millénaire ont aidé à renouveler l'intérêt pour les peuples autochtones dans le débat international sur le développement<sup>8</sup>.

En prenant le programme régional comme étude de cas, nous donnons ci-dessous quelques exemples qui illustrent l'application pratique, en Asie, de la Déclaration.

## **Droits de l'homme et développement**

Le développement humain et les droits de l'homme sont compatibles, leurs justifications sont congrues mais suffisamment différentes, dans leurs buts et leurs stratégies, pour être utilement complémentaires<sup>9</sup>. La Déclaration universelle des droits de l'homme reconnaît ceux-ci comme fondements de la liberté, de la justice et de la paix<sup>10</sup>. L'adoption, en 1993, de la Déclaration de Vienne et de son Programme d'action l'a encore renforcé en déclarant que la démocratie, le développement et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales sont interdépendants et se renforcent mutuellement<sup>11</sup>. Le programme de réforme des Nations unies, lancé en 1997, appelle l'ONU à se référer aux droits de l'homme dans toutes ses activités et tous ses programmes. À la suite de quoi, l'ONU a adopté une interprétation commune, basée sur les droits de l'homme, de la question du développement<sup>12</sup>, fondée sur les principes suivants :

11. Tous les programmes et politiques de développement et l'assistance technique au développement doivent promouvoir les droits de l'homme tels qu'ils sont inscrits dans la Déclaration universelle et dans d'autres documents internationaux.
12. Les normes régissant les droits de l'homme et les principes qui en dérivent, contenus dans la Déclaration universelle et dans d'autres documents internationaux, doivent guider toute coopération pour le développement, toute programmation dans tous les secteurs et à toutes leurs phases.
13. La coopération pour le développement contribue à développer les capacités de ceux qui ont le devoir de remplir ses obligations et de ceux qui ont le droit de les revendiquer.

L'approche selon les droits de l'homme donne un cadre conceptuel au développement, basé sur les normes internationales, dont les opérations visent à promouvoir et à protéger ces droits. Elle cherche à analyser les inégalités situées au cœur des problèmes de développement, à répondre aux pratiques discriminantes et à la répartition injuste du pouvoir qui empêche le progrès de ce développement<sup>13</sup>. Les principes clés qui inspirent cette politique et ce programme sont :

P – Participation

R – Responsabilité

N – Non-discrimination et attention portée aux groupes vulnérables

A – Acquisition de capacités

O – Observation des normes des droits de l'homme

Répondant aux défis du développement qu'affrontent les peuples autochtones de la région Asie-Pacifique et à la nécessité de lier le développement et ses conséquences à la question des droits de l'homme, le Programme régional a lancé un projet intitulé : « Les peuples autochtones », et un programme de développement basé sur les droits de l'homme (acronyme anglais : HRBA, *Human Rights Based Approach to Development and Indigenous peoples*). Son but est de susciter une meilleure prise de conscience de ses principes et de sa valeur comme instrument de défense et de mise en œuvre des droits des autochtones et de leur développement, en conformité avec leurs besoins et à leurs priorités.

En Asie, au Népal et aux Philippines, des formations sur les rapports entre droits et développement se sont déroulées. La Déclaration donne aux autochtones un cadre qui leur permet une meilleure compréhension des modalités d'application et des implications et conséquences de cette approche. Le but est de les rendre capables de défendre activement leurs droits et de revendiquer un développement approprié à leurs besoins et à leurs priorités.

Par la suite, on s'assurera que sera renforcée la possibilité des peuples autochtones de faire respecter leurs droits et d'exiger des mesures des gouvernements. Des cours et des activités de formation sont prévus, ainsi que l'évaluation des résultats des politiques et des programmes de développement.

En complément, on s'est occupé d'évaluer les effets des politiques et programmes de développement sur les peuples autochtones. Pour en définir les concepts, un atelier s'est tenu, en octobre 2005, en partenariat avec la Banque asiatique de développement et les organisations autochtones : ses travaux furent complétés en 2006 par une série d'analyses sur les lacunes et les possibilités des principales institutions financières ; *Engager le dialogue – une approche du (rapport entre) développement et peuples autochtones, basée sur le respect des droits de l'homme*, suivi d'études sur les projets financés, partiellement ou totalement, par la Banque asiatique de développement. Les études de cas, menées dans cinq pays – Bangladesh, Inde, Indonésie, Népal et îles Philippines – ont révisé les politiques de sauvegarde et dressé des recommandations pour les actions ultérieures et le suivi.

Ces études aboutirent à des révisions de la politique de la Banque et à des consultations entreprises en novembre 2007 ; elles nourrissent la coopération en cours entre la Banque et le Programme régional de développement de l'ONU.

## Gouvernance pour l'inclusion

Ainsi que nous l'avons déjà mentionné, en Asie la reconnaissance des peuples autochtones va de leur définition comme minorités arriérées à l'adoption de lois particulières telles que la loi philippine sur les peuples autochtones de 1997. Ainsi que le décrit le Rapporteur spécial des Nations unies sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples autochtones :

*Les questions autochtones sont de plus en plus l'objet d'une attention particulière de la part de plusieurs États asiatiques dans des domaines clés tels que les droits territoriaux, la protection culturelle, l'autonomie de gouvernement et les politiques de développement. Se manifeste ainsi un important changement de mentalité concernant la reconnaissance de la différence culturelle et ses implications dans les droits de l'homme. Cependant il y a encore d'importantes lacunes dans la mise en œuvre de dispositions légales et constitutionnelles et beaucoup reste à faire pour intégrer les droits autochtones, au niveau national, dans les politiques et les institutions<sup>14</sup>.*

À quelques exceptions près, par exemple la loi sur les droits autochtones, déjà mentionnée, et les lois indonésiennes sur l'exploitation de la forêt, les lois et les politiques reconnaissant les systèmes de gouvernance autochtones sont généralement absentes en Asie. Cela doit se comprendre par rapport à l'application des obligations qui découlent du droit international. Pour beaucoup de peuples autochtones il y a peu d'occasions d'un véritable partenariat avec l'État, car celui-ci ne leur rend pas de comptes et/ou les autochtones n'ont pas le poids politique et la représentativité nécessaires pour influencer les décisions. En outre, leur marginalisation, leur diversité linguistique et culturelle empêchent leur participation à la société civile, certains États étant réticents à reconnaître la diversité ethnique de la population nationale ou l'existence de groupes autochtones à l'intérieur de leurs frontières<sup>15</sup>.

Les efforts du Programme des Nations unies pour le développement visent à introduire les peuples autochtones dans les processus gouvernementaux afin que la voix des marginalisés se fasse entendre. Cela est conforme aux articles 18 (sur la prise de décision) et 19 (sur le consentement préalable, libre et informé) de la Déclaration. L'Indonésie nous fournit un exemple concret où ce Programme a analysé les lois et les politiques ayant des conséquences sur les peuples autochtones afin de définir quelles devaient être les lois et options futures. Ce fut fait avec le soutien de l'ONU et en étroite collaboration avec le gouvernement, la

Commission nationale des droits de l'homme et Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), l'Alliance des peuples autochtones de l'archipel. C'était la première fois que ces trois institutions travaillaient ensemble ; les efforts se poursuivent pour améliorer encore leurs relations et leur coopération concernant la législation et la politique de développement.

Au Cambodge, le gouvernement établit un cadre de travail avec les populations des hautes terres/autochtones. Le PNUD aide à les impliquer en leur offrant un espace et une possibilité de participation à cette politique qui leur assurera, qu'après son adoption, elle répondra à leurs besoins et à leurs aspirations. À cette fin, on diffuse le projet dans les langues locales, et on aide à organiser des consultations et des tables rondes entre les ministres et les autochtones. Cette politique est actuellement en cours de réalisation et dans la phase finale de son adoption. Le travail fut mené en étroite collaboration avec l'Organisation internationale du travail (OIT), le Bureau du Haut-Commissaire des Nations unies pour les droits de l'homme et les organisations locales.

La législation et les programmes politiques demeurent des questions urgentes à traiter, travail qui sera entrepris ultérieurement dans la région.

## Pluralisme juridique

L'accès à la justice et la relation entre loi coutumière et loi officielle sont des questions critiques qui mesurent la bonne gouvernance et la réduction de la pauvreté. La Déclaration des Nations unies le démontre en appelant à la reconnaissance du droit coutumier, des traditions, coutumes et systèmes de tenure foncière (article 27), du droit de promouvoir, développer et conserver les institutions, les systèmes juridiques coutumiers (article 34) et du droit d'accéder à la justice et à la résolution des conflits, accordant ainsi une due reconnaissance aux coutumes, traditions, règles et systèmes de droits des peuples autochtones concernés, ainsi qu'aux droits de l'homme internationaux (article 40).

Des études de cas fournissent des données sur le pluralisme juridique et la mesure dans laquelle les traditions, coutumes et droits autochtones sont pris en compte par les lois nationales et les processus judiciaires. Elles montrent comment s'applique la Déclaration dans le cadre du développement. Des analyses et des évaluations menées au Bangladesh, au Cambodge, en Inde, aux Philippines et en Thaïlande ont été rassemblées sous le titre : Gouvernance d'inclusion pour les groupes défavorisés, y compris les peuples autochtones<sup>16</sup>.

Elles mettent l'accent sur les lacunes et les difficultés de l'accès à la justice dans la région, pour ce qui concerne la reconnaissance et l'inclusion des droits et pratiques coutumiers autochtones. Dans le but de trouver des solutions, des moyens d'aller de l'avant et de définir les dimensions régionales de ces questions, ces études ont été faites par des experts et des enquêteurs de terrain, possé-

dant des compétences théoriques et pratiques. Elles furent conduites avec la participation des autochtones et la volonté de leur donner des capacités d'agir, impliquant des discussions, des interviews et des consultations avec leurs communautés mettant en lumière les causes profondes de leur marginalisation légale. La question de la terre a émergé comme question centrale. Mieux reconnaître leurs droits coutumiers et le pluralisme juridique est un moyen effectif d'assurer aux groupes marginalisés un accès équitable et facile à la justice et d'apporter un stimulant important et des directives au Programme de développement des Nations unies au niveau des pays et de la région.

### Femmes autochtones<sup>17</sup>

Les femmes autochtones sont souvent décrites comme les gardiennes de la tradition et de la culture. Elles portent la première responsabilité de leur transmission aux générations futures et offrent les plus remarquables expressions de leurs différences culturelles. Cependant, comme dans toutes les sociétés et comme leurs sœurs non autochtones, les femmes autochtones portent le fardeau de l'inégalité de genre (inégalité des sexes) et leur charge est souvent la plus lourde. Elles sont les plus vulnérables et affrontent une double discrimination, pour leur sexe et leur ethnicité. Dans certaines parties du monde elles portent un triple fardeau, car les femmes autochtones sont aussi pauvres<sup>18</sup>.

*Les femmes autochtones ne se considèrent pas comme des victimes. Face à la discrimination et aux préjugés, les femmes autochtones ont été forcées de développer des compétences et des stratégies de survie, pour elles-mêmes, leurs peuples et leurs cultures. Elles ont appris à survivre à l'oppression et à la marginalisation, à la discrimination et à la violence sans perdre la sagesse et la patience de construire et de partager ces expériences. Toutefois leur contribution à la lutte des peuples autochtones n'est souvent ni reconnue ni célébrée<sup>19</sup>.*

Cela à la fois à l'extérieur et à l'intérieur de leurs communautés.

En coopération avec la Fondation pour les peuples autochtones d'Asie (Asian Indigenous Peoples Pact – AIPP) et des partenaires locaux, le programme régional de développement de l'ONU a créé une Formation à la prise de décision pour les femmes autochtones (*Indigenous Women on Decision Making-IWDM*)<sup>20</sup>. Cette formation veut utiliser les dynamiques de pouvoir qui caractérisent la vie quotidienne et les relations des femmes dans leurs communautés. En raison du bas statut des femmes en général et des femmes autochtones en particulier, une formation pour mieux les informer de leurs droits, renforce leur capacité à les revendiquer et à en jouir. C'est aussi un pas important vers le développement de leurs possibilités à prendre du pouvoir.

Les principales activités de l'IWDM sont la formation de formatrices, le renforcement de leurs compétences dans les communautés et l'élaboration d'un manuel adapté. La formation des formatrices donne aux femmes autochtones une connaissance des droits, aux niveaux national et international, qui concernent leurs vies, et leur ouvre un espace de partage de leurs expériences et de leurs soucis. Les participantes ont ainsi exprimé leurs inquiétudes sur les conséquences, pour elles, du développement et remarqué que l'acquisition de capacités et de confiance en soi dépendait de leur accès à l'information. Dans ces conditions, les femmes peuvent construire des réseaux d'entraide et se soutenir mutuellement dans les prises de décision. Les cours de formation se sont tenus au Bangladesh, en Malaisie, au Népal, en Inde et en Indonésie. Le rapport final écrit :

*Avoir un espace pour se rencontrer et discuter des questions qui concernent leur prise de décision fut une expérience rare pour les femmes. De plus, résoudre ces questions est beaucoup plus important encore car cela facilite la prise réelle de décision. En général, faciliter ces rencontres donne la capacité aux femmes, comme aux hommes, d'examiner plus profondément le changement social et les relations culturelles que les sociétés autochtones développent dans un environnement élargi. Cette situation permet la coresponsabilité des femmes et des hommes dans la prise de décision, tout en prenant en considération la transformation des structures dans la dynamique du progrès de la société<sup>21</sup>.*

Les femmes ainsi formées à la formation pourront soutenir leurs sœurs dans leurs communautés et dans d'autres pays de la région. À partir des connaissances et des expériences acquises, le travail dans cette région s'étendra à d'autres domaines critiques comme la violence et la prévention des conflits, désignés par les participantes comme demandant une plus grande attention et un soutien. Le travail de l'IWDM a été considéré comme « la meilleure activité pratique » par le Groupe de travail sur les femmes autochtones des Nations unies et a été cité dans une compilation effectuée durant la sixième session de l'Instance permanente de l'ONU, le 24 mai 2007.

## **Terres, ressources et territoires**

Il y a deux cents ans, les peuples autochtones vivaient dans la plupart des écosystèmes de la terre. Aujourd'hui, ils « ont le droit d'utiliser environ 6 % de la terre de la planète et, très souvent, leurs droits sont partiels ou soumis à conditions<sup>22</sup> ». La terre et les droits territoriaux sont l'une des questions les plus importantes pour eux. La Déclaration le reconnaît qui inclut des références à leur sujet dans de nombreux articles, notamment les articles 25-30 et 32. Les articles 25 et 26 sont centraux car ils mettent en lumière la relation spirituelle que les autochtones ont

avec leurs terres, réitèrent leurs droits sur les ressources et territoires qu'ils ont traditionnellement possédés, utilisés ou par ailleurs acquis. Cela implique également d'en avoir le contrôle et de les développer. La Déclaration impose aux États l'obligation de leur donner une reconnaissance légale et de les protéger, en respectant les coutumes, traditions et systèmes fonciers des peuples concernés (article 26(2)).

Pour les peuples autochtones, la terre n'est pas seulement un moyen de production et de survie mais définit leur identité. Dans de nombreux cas, ces peuples et leur habitat sont inextricablement liés. Ainsi, les Maasai, et les terres d'élevage en Tanzanie et au Kenya, les Inuit avec leurs kayaks au Groenland, les Ifugao et les rizières en terrasses de la Cordillère des Philippines, les Sami et leurs élevages de rennes près du Cercle arctique au nord de la Norvège, de la Suède, de la Finlande et de la Russie et les fermiers Jumma et leurs *jhum*, essarts des Chittagong Hill Tracts au Bangladesh. Les terres autochtones ont été longtemps menacées par le colonialisme, l'implantation des allogènes, les empiètements, l'exploitation et la dépossession de leurs terres continue à présent :

*Depuis beaucoup trop longtemps les terres des autochtones leur ont été enlevées, leurs cultures diffamées ou directement attaquées, leurs langues et leurs coutumes supprimées, leur sagesse et leur savoir traditionnel ignorés ou exploités et le mode durable de développement de leurs ressources naturelles écarté. Certains ont même été menacés d'extinction<sup>23</sup>.*

Les peuples autochtones d'Asie et du monde entier partagent de fortes inquiétudes concernant le contrôle, la gestion et l'accès à leurs terres et à leurs ressources. Le PNUD, son Programme régional et leurs partenaires évaluent la relation entre les politiques gouvernementales et les pratiques autochtones. Des consultations avec des autochtones et des gouvernements nationaux ou locaux révèlent des points communs, des conflits potentiels ou une possible coopération. Cela inclut :

- l'importance de la gouvernance locale dans l'atténuation des conflits,
- la présence et l'efficacité de structures protégeant la terre et les ressources naturelles et
- le besoin de coordonner et de faire coopérer les différentes agences gouvernementales et les peuples autochtones sur les droits autochtones et la gestion des ressources.

Les évaluations menées par les programmes onusiens depuis 2005-2006 montrent que l'accès à la terre et aux ressources naturelles suscite une inquiétude majeure chez les autochtones. Le conflit entre les acteurs et les participants impliqués peut être atténué par l'analyse des pratiques autochtones actuelles et des politiques gouvernementales sur la gestion des ressources naturelles et la conser-

vation de la biodiversité. Des données recueillies au Bangladesh, au Cambodge, en Malaisie et en Thaïlande mettent en évidence les zones qui ont besoin d'aide dans la formulation de leurs projets; un rapport de synthèse régional montre les possibilités et les difficultés principales. La consultation des communautés et des discussions centrées montrent aussi comment les autochtones ont continué leurs pratiques de gestion de leurs ressources naturelles et ont adapté leurs stratégies.

Ce travail, effectué dans le cadre des programmes de l'ONU, fait partie de l'application de l'article 32 de la Déclaration qui déclare que les peuples autochtones ont le droit de déterminer et de développer des priorités et des stratégies de développement et d'usage de leurs terres, territoires et autres ressources. Les analyses fournies par les rapports de l'ONU ont apporté des informations utiles à la conférence régionale qui s'est tenue en novembre 2007 entre 13 pays asiatiques. Elle comprenait des représentants gouvernementaux, des dirigeants autochtones, des jeunes et des anciens, des chercheurs, des travailleurs communautaires et des agences régionales de l'ONU; elle avait pour objectif de partager des informations sur les difficultés et les possibilités de la gestion des ressources naturelles et de la terre et la durabilité culturelle. Les influences positives et négatives, dues au développement, à la mondialisation, à la dégradation de l'environnement, sur la vie et les ressources des autochtones furent examinées afin de connaître les bonnes et les mauvaises pratiques et de savoir ce qui pourrait être fait au niveau régional dans un sens qui conviendrait aux autochtones. La conférence s'est tenue à Chiang Mai, en Thaïlande, en étroite partenariat avec le Pacte des peuples autochtones d'Asie (AIPP), l'Alliance internationale des peuples tribaux et autochtones des forêts tropicales (AIPTFT), l'Association pour l'éducation et la culture des peuples montagnards de Thaïlande et le Groupe international de travail pour les questions autochtones (International Work Group for Indigenous Affairs, IWGIA) avec le soutien du Christensen Fund. Elle a permis d'éclairer les politiques et les pratiques de développement durable autochtone, les victoires remportées, les difficultés rencontrées par les communautés dans leurs actions de protection et de promotion de leur diversité culturelle. Les participants se mirent d'accord sur un Plan d'action régional et sont actuellement engagés dans la constitution de réseaux et de partenariats.

## **Dialogues intercommunautaires sur le changement climatique**

Une stratégie multidimensionnelle sur le statut et l'usage de la terre et des ressources naturelles suppose une série d'échanges intercommunautaires sur les écosystèmes fragiles. Les autochtones sont pour l'adaptation et la réponse aux nouveaux défis, mais en conservant leur spécificité et leur identité culturelles. C'est la clé de la perpétuation de leur existence. Ils ont beaucoup à partager avec l'ensemble du monde sur la façon dont ils ont survécu au cours des siècles en

faisant face aux menaces sur leurs habitats naturels. Beaucoup de leurs régions abritent la plus grande partie de la biodiversité mondiale. L'article 31 de la Déclaration le reconnaît et mentionne particulièrement les systèmes traditionnels autochtones de connaissance et leurs savoirs sur la faune et la flore.

Le succès de la contribution de l'Asie à l'adaptation et à l'enrichissement de la diversité bio-culturelle montre les liens entre les différents peuples, les lieux, les cultures et l'écologie qui partagent un intérêt commun à la survie dans le monde d'aujourd'hui, face à la dégradation croissante. Les efforts verticaux pour un développement durable, national et mondial, et horizontaux entre le grand nombre de participants et de partenaires, sont essentiels. Il faut des espaces neutres pour dialoguer entre secteurs et réaliser des partenariats afin que la voix des peuples autochtones s'entende clairement et ait la prépondérance quand il s'agit de leur propre développement, de l'usage et du contrôle de leurs terres et ressources.

Le programme régional de l'ONU, avec le soutien du Christensen Fund, est engagé dans un processus de rassemblement des différents participants, gouvernements et peuples autochtones compris, pour discuter de leur collaboration dans l'amélioration des politiques et des pratiques de gestion des ressources naturelles, de préservation culturelle à travers une vision bio-culturaliste. Le but est de permettre les échanges d'histoires et d'idées entre les gestionnaires des diversités, biologique et culturelle, les hommes politiques et les organisations de la société civile sur la façon de répondre au changement climatique et à la dégradation sans précédent des bio-cultures. Les régions choisies sont les Chittagong Hill Tracts au Bangladesh, Ifugao aux Philippines, le Nord Lombok en Indonésie, le nord-est de l'Inde et Sabah en Malaisie.

Dialoguer entre communautés leur donne l'occasion de discuter du changement climatique en cours et de ses effets sur elles. Quelques illustrations :

- En Indonésie, l'échange a porté sur les phénomènes saisonniers imprévisibles qui ont causé de graves dégâts à l'agriculture et aux moyens d'existence lors de sévères inondations dans la saison des pluies et de pénuries d'eau durant les mois de sécheresse. Des fluctuations climatiques extrêmes, plus marquées depuis 1999, ont eu des conséquences négatives sur le développement humain et ont provoqué une augmentation de la pauvreté dans les communautés autochtones ;
- Dans les Chittagong Hill Tracts, le dialogue communautaire a porté sur le système traditionnel de l'essartage *jhum*, sur la façon dont il a été touché, non seulement en termes d'intensité et de diversité des cultures mais aussi en termes de gestion des jachères. Une majorité d'autochtones dépendent du *jhum* pour la riziculture et pour leur subsistance. Pour eux, le *jhum* est plus qu'une pratique agricole, c'est une source de connaissance et un moyen de protéger leur culture et leur identité. Beaucoup de leurs pratiques, interdits, croyances et folklore passent d'une génération à l'autre par la tradition

orale. Mais cette connaissance est peu inventoriée et fait peu l'objet d'une documentation. Par leurs connaissances et leurs techniques, les autochtones maintiennent la biodiversité dans la région. Il est important de les soutenir et qu'ils puissent continuer.

- À Sabah, en Malaisie, le système autochtone de *tagal* est utilisé pour conserver et gérer les ressources halieutiques. On proclame un interdit ou une prohibition pour déterminer comment et quand ces ressources seront utilisables par la communauté. Ce système a eu de si bons résultats que le gouvernement l'applique actuellement dans d'autres régions.
- À Ifugao, dans les Philippines du nord, se trouvent les fameuses rizières en terrasse inscrites sur la liste du Patrimoine mondial de l'UNESCO. Toutefois, les détériorations qu'elles subissent leur ont valu d'être aussi inscrites, en 2001, sur la liste du Patrimoine en danger. La plus grande menace qui pèse sur elles est l'invasion de vers géants. Le dialogue communautaire a permis de diffuser des techniques de lutte contre ce fléau. Les méthodes traditionnelles, utilisées dans certaines régions, complétées par des innovations ont donné de bons résultats. Les innovations sont actuellement diffusées dans d'autres régions.

Les dialogues intercommunautaires continuent, complétés par des projets mis en œuvre par des organisations autochtones asiatiques. La terre et les ressources sont liées à des moyens d'existence durables qui renforcent les cultures autochtones.

## Conclusion

La Déclaration est une source très importante d'inspiration et de substance. Elle articule les aspirations des peuples autochtones de manière complète et traite des éléments centraux de leur culture et de leur identité. Son adoption est un pas vers la réalisation d'un monde juste et équitable, fondé sur les principes d'égalité et de justice. Son importance a été soulignée, sans ambiguïté, par l'administrateur du Programme de développement des Nations unies dans son message de célébration du Jour des peuples autochtones, le 9 août 2008 :

*L'année dernière, l'Assemblée générale des Nations unies a adopté une Déclaration historique sur les droits des peuples autochtones. Le Programme de développement de l'ONU travaille avec les gouvernements nationaux, le système onusien et tous ses partenaires pour faire de cette Déclaration une réalité vivante. Ainsi, en Asie, le Programme aide les fonctionnaires gouvernementaux et les représentants des organisations autochtones à intégrer ces droits dans la politique nationale...*

*Le Programme continuera à soutenir les efforts pour que les voix des autochtones soient fortement et clairement entendues et qu'elles contribuent au développement local, national et mondial. Nous pouvons tous bénéficier de leurs savoirs dans beaucoup de domaines, depuis la promotion du développement humain jusqu'au changement climatique et la sauvegarde de l'environnement.*

*Travailler tous ensemble nous fera aller de l'avant et réaliser un développement durable pour tous.* ○

Texte traduit de l'anglais par **Simone Dreyfus-Gamelon**,  
membre du réseau des experts du GITPA

## Notes

- 1 AGNU, Résolution 61/295 : Déclaration sur les droits des peuples autochtones, UN Doc A/61/67, Annexe (13 septembre 2007).
- 2 Voir par exemple, UN Habitat Secure Land Rights for All (2008).
- 3 **UNESCO. mai 2006.** *UNESCO and Indigenous Peoples: Partnership to Promote Cultural Diversity*; **IFAD. Statistics and key facts about indigenous peoples** (Internet edition) <http://www.ifad.org/english/indigenous/index.htm>.
- 4 IFAD, *ibid.*
- 5 Pour plus d'information, voir **Martinez Cobo. 1981-1983**, *Study of the Problem of Discrimination Against Indigenous Peoples*, UN Docs E/CN.4/Sub.2/476; E/CN.4/Sub.2/1982/2; E/CN.4/Sub.2/1983/21; et **Erica-Irene A. Daes. 1996.** *Document de travail du Président-rapporteur du Groupe de travail sur les populations autochtones*, sur le concept de «peuples autochtones», UN Doc/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2.
- 6 **PNUD 2008.** Lignes de conduite sur les questions des peuples autochtones, du Groupe des NU sur le développement, disponible sur <http://www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/docs/guidelines.pdf>.
- 7 Le PNUD lance actuellement un programme similaire en Amérique latine.
- 8 **PNUD 2001.** *UNDP and Indigenous Peoples: A Policy of Engagement*, 1.
- 9 **UNDP 2000.** *Human Development Report 2000: Human rights and human development*. New York, p. 19, available at <http://hdr.undp.org/reports>.
- 10 AGNU, Résolution 217 (III) : *Déclaration universelle des droits de l'homme*, UN Doc A/810 (1948), 71.
- 11 AGNU, Conférence mondiale sur les droits de l'homme, *Déclaration de Vienne et Programme d'action*, UN Doc A/CONF.157/22 (25 June 1993).
- 12 Vers une compréhension commune des agences des NU, 2<sup>e</sup> atelier inter-agences, Workshop, Stamford, États-Unis d'Amérique, mai 2003 et disponible sur [http://www.unescobkk.org/fileadmin/template2/appeal/human\\_rights/UN\\_Common\\_understanding\\_RBA.pdf](http://www.unescobkk.org/fileadmin/template2/appeal/human_rights/UN_Common_understanding_RBA.pdf).
- 13 **Bureau du Haut-Commissaire des Nations unies aux droits de l'homme, 2006.** Frequently Asked Questions sur une approche droits de l'homme de la coopération pour le développement, (New York and Geneva), 16.
- 14 Rapporteur spécial des Nations unies sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples autochtones, *Promotion et protection de tous les droits humains, droits civils et politiques, économiques, sociaux et culturels, y compris le droit au développement*: rapport du Rapporteur spécial des NU sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples autochtones, Rodolfo Stavenhagen, Addendum: *Considérations générales sur la situation*

- des droits de l'homme et libertés fondamentales des peuples autochtones en Asie*, UN Doc A/HRC/6/15/Add.3 (November 2007), 16.
- 15 **Division des Affaires Économiques et Sociales (DESA), Secrétariat de l'Instance permanente sur les questions autochtones**, *Document de contexte pour la réunion du groupe international d'experts sur les Objectifs de développement du Millénaire, participation autochtone et bonne gouvernance*, New York (11-13 January 2006).
  - 16 Pour plus d'information, et pour télécharger les études, consulter : <http://regionalcentrebangkok.undp.or.th/practices/governance/ripp>.
  - 17 La Déclaration fait référence aux femmes autochtones aux Articles 18 et 22.
  - 18 **Chandra K. Roy 2004**. *Indigenous Women : A Gender Perspective*, Guovdageaidnu : Resource Centre for the Rights of Indigenous Peoples.
  - 19 *Ibid.*
  - 20 Cela est aussi en étroite coopération avec le programme du PNUD d'intégration du genre dans la région Asie-Pacifique (*UNDP's Asia Pacific Gender Mainstreaming Programme*) et ses offices régionaux en Asie.
  - 21 **UNDP. 2006**. « Indigenous Women and the UN Development Program » (February 2006), disponible sur le site <http://www.un.org/esa/socdev/publications/Indigenous/Chapter%207.pdf>.
  - 22 Portail du FIDA, Pauvreté rurale, disponible sur le site <http://www.ruralpovertyportal.org/web/guest/topic/statistics/tags/indigenous%20peoples>.
  - 23 Secrétaire général des Nations unies, Kofi Annan, le Jour des Peuples autochtones, 9 août 2004.
  - 24 Note de la traductrice : À l'avantage des lecteurs francophones, la thèse magistrale du regretté Lucien BERNOT, Professeur au Collège de France, apporte une bonne connaissance des modes de vie, des pratiques culturelles de l'essartage (*jhum*), des traditions et des savoirs des paysans des Chittagong Hill Tracts.

Références de la traductrice :

- Groupes ethniques des Chittagong Hill Tracts (Pakistan oriental)*, Actes du VI<sup>e</sup> Congrès international des Sciences anthropologiques et ethnologiques, Paris 2(1), 1960, pp. 19-23.
- Les paysans arakanais du Pakistan oriental. L'histoire, le monde végétal et l'organisation sociale des réfugiés Marma (Mog)*, Paris, Mouton, 2 vol., 1967, 793 p.

# DROITS CULTURELS AU GROENLAND

Henriette Rasmussen\*

## Introduction

Voir le film sur l'adoption de la Déclaration des droits des peuples autochtones (ci-après la Déclaration) fut une grande émotion<sup>1</sup>. Ce fut, en vérité, un vent d'histoire: l'illustration de tout ce que nous pouvons réaliser et comment nous pouvons faire entendre à l'ONU nos aspirations, notre situation et la convaincre de ce que nous avons à dire sur notre avenir et voulons pour ce dernier. Au Groenland aussi beaucoup de gens furent heureux d'apprendre que la Déclaration avait été adoptée par les Nations unies, à New York. Dans cet article, je donnerai des exemples de l'application, par les Inuit du gouvernement autonome du Groenland, de ses articles 12 à 27 sur la culture et l'éducation.

Rencontrer d'autres peuples autochtones dans les années 1970 fut pour nous, Inuit, une expérience riche d'inspiration. Cela survint à un moment où nous venions de créer, en juin 1977, la Conférence circumpolaire inuit (CCI) dans le but de manifester notre culture commune et de défendre nos droits.

La rencontre d'autres Inuit du Canada et d'Alaska nous influença beaucoup. Nous faisons l'histoire. À partir de là, nous décidâmes de nous rencontrer tous les quatre ans dans l'un de nos quatre pays. La rencontre suivante eut lieu au Groenland en 1980, puis il y en eut une autre en 1983, la suivante encore en Alaska mais, jusqu'à présent, nous n'avons pu que rêver d'en tenir une en Russie.

Ce fut lors d'une de ces rencontres qu'une jeune militante, devenue juriste par la suite, Mme Dalee Sambo Dorough, nous apprit que quelque chose de grave se produisait aux Nations unies, quelque chose qui requérait notre attention et notre

---

\* Henriette Rasmussen est née à Qasigiannnguit au Groenland. Elle a contribué essentiellement au développement de son pays comme éducatrice, journaliste et femme politique, engagée dans les questions de droits des femmes et des enfants. Au plan international, elle a laissé sa marque dans la reconnaissance des droits des peuples autochtones aussi bien que dans la création de l'Instance permanente sur les peuples autochtones à New York.

participation active. Elle-même contribua de façon importante à l'adoption de la Déclaration.

Beaucoup plus tard, de 1996 à 2000 alors que je travaillais à l'OIT (Organisation internationale du travail) à Genève, nous établîmes de très intéressantes relations avec les peuples autochtones du monde entier. L'OIT organisait des rencontres et des discussions et y participait, allait dans les communautés locales, rencontrait leurs autorités et leurs gouvernements, les informait de leurs droits et de leur situation. Nous obtînmes des documents sur l'Amérique centrale et l'Amérique du sud, l'Asie du sud-est et l'Afrique. Nous publiâmes des rapports sur les questions des droits culturels et de l'enseignement autochtone. Un rapport particulièrement remarqué fut celui du Dr. Nigel Crawhall sur la situation des San d'Afrique du sud (rapport Crawhall)<sup>2</sup>; il examinait le développement économique et la survie culturelle et ouvrait d'importantes perspectives sur les questions culturelles. Il discutait des conséquences des exigences économiques et du développement sur la culture et le patrimoine culturel et de l'importance de la distinction entre art et artisanat. Les San avaient obtenu quelques droits sur les terres mais, à l'instar d'autres peuples autochtones, ils étaient pauvres et avaient besoin de se développer économiquement. L'étude montrait que la plupart des Naamas (autochtones habitant la province du Nord du Cap, en Afrique du sud) voulaient se développer économiquement et survivre culturellement. Cependant, certains remèdes à la pauvreté dont ils avaient l'expérience, affaiblissaient leurs cultures autochtones. En reconnaissant ce risque on doit aussi reconnaître que toutes les cultures sont dynamiques et que les changements culturels peuvent être des signes de vitalité. *Survivre culturellement* ne signifie pas arrêter l'histoire si l'essence de la culture ne se mesure pas par rapport à l'idéalisation du style de vie d'autrefois.

La première partie du rapport Crawhall pose la question de savoir si certaines politiques économiques marginalisent ou renforcent les systèmes culturels. La seconde analyse l'exploitation de la culture et examine si les institutions culturelles sont renforcées par cette exploitation, en gardant leur dynamisme, ou si elles sont réduites à l'état de marchandises sans signification sociale. Je pense que nous, peuples autochtones, devons discuter de ces questions parce que, gardiens de nos anciennes cultures, nous sommes ceux qui doivent prendre conscience de ces droits. En d'autres termes, quand nos droits ont été reconnus nous avons la nouvelle responsabilité, non d'exploiter nos cultures, mais de les conserver et de les développer d'une façon acceptable et culturellement appropriée.

C'est aussi vrai pour ce qui concerne l'utilisation des arts et de l'artisanat dans le développement économique. On peut dire que l'artisanat peut générer une augmentation des revenus et une réduction de la pauvreté. Il peut, cependant, provoquer le déclin de la créativité et de l'authenticité. La surexploitation de la culture peut conduire à une diminution du respect et de la valeur qu'on accorde aux techniques traditionnelles. La mauvaise qualité de la production en masse

d'objets par les groupes culturels dominants le montre avec évidence ; mettre l'accent sur cette production de masse lui enlève ses références culturelles et fait perdre aux producteurs le respect d'eux-mêmes. La diminution de la pauvreté étant aussi un grave problème, il faudra, à destination de consommateurs d'élite, commercialiser des objets authentiques, significatifs de leurs cultures, et former d'autres projets pour la production de masse.

Je pense que ces conclusions, élaborées par rapport à l'Afrique, seront valables pour tous les peuples autochtones quand viendra le moment où ils pourront accomplir et revitaliser leurs traditions et coutumes. Nous, peuples autochtones, sommes maintenant responsables de la façon dont nous conservons, protégeons et développons nos productions culturelles passées, présentes et futures comme nos sites archéologiques et historiques, nos objets, nos projets, nos cérémonies, nos techniques, nos arts visuels, nos spectacles et notre littérature. Cela requiert notre attention et notre réflexion en même temps que de bonnes façons de procéder aux prises de décisions.

### **Les cultures politiques des droits collectifs**

Je pense qu'avec la mondialisation et l'insécurité du changement climatique, il est crucial que nous collions à notre héritage pour trouver des réponses aux futurs défis. Les pays riches sont menacés par leur consumérisme alors que les ressources sont limitées. Les peuples autochtones ont vécu marginalisés dans la pauvreté, manquant des denrées et des biens sociaux que les États dans lesquels ils vivent ne se sont jamais refusés à eux-mêmes : l'éducation, le développement économique, la liberté religieuse, l'accès aux services de santé et une alimentation suffisante. Dans de nombreux endroits, les peuples autochtones ont perdu leurs terres et leurs ressources ou ont été déplacés vers des terres arides ou des réserves. Ils ont, néanmoins, conservé leur dignité, leur fierté et leur générosité. Nous avons nos propres langues, nos histoires, nos traditions orales, nos philosophies et nos littératures. Il est temps maintenant de le faire savoir pour l'avenir. Le monde doit apprendre de nous, il a besoin de connaître notre capacité à partager, notre respect de la nature, le soin que nous prenons à assurer la sécurité des familles étendues et des droits collectifs. Il est temps, maintenant, de laisser notre marque dans l'histoire de l'humanité.

### **Qui sont les Inuit ? Qu'est-ce que le gouvernement autonome du Groenland et une plus grande autonomie gouvernementale ?**

Les Inuit sont 60 000 ; ils vivent sur la plus grande île de la planète. Le Groenland, île de 2 100 000 km<sup>2</sup>, située dans l'Arctique, lointaine et isolée est notre habitat

depuis plus de 4000 ans. Historiquement et géographiquement, nous appartenons à la culture inuit nord-américaine. Mais nous avons été aussi influencés par 250 ans de pénétration, contact et colonisation des pays européens.

En 1979, le Groenland renonça à sa relation « assimilationniste » avec le Danemark quand fut établi le gouvernement autonome, doté d'une responsabilité politique et juridictionnelle dans beaucoup de domaines. Depuis, nous avons nos propres parlement et gouvernement, responsables des politiques sociales, culturelles, éducatives, économiques et fiscales. Ne restent sous la juridiction du Danemark que la politique étrangère, la monnaie et les tribunaux. La question des ressources minérales (droits territoriaux) fut résolue en créant un conseil commun comprenant des membres des parlements danois et groenlandais. En novembre 2008 un nouveau pas vers plus d'autonomie gouvernementale fut négocié avec succès et accepté lors d'un référendum.

Malgré leurs longues relations avec l'Europe et, en particulier, avec le Danemark, les autochtones ont toujours constitué la majorité de la population au Groenland. C'est l'héritage culturel groenlandais qui, à mon avis, a fait notre grande force et a toujours défié le Danemark. Après l'introduction de l'autonomie gouvernementale et le retrait de l'Union européenne en 1985, notre modèle d'autonomie fut complètement réalisé en 2009.

L'élargissement politique, en 2008, de l'ensemble des mesures d'autonomie, avait débuté par la création d'un comité spécial, sous l'autorité du parlement et du gouvernement autonome en 1999-2000 et l'établissement d'un petit groupe de travail, chargé de soutenir l'initiative du gouvernement autonome. Ce qui eut pour résultat la publication d'un rapport, adopté par le parlement groenlandais, en vue de l'établissement, en 2004, d'une commission autonome composée d'hommes politiques danois et groenlandais.

Ces efforts conjoints aboutirent au vote d'une nouvelle loi (n° 473 du 12 juin 2009) du parlement danois, le *Folketing – la Loi d'autonomie gouvernementale du Groenland* – qui reconnaît le droit du peuple groenlandais à l'autodétermination, conformément au droit international et fait de la langue groenlandaise la langue officielle du pays. Elle autorise le Groenland à entreprendre des actions qui étaient auparavant sous la responsabilité du Danemark, y compris de proclamer l'indépendance si la majorité de la population le souhaite. Elle donne au Groenland une subvention annuelle de 3,4 milliards de couronnes danoises (au cours de 2009) jusqu'à ce qu'il puisse se suffire de ses propres revenus. Le nouveau gouvernement, appelé Naalakkersuisut du Groenland a exprimé le désir de prendre sous sa responsabilité les ressources minérales de l'île et d'assumer les compétences concernant la citoyenneté et l'emploi des étrangers<sup>3</sup>.

En politique intérieure j'ai eu le privilège et l'honneur d'être deux fois ministre. Mon dernier portefeuille était celui de la culture et de l'éducation. Cet article concerne, en particulier, les expériences des *Kalaallit/Inuit* du Groenland. Comment manifestons-nous, appliquons-nous et développons-nous notre héritage culturel ?

Je donne aussi une vue d'ensemble de la façon dont nous établissons et gérons un système éducatif acceptable, sinon parfait. Notre enseignement se fait dans notre langue mais nous devons lutter dans d'autres langues car l'enseignement supérieur exige que certaines matières soient enseignées dans ces langues.

Le but et le contenu d'une politique culturelle doivent rendre la population consciente de sa propre histoire, bien l'informer, lui donner des visions et des espoirs pour l'avenir. Nous développons nos valeurs mentales et spirituelles et attachons une grande importance au renforcement de notre spiritualité, comme nation sur la voie d'une plus grande autonomie gouvernementale.

Beaucoup d'autochtones vivent dans des familles étendues et ces réseaux traditionnels ont beaucoup de valeur. Nous ne devons pas les perdre. La relation entre les générations et le respect de nos aînés doivent être conservés pour que les anciens transmettent les valeurs traditionnelles et les normes aux plus jeunes.

La culture est notre façon d'être ensemble et, tous, nous contribuons activement à sa création. La culture est la mémoire et la réminiscence des anciennes et des nouvelles traditions. La culture est aussi le souvenir de nos ancêtres, qu'ils ont laissé dans les paysages et que nous retrouvons dans les musées, dans nos mythes et nos légendes. Des expériences, des idées, des activités et des croyances la constituent. Aimer sa culture est le devoir de toute société.

Le concept de durabilité est un aspect important de notre culture qui nous ouvre des perspectives au-delà des frontières de notre pays. Si elle se fonde sur la durabilité, notre culture apportera un signal positif au monde extérieur. Nous devons exprimer notre nouvelle politique culturelle en ces termes et nous appuyer sur les arts et les sciences pour que notre société connaisse un futur durable.

La reconnaissance et la préservation des cultures autochtones, des savoirs traditionnels et des sagesse spirituelles contribuent à la protection de l'environnement et au bien-être de l'humanité. La culture du chasseur, avec ses règles d'utilisation de la nature et de ses ressources, doit être connue dans les écrits. Elle garde vivantes les bonnes traditions, surtout quand il s'agit d'une juste distribution des ressources naturelles.

## Langue

Le Kalaallisut appartient au groupe des langues eskimo et est parlé par environ 44 000 personnes au Groenland. Si on inclut les Groenlandais vivant au Danemark il y a environ 55 000 locuteurs de la langue inuit du Groenland. Sa structure est très différente de celle des langues indo-européennes, y compris des langues nordiques.

*Oqaasileriffik*, le Secrétariat au langage du gouvernement autonome, fut fondé en 1998 pour améliorer le travail dans le domaine linguistique. Il travaille étroitement avec *Oqaasiliortut*, le comité assesseur, fondé en 1982. Sa tâche principale est d'enregistrer et de recueillir de la documentation sur la langue groenlandaise.

En juillet 2000, le gouvernement autonome a créé un comité pour évaluer son statut actuel, sa distribution et son développement. Il devait aussi faire des propositions pour une politique linguistique claire et à long terme au Groenland. Un rapport de mi-parcours fut publié en novembre 2000. Il recommandait un financement pour établir des listes de vocabulaire et des dictionnaires, des bases de données, recueillir des mots pour les enquêtes et les directives linguistiques et des informations sur le groenlandais. Parmi les mesures ne réclamant pas de financement, il convenait de donner la priorité, pendant un certain temps, au travail expérimental sur la langue. Notre plus grand défi aujourd'hui est de créer une culture nationale tournée vers l'avenir et en compétition avec la culture internationale. On donne la priorité à la culture des enfants et des jeunes plutôt qu'à celle des adultes. L'enseignement du groenlandais en première langue se modernise et donne de meilleurs résultats par l'élévation de son statut chez les élèves. Dans le domaine de la technologie linguistique, on a translittéré l'ancienne orthographe dans le nouveau système, on a introduit des correcteurs orthographiques et syntaxiques et la division des mots.

## Institutions culturelles

Le Musée national du Groenland et les Archives ont mandat de préserver et de transmettre du passé au présent l'histoire et la culture du Groenland et de recueillir la documentation sur son développement culturel. Le Musée mène des enquêtes ethnologiques et archéologiques, recueille des données contemporaines, a des activités de recherche et de communication. Ces deux institutions ont réalisé elles-mêmes des fouilles archéologiques dans tout le Groenland et accordent les permis de fouille. Elles réalisent, en outre, la localisation des sites anciens et des anciens monuments *in situ*. La zone de Sermermiut, dans la baie de Disco à l'ouest du Groenland, a été inscrite au Patrimoine mondial de l'UNESCO en 2004.

L'alphabetisation fut introduite au Groenland au XIX<sup>e</sup> siècle, rendant possible l'établissement d'un enseignement basé sur la langue *kalaallisut*. Cependant, le danois est resté la langue de l'administration et de la plupart des postes de travail et, à partir des années 1950, la scolarité fut de plus en plus influencée par les normes et les traditions danoises. Le danois devint la langue de l'école primaire sous le prétexte que la réussite scolaire serait plus rapide, particulièrement dans ces années 1960-1980 de développement économique. Le *kalaallisut* fut même considéré comme superflu par certains.

Le premier journal en groenlandais, *Atuagagdliutit*, fut publié en 1861, il existe toujours sous la forme d'un hebdomadaire bilingue. Publiant des traductions et des articles écrits par des Groenlandais, il est devenu très populaire dans le pays. Une traduction de la Bible parut en 1893 ainsi que des manuels scolaires en

groenlandais puis, au début des années 1900, de la poésie, des livres de fiction et de nouveaux journaux locaux. La langue groenlandaise était devenue une langue écrite.

Sous forme de mythes, légendes, chants tambourinés, le Groenland possède un patrimoine oral unique. Heureusement, une partie en fut recueillie et transcrite dans les années 1850 grâce aux efforts de l'Inspecteur royal danois pour le Groenland, H.J. Rink qui encouragea les chasseurs, les missionnaires et les chefs de poste commerciaux à envoyer des textes. Beaucoup répondirent à son appel et ce matériel fut, avec de vieilles légendes, publié à Nuuk en quatre volumes entre 1859 et 1863.

Des dictionnaires de groenlandais ont été publiés depuis le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, le dernier datant de 2003.

Au début du XX<sup>e</sup> siècle, le fameux explorateur polaire Knud Rasmussen, dont la langue maternelle était le *kalaallisut* a recueilli des histoires et de la poésie, publiées en danois en deux volumes : *Myths and Legends from Greenland*, 1925 (*Mythes et légendes du Groenland*) et *Songs of the Snow Hut*, 1930 (*Chants de la hutte de neige*). De 1921 à 1924, Knud Rasmussen voyagea en traîneau à chiens du Groenland à la Sibérie orientale, traversant le Canada et l'Alaska. Il était accompagné de chasseurs groenlandais et leurs rencontres avec d'autres Inuit du Canada et de l'Alaska et avec des Choutkotka furent racontées dans un livre écrit en groenlandais « *Across Arctic America, Narrative of the 5th Thule Expedition* » (*À travers l'Amérique arctique, récit de la 5<sup>e</sup> expédition de Thulé*), publié à New York en 1927, républié par les Presses de l'université d'Alaska en 1999.

## Développer la scolarisation

### Scolarité et tradition

La scolarité fut introduite avec le colonialisme. Traditionnellement, l'éducation se faisait dans la famille. Les mères étaient probablement les enseignantes les plus importantes car elles élevaient les nouvelles générations au sein d'une société stable de chasseurs. Les pères enseignaient la chasse aux garçons, la fabrication et l'usage des armes et outils, la construction des abris et des maisons, des bateaux de peaux comme les kayaks et les oumiaks. Les femmes âgées enseignaient l'importante préparation des différentes sortes de peaux pour l'habillement, la confection des tentes, le choix et la couture des peaux pour les bateaux. Les grands-mères enseignaient à leurs petites filles les questions féminines, la menstruation, l'éducation des enfants, etc. C'était ainsi par le passé, à la génération de nos grands-parents et encore durant ma propre enfance, dans les années 1950, au nord-ouest du Groenland.

Un des buts de la colonisation danoise était la christianisation des Inuit. D'abord des missionnaires protestants luthériens puis des Moraves fondèrent

des écoles pour que la population apprenne à lire la Bible et d'autres ouvrages religieux. Les enseignants étaient des missionnaires danois et des catéchistes qui, en général, manquaient de connaissances et de compétences. Pour remédier à cette situation, un collège de catéchistes pour Groenlandais, *ilinniarfissuaq*, c'est-à-dire « le grand lieu pour apprendre », fut instauré en 1840.

Les écoles publiques furent introduites au Groenland en 1905 et la loi sur l'église et l'école devint le cadre dans lequel toute la population groenlandaise, y compris celle des plus lointains villages, fut scolarisée. Le cursus comprenait la religion, le groenlandais et les mathématiques; des catéchistes qui avaient reçu une formation et remplissaient aussi des tâches à l'église, faisaient la classe.

En 1925, la loi introduisit l'école obligatoire pour les enfants de 7 à 14 ans. On y enseignait le danois, la culture et l'histoire. La jeune génération d'enseignants et les écrivains saluèrent ces mesures comme une ouverture et un moyen d'accéder au monde extérieur. Cette loi a créé de nouveaux courants dans la littérature groenlandaise et dans la langue qui a utilisé de nouveaux moyens d'expression comme le théâtre et la poésie; elle a aussi stimulé la curiosité envers les tendances politiques extérieures au Groenland.

Jusqu'à la Seconde Guerre mondiale le revenu de la majorité de la population provenait de la pêche et de la chasse traditionnelles. Pour ceux qui voulaient continuer la scolarité deux années de plus, il y avait les « écoles complémentaires » sur la côte occidentale du Groenland. Après elles, il n'y avait plus que le Collège de formation des maîtres. Il était également possible de choisir l'apprentissage à la Royal Greenland Trade Company (*Kongelige Gronlandske Handel*). En définitive, peu de Groenlandais avaient la possibilité de se scolariser au Danemark parce qu'il leur fallait une autorisation de voyager.

### **Apprendre et enseigner de façon appropriée**

Comme le proclame la Déclaration, les peuples autochtones ont le droit d'instituer et de contrôler leurs systèmes de scolarité et de le faire dans leurs propres langues. Ce qui est le cas sous le gouvernement autonome en réaction contre les années de « danification ». Tous nos efforts sont maintenant concentrés sur le processus de « construction de la nation » pour développer le pays selon nos propres conditions et nos ressources disponibles. La politique de « groenlandisation » avait pour but de rendre le Groenland plus groenlandais et de créer un sens de l'identité nationale.

La nouvelle loi sur l'école de 1980 avait pour objectif principal de « renforcer la position de la langue groenlandaise » en en faisant la langue de l'école, le danois étant enseigné à partir de la quatrième année comme première langue étrangère. Son autre objectif était de s'assurer que le contenu de l'enseignement était plus approprié aux besoins de notre société. Atteindre ces objectifs dépendait, une fois de plus, de la disponibilité en enseignants groenlandais et en matériel

pédagogique dans notre langue. Souvent, ces conditions n'étant pas remplies, on faisait appel à des Danois aux dépens de l'enseignement dans notre langue. Dans les années 1980 des efforts ont été faits pour créer deux instituts de formation supplémentaires et améliorer la formation.

En 1997, l'administration de l'enseignement scolaire fut décentralisée. Alors que la responsabilité du cadre législatif d'ensemble restait aux autorités centrales, parlement (*Landsting*) et gouvernement (*Landsstyre*), les conseils municipaux acquièrent celle de définir les buts pédagogiques et administratifs de leurs écoles selon la situation locale. Afin de les aider, des centres psychopédagogiques ont été établis en trois différents endroits du Groenland occidental.

### Nouvelles initiatives

Les derniers changements significatifs de la législation scolaire se sont produits en 2002. Ils ont été préparés par une participation nationale et internationale et un large débat public sur l'avenir du système scolaire. Plusieurs conférences se sont tenues avec des enseignants de tous niveaux, des parents, des hommes politiques. Une conférence particulière fut organisée pour les enfants des écoles.

L'objectif était de construire un système flexible, issu de la situation et des besoins du Groenland et donnant, en même temps, la possibilité, à ceux qui le voulaient, de suivre un enseignement de plus haut niveau hors du Groenland. La «bonne école» est une école de dix ans dont les neuf premières années sont obligatoires. Elle a trois niveaux : primaire de la 1<sup>re</sup> à la 3<sup>e</sup> année pour les plus jeunes, moyen de la 4<sup>e</sup> à la 7<sup>e</sup> année et secondaire «bas» pour les plus grands, de la 8<sup>e</sup> à la 10<sup>e</sup>. Les classes peuvent grouper des élèves du même âge ou non. Les élèves sont réunis en groupes par matières enseignées ou par matières transversales, les groupes étant constitués d'élèves d'une ou de plusieurs classes selon leurs besoins et leurs intérêts, en accord avec les objectifs de l'enseignement. Celui-ci se fait en groenlandais et en danois, l'anglais peut aussi être enseigné comme langue étrangère. Les matières suivantes sont enseignées :

- Langues : groenlandais, danois, anglais et une troisième langue étrangère.
- Culture et société : science sociale, religion et philosophie.
- Mathématiques et nature et, dans les classes supérieures : physique/chimie, biologie et géographie en classes séparées.
- Développement personnel : questions de santé, questions sociales et affectives, informations éducative et professionnelle, autres sujets psychologiques et sociaux.

L'enseignement professionnel est très important pour acquérir toutes sortes de compétences nécessaires et il a été développé dès les premières années du gouvernement autonome. Aujourd'hui, le Groenland a plusieurs écoles professionnelles, des écoles de gestion et d'autres écoles spécialisées.

## Enseignement supérieur et recherche

Le gouvernement autonome a choisi de créer certaines institutions de recherche dont voici quelques-unes :

- **l'Université du Groenland**, Ilimmarfik, se livre à des recherches sur la langue et la littérature groenlandaises, les cultures et les sociétés arctiques,
- **l'Institut groenlandais des ressources naturelles** fournit des données scientifiques qui contribuent au développement durable des ressources naturelles du pays et à la sauvegarde de son environnement et de sa diversité biologique,
- Le **Musée national et les Archives** étudient l'archéologie et la culture du pays ainsi que son histoire récente,
- Le **Bureau des Statistiques** du Groenland qui, en recueillant des données statistiques, participe au projet international commun « Enquête sur les conditions de vie dans l'Arctique: Inuit, Sami et peuples autochtones de Choutkotka (Russie) »,
- **Inerisaavik** (Centre de développement pédagogique et formation à l'enseignement) mène aussi des recherches,

En 2000, grâce à la coopération entre l'Université technique du Danemark et l'École de construction, le **Centre de technologie de l'Arctique** fut établi à Sisi-miut.

La classe politique de l'ère de l'autonomie affirme qu'investir dans les domaines de l'éducation et de la recherche est une nécessité pour comprendre et former la société de demain conformément à ses besoins. La langue, la culture, l'histoire, la pédagogie, l'administration, les conditions sociales, les moyens de communication sont tous trop importants pour le développement d'un pays pour qu'ils soient laissés à la charge d'un autre pays.

Il existait, en outre, une revendication politique pour l'établissement d'un système éducatif cohérent. L'idée était de créer un plus large environnement de formation et de recherche et d'utiliser les éducateurs plus efficacement. Ainsi que le réclame le débat international sur l'enseignement, un système plus flexible et plus mobile était demandé. Cela a conduit à la création d'une nouvelle université et d'un centre de recherche à Nuuk qui ont donné cet environnement favorable aux étudiants et permis une meilleure utilisation des compétences des enseignants.

Ilimmarfik a ouvert à la fin de 2007. Il regroupe tous les établissements d'enseignement supérieur : l'Université du Groenland et ses quatre instituts, le Bureau des statistiques du Groenland, les Archives nationales, la Bibliothèque nationale, l'École de travail social, l'École de journalisme et le Secrétariat au langage. Il est prévu un nouveau centre de recherche en sciences sociales et en humanités pour l'Arctique, qui sera à la disposition de toute la communauté des chercheurs de

l'Arctique. De nouveaux domaines de recherche, comprenant la communication et les médias, la recherche en sciences sociales, la pédagogie et la théorie de l'éducation compléteront cet ensemble universitaire. Ilimmarfik comporte aussi des résidences étudiantes et des logements pour les professeurs et les chercheurs invités.

Sans aucun doute, Ilimmarfik donnera de nouvelles et stimulantes possibilités à la recherche groenlandaise. Les décisions prises au niveau politique et dans les secteurs industriel et commercial se baseront sur elle, au bénéfice de l'ensemble de la société et contribueront à réaliser les buts fixés depuis la mise en place du gouvernement autonome.

## L'art au Groenland

La tradition des arts plastiques dans l'histoire groenlandaise remonte à des personnes comme Aron, un chasseur qui vivait au milieu du *xix*<sup>e</sup> siècle. Il dut changer de vie après avoir contracté la tuberculose et commença des sculptures sur bois et des aquarelles représentant la vie quotidienne. Depuis, de nombreux artistes se sont fait un nom, inspirés par les Danois et les Groenlandais. Ces dernières années on a vu la jeune génération chercher à se faire connaître dans le monde de l'art international. C'est un signe très positif que des artistes, aujourd'hui, soient capables de créer des œuvres à la résonance universelle.

Pour gagner leur vie, les artistes et les dessinateurs dépendent de la promotion de leurs œuvres et de leur production. Malheureusement, les moyens de promotion ne sont pas très efficaces au Groenland aujourd'hui. Il y a, cependant, des groupes d'artistes qui travaillent et expérimentent de nouvelles formes d'art, par exemple l'artisanat traditionnel, la décoration, la vidéo, la *performance* et l'art conceptuel. Dans le domaine du design, l'accent est mis sur l'habillement, au Groenland comme ailleurs. À l'étranger, on s'intéresse beaucoup à l'utilisation de la peau de phoque et à d'autres matériaux ethniques. C'est certainement une voie prometteuse dont notre société bénéficiera maintenant et dans l'avenir.

L'École d'art de Nuuk contribue à stimuler l'intérêt pour l'art de notre société. C'est un premier échelon vers d'autres formes d'éducation artistique et créatrice hors du Groenland.

À tout âge, la musique vocale et instrumentale est de grande importance, nous en avons une riche tradition au Groenland. Les tambours traditionnels, les chants tambourinés et les danses ont été revitalisés à l'époque moderne. Des enregistrements anciens et récents ont été réalisés. Le chant, généralement, est en groenlandais et, par conséquent, notre tradition musicale joue un rôle important pour conserver vivante notre langue.

Les enregistrements sur CD ou les concerts en direct sont très importants dans notre vie culturelle, pour notre distraction et pour la danse. Aujourd'hui la musique pop et le rock sont les genres les plus répandus; par rapport au chiffre de

notre population, beaucoup de CD sont réalisés, quoique le nombre total des ventes ait baissé ces dernières années. Il existe deux ou trois grosses sociétés éditrices et beaucoup de plus petites. Il y a une tendance croissante à organiser des festivals de musique, très importants pour les musiciens parce que le nombre de salles et de concerts est limité. Il existe des écoles de musique municipales et il est possible d'étudier la musique à l'université ou dans une académie de musique.

Le groupe de théâtre expérimental «Silamiut» a joué un rôle prédominant durant les quasi vingt années de son existence. Il a accompli des tournées au pays et à l'étranger et on l'a souvent salué comme notre bon ambassadeur.

Ces 8 ou 10 dernières années, plusieurs acteurs ont produit leurs propres pièces et spectacles ; c'est de cette manière que le groupe amateur «Pakkutat» s'est fait connaître pendant un certain temps. Il y a actuellement un cours au théâtre Silamiut dans lequel des jeunes et des nouveaux peuvent se former. La fédération des acteurs (KAISKA) veille à leurs intérêts. Depuis sa création, en 1960, elle a défendu les professionnels en étant membre de la fédération danoise des acteurs. KAISKA et Silamiut sont chargés de la formation des acteurs.

Le cinéma est le médium de notre temps qui informe, fournit de la documentation et fascine. La réalisation de films est une activité qui demande un gros équipement électronique, coûteux pour les organisations, l'infrastructure et l'économie. La production de films se fait surtout en coopération, souvent internationale. Le cinéma est la forme d'art traditionnelle la plus commerciale. Réaliser des films coûte très cher, c'est un domaine où il faut prendre des risques mais avec un bon produit il est possible d'attirer l'attention du public et d'en tirer des avantages pour la connaissance du pays et de sa culture ce qui peut, éventuellement, apporter un profit financier. Le film «Palos Wedding», réalisé en 1934 par Knud Rasmussen, fut le premier réalisé au Groenland. Ces trente, surtout ces dix, dernières années, notre industrie s'est développée selon son propre style, dans des petits films, des courts métrages, des documentaires. Contre toute attente, les réalisateurs inuit, venus du Canada, d'Alaska et du Groenland, ont du succès et ont été récompensés dans différents festivals internationaux.

*Assilissat* est une association de réalisateurs groenlandais, aux diverses spécialisations, et de gens sans formation mais avec une expérience dans la réalisation. Créée en 1999 à l'occasion du premier festival du film groenlandais tenu à Kattuaq, le Centre culturel du Groenland à Nuuk, elle veut renforcer la communication entre les diverses activités de l'industrie du film et promouvoir le cinéma groenlandais à l'étranger.

Le gouvernement autonome accorde des subventions à la production. En 2003 fut créé un fonds spécial pour le théâtre et le cinéma. Il n'est pas facile de construire un milieu professionnel adéquat parce que la formation professionnelle, les partenaires, les acteurs, l'équipement, le financement, l'inspiration professionnelle se trouvent, surtout, hors du Groenland. Ceux qui sont engagés dans la production de films doivent passer des périodes plus ou moins longues à

l'étranger et ceux qui veulent sérieusement avancer dans le monde du cinéma ont tendance à s'établir ailleurs. Toutefois, l'existence d'un milieu professionnel au Groenland est une condition importante pour donner de la visibilité aux activités cinématographiques, pour inspirer de nouveaux talents au pays et diminuer ainsi la fuite des cerveaux, le départ de gens talentueux et qualifiés.

L'industrie du film crée du travail, des revenus, une prise de conscience et assure qu'une large part des subventions est dépensée au Groenland. La production de films au pays permet de leur donner un caractère national particulier. Ces éléments sont liés entre eux : il n'y a pas d'environnement favorable à cette industrie s'il n'y a pas, ou très peu, de gens engagés dans la réalisation. Pour développer le cinéma groenlandais il faut un financement de soutien mais le gouvernement autonome n'en a pas les moyens. Cependant, un film groenlandais, *Nuummioq*, avec une équipe et une distribution entièrement groenlandaises, est actuellement projeté dans la région de Nuuk.

## Littérature

Peu d'auteurs écrivent en groenlandais. Le premier roman fut publié en 1910. Les œuvres comprennent des romans, des pièces de théâtre, de la poésie inspirés par l'ancienne culture et le choc avec l'Occident. La maison d'édition nationale, créée en 1957 avec le soutien du parlement, a maintenant été privatisée et il est plus difficile pour les écrivains d'être publiés.

Beaucoup de villes et de communautés ont des bibliothèques publiques. La Bibliothèque nationale, à Nuuk, et les bibliothèques locales sont des lieux importants pour notre littérature et notre culture. Les auteurs sont rémunérés par l'argent du prêt des livres ; il y a aussi des clubs de lecture. Cependant, la lecture n'est plus aussi répandue que naguère car elle est concurrencée par les médias électroniques. Écouter des livres sur CD semble devenir populaire.

Les *Kalaallit* éprouvent un plaisir caractéristique à écouter les récits ; même à Nuuk, les gens accourent massivement à la bibliothèque principale aux soirées où l'on raconte des histoires. Ils sont de bons auditeurs, avec le sens de l'humour et de bonnes dispositions à rire.

Dans l'identité culturelle, la langue occupe une place de première importance. En soi, la langue groenlandaise n'est pas menacée actuellement mais il existe une forte volonté politique de la renforcer dans l'administration et l'enseignement et, d'une façon générale, comme porteuse de culture à travers la littérature.

On réclame plus de livres d'un certain genre pour les enfants et les jeunes. Mais on ne voit pas très bien ce qui pourrait stimuler la production littéraire au Groenland. Le gouvernement collabore avec l'Union des écrivains pour améliorer leurs conditions d'existence, stimuler la production littéraire et trouver des fonds pour les deux magazines d'art et de culture en langue groenlandaise.

Il existe un Conseil des sports et des organisations sportives; beaucoup de volontaires travaillent localement pour faire progresser l'exercice des sports. La population y porte un grand intérêt, les sports sont encouragés (pas seulement chez les jeunes) parce qu'ils favorisent un mode de vie sain chez les enfants et les jeunes (entraînant un bon poids, une bonne nourriture, pas de tabac, etc.) et une bonne qualité de vie chez les vieillards, les handicapés et les femmes. Notre jeunesse participe aux compétitions des Jeux d'hiver arctiques, aux Jeux insulaires internationaux, à des rencontres panaméricaines de football et de hand-ball européen.

## Médias

### Journaux en kalaallisut

Outre le *Atuagagdliutit*, premier périodique d'informations groenlandais, un autre hebdomadaire *Sermitsiaq*, est maintenant disponible en ligne, en version bilingue et aussi en anglais. *Sermitsiaq* est très populaire et diffuse beaucoup de débats politiques. Outre ces publications à la couverture nationale, il y a de nombreuses publications de moindre portée, comme *Kalaaleq* (le Groenlandais) publié en langue nationale par l'Association des écrivains et *Arnanut*, magazine féminin bilingue publié par *Sermitsiaq*.

### Radio et télévision

Dans une région aussi vaste que le Groenland, avec une population dispersée, séparée par de grandes distances, la radio a été une source importante d'informations et de connaissances. Elle a aussi permis le développement d'une nouvelle forme de journalisme et d'une façon créative d'utiliser la langue locale. La première station de radio groenlandaise a été créée après la Seconde Guerre mondiale avec le soutien de journalistes danois expérimentés et de Radio Danemark où de jeunes Groenlandais sont allés se former comme techniciens et comme journalistes. Les conséquences culturelles en furent énormes. Les informations, les reportages, les débats, les histoires personnelles, le théâtre radiophonique, la musique européenne (surtout classique) comme la musique moderne nord-américaine, ont atteint les foyers groenlandais.

Aujourd'hui la Radio nationale *kalaalit* (*Kalaallit Nunaata Radiua*, KNR) est numérisée; nous avons aussi une télévision publique et un service d'informations bilingue en ligne. C'est une institution indépendante de 100 employés avec son propre comité directeur. Télévision et programmes de radio sont reçus dans tout le Groenland; certaines villes ont leur radio et leur station de télévision locales avec informations, musiques et divertissements. Elles reçoivent aussi un finance-

ment gouvernemental et leurs productions sont quelquefois achetées par la KNR et diffusées dans les programmes nationaux.

En 2005, 8 243 heures de radio et de télévision furent diffusées, incluant 60 % d'émissions artistiques et culturelles, 33 % d'informations, 7 % de programmes pour les enfants et la jeunesse produits avec leur participation. La radio KNR diffuse environ 5 400 heures chaque année, comprenant 2 500 heures en groenlandais, 900 heures en danois et 2 200 heures de musique. La télévision diffuse 300 heures en groenlandais et environ 2 000 heures de programmes danois par an. Les programmes de télévision (et les DVD) sont presque toujours diffusés en danois ou en anglais et ont une forte influence sur la culture groenlandaise.

La radio a été parfaite pour la société groenlandaise moderne et, parce qu'elle peut être entendue dans toutes les communautés locales, c'est encore aujourd'hui le médium en langue locale qui a le plus d'influence. Une des plus évidentes différences avec les Inuit d'Amérique du nord c'est que, quand vous visitez leurs foyers en Alaska et au Canada, vous entendez toutes les émissions de télévision en anglais alors qu'au Groenland on tourne plus souvent le bouton de la radio qui émet en *kalaallisut*.

### Médias électroniques

La plupart des gens ont accès à internet et les plus grandes institutions, publiques et privées, ont leur propre site Web. Ils sont habituellement bilingues quoique certains aient aussi des pages en anglais. Il y a plusieurs « chats » en *kalaallisut* à destination des jeunes. Des débats interactifs vivants, en *kalaallisut* et en danois, prévalent sur les sites Web de la radio KNR et sur le *Sermitsiaq*.

### Défis futurs

Tous les peuples autochtones ont leur histoire, leur culture, leur patrimoine. Les nôtres, à nous Inuit (Groenlandais compris), sont très différents de tous les autres. Cependant, à l'époque moderne nous avons réussi à collaborer avec tous les autochtones du monde entier. Pour notre compréhension de nous-mêmes, pour notre propre estime, cela a été très gratifiant. Il est évident que la situation de beaucoup d'autochtones est très difficile. Le gouvernement autonome fut approuvé par 76 % des votants et il fut intronisé le 21 juin 2009, jour de la fête nationale groenlandaise. C'est un grand défi pour le pays dont les Groenlandais semblent très conscients.

L'adoption de la Déclaration a ouvert une porte pour améliorer la situation. Les États où nous vivons doivent prendre des mesures pour combattre les préjugés et éliminer la discrimination. Ils doivent aussi promouvoir la tolérance, la compréhension et les bonnes relations entre les autochtones et tous les autres

segments de la société. Alors que le 60<sup>e</sup> anniversaire de la Déclaration des droits de l'homme a été célébré mondialement, il vaut la peine de considérer la Déclaration des droits des peuples autochtones. Basée sur des droits collectifs, elle a engagé l'humanité dans une démarche nouvelle et nécessaire. Les Nations unies ont des agences spécialisées dans la culture et l'éducation. L'UNESCO et ses déclarations sur la diversité culturelle, le patrimoine culturel intangible et ses différents programmes sont des outils disponibles pour nous. Le défi, maintenant, pour nous et pour les États où nous vivons, est de créer un monde meilleur et plus riche pour y vivre. ○

Texte traduit de l'anglais par **Simone Dreyfus-Gamelon**,  
membre du réseau des experts du GITPA

## Notes

- 1 **Sommer Rebecca**, *Adoption of the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*. News Reel Video, 7 minutes, 2007.
- 2 **Bureau international du travail**, *Peuples indigènes d'Afrique du sud : tendances actuelles, projet pour les droits des peuples indigènes et tribaux*, Recherche, texte et photographies de Nigel Crawhall, Genève 1999.
- 3 Disponible sur [www.nanoq.gl](http://www.nanoq.gl)

## DÉCLARATION DE M. KUUPIK KLEIST, PREMIER MINISTRE DU GROENLAND, À LA DEUXIÈME SESSION DU MÉCANISME D'EXPERTS SUR LES DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES, GENÈVE, 10-14 AOÛT 2009\*

Genève, 11 août 2009

Madame la Présidente, Messieurs et Mesdames les membres du Mécanisme d'experts, Experts autochtones et Représentants des États, Mesdames et Messieurs.

C'est un grand honneur pour moi de m'adresser à cette (deuxième) session du Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones, un organisme important qui représente les intérêts des peuples autochtones dans l'arène internationale. Je vous félicite tous d'avoir été nommés experts.

C'est, en vérité, un plaisir que de constater l'énorme développement et l'affirmation rapide des droits autochtones dans tout le système onusien et, en particulier, de voir le nombre croissant d'experts autochtones occuper des positions d'influence. Leur dur travail et leur consécration à cette tâche ont peu à peu porté les fruits que nous en attendions.

Je m'attendais à vous revoir tous et à profiter de cette excellente occasion de vous apporter notre soutien continu.

---

\* M. Kuupik Kleist, membre du parti de gauche Ataqatigiit, devint Premier Ministre du Groenland en juin 2009, juste avant la transformation de l'autonomie interne en gouvernement autonome groenlandais. Il est diplômé en études sociales de l'université de Roskilde. Sa longue carrière s'est poursuivie dans l'administration, les affaires privées et la politique. Il a été ministre des Travaux publics et des Transports et membre du Parlement groenlandais depuis le début des années 1990. Il a été également membre du Parlement danois de 2001 à 2007 et de la Commission gouvernementale autonome Groenland-Danemark de 2004 à 2008. Il a travaillé sur les questions de droits autochtones à la fois comme vice ministre des Affaires étrangères du gouvernement autonome groenlandais et comme membre du bureau d'organisations autochtones telles que le Conseil circumpolaire inuit et le Centre de formation pour les peuples autochtones.

Beaucoup d'entre vous savent que le Groenland est récemment entré dans une nouvelle ère après des années de délibérations internes suivies de négociations avec le Danemark. Le 25 novembre 2008, 75 % du peuple groenlandais ont fait un pas en avant, en votant, par référendum, en faveur de l'autonomie interne. Le 2 juin 2009, les Groenlandais sont allés plus loin en élisant au Parlement de nouveaux dirigeants que je suis fier de représenter ici.

Ensemble, le 21 juin 2009, nous avons célébré notre nouveau partenariat avec le Danemark, un partenariat qui a pris forme dans notre relation historique et s'est développé ensuite selon les principes posés dans la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones.

En 2003, inspirée par la connaissance de nos besoins et des processus internationaux qui se sont saisis des droits autochtones, une Commission groenlandaise sur l'autonomie interne a soumis une proposition pour un partenariat renouvelé avec le Danemark. Sur cette base, les Premiers Ministres groenlandais et danois ont signé, le 21 juin 2004, les protocoles d'une Commission commune sur le gouvernement autonome qui a conclu ses travaux le 17 avril 2008. J'ai eu l'honneur d'en être membre.

D'autres détails sur les fondements historiques, les contenus et les résultats de ce processus ont été rapportés à la 8<sup>e</sup> session de l'Instance permanente en mai de cette année.

Aujourd'hui, mon principal message est que ce nouveau développement des relations du Groenland avec le Danemark doit être considéré comme la mise en œuvre, de facto, de la Déclaration et, à cet égard, inspirera, nous l'espérons, d'autres situations.

Au niveau national et au niveau du royaume, la Loi d'autonomie du Groenland rend opératoires les droits affirmés dans la Déclaration, comme l'a demandé le Professeur James Anaya, Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples autochtones, dans son excellent rapport à la 9<sup>e</sup> session du Conseil des droits de l'homme, l'année dernière.

J'ai étudié ce rapport avec un grand intérêt et je souscris tout à fait à son analyse d'ensemble et à sa conclusion, en particulier sur l'importance de poursuivre des engagements positifs et des partenariats.

La nouvelle relation entre le Groenland et le Danemark suppose, d'abord, une dévolution de pouvoirs au Groenland. Elle se base sur un partenariat qui comporte, maintenant, la reconnaissance des Groenlandais comme peuple selon le droit international et, de ce fait, confirme notre droit à l'autodétermination.

À l'intronisation du gouvernement groenlandais autonome à Nuuk, il y a quelques semaines, le Premier ministre danois, parlant de cette très importante reconnaissance, s'est adressé à nous en termes pragmatiques et sobres, déclarant qu'il était naturel que le gouvernement informât les Nations unies du nouveau statut du Groenland.

Un statut qui, outre notre reconnaissance comme peuple selon le droit international, comporte aussi la reconnaissance de la langue groenlandaise comme

langue officielle et de la propriété et du contrôle du Groenland sur toutes les ressources naturelles.

Ma propre réponse devant les réactions positives très majoritaires de ces dernières semaines, au Danemark et à l'étranger, est que – naturellement – ni la transformation de l'autonomie en gouvernement ni la mise en œuvre totale de la Déclaration ne se produiront d'un jour à l'autre. Nous n'en sommes qu'au début et sommes très conscients que notre nouveau statut impose d'énormes obligations et défis – financiers et politiques – au Groenland. Nous sommes prêts à prendre la plus grande responsabilité qui va toujours de pair avec les droits.

«On ne rase pas gratis», comme on dit. Au contraire, une rude tâche nous attend pour exercer pleinement nos pouvoirs supplémentaires et sécuriser une économie durable. D'abord, et surtout, il nous faut promouvoir et assurer l'éducation et la formation de notre peuple.

Je suis très heureux, par conséquent, que le droit des peuples autochtones à l'éducation soit un thème important de cette session dans le cadre de l'application de la Déclaration, même si l'éducation est aussi un des domaines où s'implique l'Instance permanente et entre, en vérité, dans le mandat du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples autochtones.

L'aspect des droits est important. Comment pouvons-nous être sûrs que nos peuples sont capables d'exercer leur droit à l'éducation ?

Au Groenland, nous contrôlons notre propre système scolaire depuis un certain temps. Il est gratuit et ouvert à tous, dispensé, ainsi que la formation, dans notre propre langue. Mais nous devons lutter pour améliorer son niveau de sorte qu'il couvre nos besoins d'avoir un peuple bien éduqué.

Nous avons créé plusieurs instituts d'enseignement supérieur pour que nos étudiants restent au Groenland au lieu de partir à l'étranger. Nous avons entrepris plusieurs réformes pour adapter notre système à nos besoins particuliers et assurons l'enseignement en groenlandais. Cependant nous avons écouté nos étudiants qui souhaitaient que leur formation soit compatible avec celles du Danemark, des pays nordiques et d'ailleurs afin que leurs vies aient la flexibilité nécessaire. Mon gouvernement partage une vision globale de nos besoins.

Nous devons garantir à nos enfants et à notre jeunesse la formation nécessaire pour qu'ils trouvent, dans un environnement socialement et culturellement sain, les possibilités professionnelles qui leur permettront de prospérer et de prendre leurs responsabilités dans le futur de notre pays.

Nous continuerons à investir lourdement dans l'éducation pour en maximiser les bénéfices en termes de résultats. C'est un défi et un équilibre difficile à assurer :

- conserver notre langue et notre héritage culturel et, en même temps,
- donner à nos étudiants les compétences professionnelles et les capacités que requiert le monde qui nous entoure. Notre petit nombre d'habitants, dispersés

sur un énorme territoire aux infrastructures faibles, rend très difficile l'accès pour tous.

Nous savons que nous devons réussir, nous voulons apprendre des autres comment appliquer au mieux ce droit et obtenir le meilleur résultat pour toutes les parties.

Revenant sur la question de sa mise en œuvre dans une plus large perspective, mon vieil ami et collègue Aqqaluk Lynge, Président du Conseil circumpolaire inuit-Groenland, a souligné le fait que nous devons appliquer d'abord la Déclaration au Groenland même. Je suis d'accord avec lui sur ce point. La Déclaration a été approuvée par le gouvernement et par le Parlement et elle suscite de grandes espérances chez les citoyens et les groupes d'intérêt. Nous devons veiller à adhérer plus étroitement à cet instrument important de défense des droits de l'homme. Pour rendre plus efficace notre action, notre Parlement a donné son accord, l'année dernière, à la création d'un Centre national des droits de l'homme au Groenland, un objectif que nous atteindrons prochainement, je l'espère.

Quand nous nous conformons à la juridiction du Danemark – sur les ressources naturelles – nous devons examiner soigneusement ses conséquences potentielles sur nos communautés locales, nos chasseurs, nos pêcheurs et sur l'environnement. Nous devons profiter des possibilités de développement économique qui assureront notre avenir, même basées sur des ressources non renouvelables, mais pas à n'importe quel prix.

Avec le Danemark, le Groenland a pris une part active aux longues et difficiles négociations qui ont abouti à l'adoption de la Déclaration qui, à la fois, protège nos propres droits et soutient les peuples autochtones du monde entier. Le Groenland a aussi ouvert la voie à l'établissement de l'Instance permanente qui, avec le mandat important donné au Rapporteur spécial, forme un ensemble impressionnant d'experts et de pouvoir contribuant au renforcement d'un ordre mondial fondé sur la solidarité entre tous les peuples.

Les relations entre les peuples et les questions posées mûriront avec le temps et les efforts ; plus nous partagerons nos expériences plus nous en verrons les résultats.

Nous célébrons notre nouveau statut et notre nouveau partenariat avec le Danemark sachant que cette transformation ne se produit pas sans rapport avec notre lutte internationale commune pour la reconnaissance des droits des peuples autochtones, et que notre expérience n'œuvrera pas automatiquement à la résolution des problèmes ailleurs.

Nous croyons cependant qu'il est important de partager les expériences positives et les meilleures pratiques. Avec les travaux en cours des différentes instances de l'ONU, des organisations internationales, régionales et locales de nouvelles relations entre les États et les peuples autochtones se forment. Au Conseil arctique, par exemple, nous avons pu profiter d'un moment favorable à la ren-

contre ministérielle de Nuuk, il y a quelques années, pour obtenir un statut de participant permanent et des sièges pour nos organisations autochtones de l'Arctique.

À ce sujet, nous félicitons le Danemark, et les pays qui sont dans le même état d'esprit, de se trouver au premier rang de la communauté internationale en tant que promoteurs de la protection des droits de l'homme et des droits des peuples autochtones à la reconnaissance politique.

Je peux aussi vous assurer que le Groenland continuera à soutenir la coopération constructive entre les différentes parties, que ce soit à l'ONU ou ailleurs. Nous nous engageons à travailler avec toutes les parties pour l'application de la Déclaration des droits des peuples autochtones et du Programme d'action de la deuxième décennie des droits des peuples autochtones du monde dont le thème est : « Partenariat pour l'action et pour la dignité ».

*Qujanaq* – Je vous remercie de votre attention. ○

Texte traduit de l'anglais par **Simone Dreyfus-Gamelon**,  
membre du réseau des experts du GITPA

# LA DÉCLARATION DES NATIONS UNIES SUR LES DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES DANS LE CONTEXTE AFRICAIN

---

Naomi Kipuri\*

*« Ne m'attaquez pas ou ne me jugez pas avant de m'avoir parlé »*  
Dicton maasai

## Introduction

La Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones (ci-après la Déclaration) fut négociée dans les bâtiments de l'ONU à Genève pendant 25 ans et adoptée par 144 voix contre 4<sup>1</sup> lors d'un vote de l'Assemblée générale en septembre 2007. Non seulement elle reconnaît les droits inhérents des peuples autochtones mais, avec profondeur et hardiesse, elle est d'une grande implication positive pour tous les peuples. Cependant, dans les étapes critiques de sa négociation, il apparut que beaucoup de pays n'étaient pas complètement informés de sa signification, de son contenu et de ses implications. C'était clairement le cas en Afrique de la part des États, et des communautés autochtones et non autochtones. Pour que la Déclaration ait un effet, ses dispositions doivent être appliquées aussi largement que possible. Ce chapitre discute de la position de certains États vis-à-vis d'elle, individuellement et collectivement, des défis auxquels ils doivent faire face en la soutenant, des raisons des décisions qu'ils ont prises et de leurs probables conséquences sur sa mise en œuvre<sup>2</sup>.

---

\* Naomi Kipuri est une Maasai du Kenya. Elle est anthropologue et diplômée de l'université Temple de Philadelphie aux États-Unis. Elle enseigne l'anthropologie à l'université Temple et à l'université de Nairobi, au Kenya. Actuellement, elle est directrice de l'Institut des terres arides et membre du Groupe de travail sur les populations/communautés autochtones de la Commission africaine sur les droits de l'homme et des peuples.

## **L’Afrique n’était pas pleinement informée**

Quoique la Déclaration ait été dans le domaine public depuis quelque vingt années, les conditions n’avaient pas toujours été favorables pour que tous les États entendent, comprennent, délibèrent et prennent des décisions motivées au moment du vote sur la Déclaration à l’Assemblée générale en 2006/2007. Durant les années de débats, seule une poignée d’États africains y avaient participé et certains y avaient prêté peu d’attention avant qu’elle ne soit adoptée par le Conseil des droits de l’homme en juin 2006. La non-visibilité de l’Afrique a été remarquée à plusieurs reprises par les représentants autochtones (moi y compris) qui assistaient aux séances du Groupe de travail sur le projet de Déclaration, à Genève. Il n’est donc pas surprenant que l’Afrique ne se soit pas sentie informée sur la Déclaration. Par conséquent, on doit se demander quelles raisons ont empêché l’Afrique d’être informée sur cette question alors que d’autres États l’étaient pleinement.

D’abord, peu d’États africains avaient des représentants à Genève où avaient lieu les discussions, pour la simple raison qu’entretenir une mission permanente à Genève (ville qui n’est bon marché pour personne) est une entreprise dispendieuse que beaucoup de pays pauvres ne peuvent se permettre. Pour résoudre la question des frais de représentation, certains pays africains maintiennent une ou deux missions dans toute l’Europe pour traiter les affaires concernant l’ensemble du continent.

Deuxièmement, ceux qui avaient une mission permanente à Genève n’y accréditaient que peu de membres, chargés de remplir toutes les tâches requises par les institutions des Nations unies ainsi que les fonctions sociales publiques afférentes. Un membre d’une mission à New York en 2007 expliquait que ces tâches étaient décourageantes, qu’ils étaient submergés par celles qu’ils devaient accomplir quotidiennement dans et hors de Genève. Tellement sollicités, les membres des missions étaient incapables de consacrer du temps à toutes ces activités. En donnant la priorité à certaines questions, ils semblaient tout simplement avoir laissé de côté celles qui concernaient la Déclaration.

Troisièmement, et cela se rattache au second point ci-dessus, pour beaucoup de pays africains les questions relatives à la Déclaration n’étaient pas prioritaires pour des raisons à la fois négatives et positives. J’examinerai d’abord les raisons positives.

## **L’« autochtonisation » des économies africaines et la Déclaration**

Pour beaucoup d’Africains, l’interprétation courante du mot « autochtone » est « élevé chez nous » ou « des nôtres » et « non étranger ». Les dirigeants notamment rappellent qu’il était d’usage courant pendant et après l’indépendance quand un

des grands défis du développement était d'« autochtoniser » l'économie, c'est-à-dire la libérer du contrôle des étrangers et la remettre entre les mains des Africains eux-mêmes<sup>3</sup>. Les pays africains ne pouvaient que saluer une telle Déclaration et se seraient empressés de voter son adoption.

Dans cette perspective, par conséquent, et vu le nombre de problèmes réclamant du temps et de l'attention, la question de la Déclaration fut mise de côté et l'attention fut tournée vers des préoccupations plus urgentes. Les États africains pensèrent que, quand le moment serait venu de prendre une décision sur la Déclaration, ils voteraient positivement.

Le groupe des États africains qui partageaient cette opinion, désignés comme les pays « positifs », n'accordaient pas de temps à la Déclaration, pas même pour la comprendre entièrement. On raconte que, quelques mois avant le vote à New York, un délégué africain a demandé une copie de la Déclaration car il ne l'avait jamais vue. Pourtant il devait être le principal conseiller de son gouvernement à son sujet ! Le mot « autochtone » influençait largement cette attitude nonchalante parce qu'il était compris, en Afrique, dans son sens littéral.

## **Positions des différents États africains sur la Déclaration**

Les pays, que les partisans de la Déclaration appelaient les « pays négatifs », étaient ceux dont la position resta inchangée durant les discussions et les débats. Leur groupe avait pris cette position bien avant que la Déclaration ne soit soumise au vote. Il n'avait pas l'intention de la soutenir, resta largement absent des débats de Genève et accorda peu d'attention aux pressions des représentants autochtones à New York. Ce groupe était peu nombreux quoique certains de ses membres, comme le Kenya et le Nigeria, se soient fait beaucoup entendre et aient beaucoup en commun. Ces deux pays possédaient des ressources précieuses dont ils dépendaient pour les devises étrangères : au Nigeria le pétrole, au Kenya le tourisme dans les réserves de vie sauvage. De plus ces ressources sont situées en territoires autochtones : chez les Ogoni au Nigeria, où le gouvernement, en raison de la centralisation du pouvoir, décide de la répartition des revenus du pétrole dont seulement une faible partie leur revient.

C'est peut-être pour ces raisons que, dans ces deux pays, les communautés autochtones sont bien visibles et se font entendre en revendiquant leurs droits sur leurs ressources et leur développement. Ils ont réclamé que leur consentement préalable, libre et informé, leur soit demandé avant que ne soit mis en œuvre tout projet de développement les concernant. Certaines de leurs revendications se sont heurtées à la force de la loi provoquant, quelquefois, des morts<sup>4</sup>, des conflits persistants et de la frustration. Sur cette toile de fond, les pays « négatifs » maintinrent leur position dure contre la Déclaration pendant toutes les négociations. Ils y furent encouragés par le groupe CANZUS (Canada, Australie,

Nouvelle-Zélande et États-Unis) qui se réunissait avec eux pour s'assurer qu'ils restaient fermes sur leur position. En avril et mai 2007, alors que les experts autochtones et les professionnels se réunissaient à leur tour, une fonctionnaire de la délégation kenyane à New York vendit la mèche quand, après avoir écouté attentivement les arguments en faveur de la Déclaration, elle dit à l'auteur de ces lignes: « vous voyez, nous avons eu une réunion avec le Canada et... ». C'était ce qu'il me fallait savoir pour me convaincre que la position rigide du Kenya était en réalité celle du groupe CANZUS.

La position négative du Kenya fut par la suite exacerbée lorsqu'une communauté autochtone (celle des Ilchamus) a attaqué devant les tribunaux en proclamant que ses droits à la représentation politique avaient été violés. Lors du procès, le président du tribunal s'est appuyé sur le projet de Déclaration pour se prononcer en faveur des plaignants, jugeant qu'ils méritaient d'avoir une circonscription électorale. Que le Kenya s'abstienne, éventuellement, au lieu de voter contre la Déclaration peut être considéré, dans cette perspective, comme un pas en avant.

### **Délibération sur la Déclaration et l'erreur fallacieuse de la « position africaine »**

Pour donner aux membres de leurs délégations la même compréhension de la signification et du contenu de la Déclaration, les États africains prirent la décision de lancer parmi eux un échange de vues et une consultation. On accepta que, durant une période de trois mois, de mai à juillet 2007, les décisions soient suspendues jusqu'à ce que tous les membres fussent pleinement informés. Dans ce but, des réunions furent organisées par l'Union africaine à Addis-Abeba et à Accra en même temps que d'autres réunions programmées de l'Union. Des réunions informelles se tinrent également entre des membres de l'Union.

Durant cette période, il fut également accepté qu'aucun État ne divulguerait sa position, s'il en avait une, jusqu'à la fin des consultations, en juillet 2007. En conséquence, les États africains firent bloc et ne tentèrent pas de préjuger des décisions qui sortiraient des consultations. Cela suscita une opinion erronée selon laquelle l'Afrique avait, dès avril 2007, pris position sur la Déclaration, opinion nourrie par le fait que très peu de ce qui se passait à l'intérieur des États africains était connu à l'extérieur de leur propre cercle. Si ces États avaient déjà adopté une position collective, la stratégie des défenseurs de la Déclaration serait d'influencer chacun des membres de leurs délégations pour qu'ils l'abandonnent individuellement, tactique du « diviser pour régner ».

À un moment courut la rumeur selon laquelle la solidarité africaine était une tactique de ceux qui étaient hostiles à la Déclaration pour faire croire qu'ils étaient majoritaires et qu'ils avaient réussi à entraîner tout le continent à adopter une

position négative. Quelle que soit son origine, la rumeur créa chez les défenseurs de la Déclaration la peur que le « continent noir » ait aussi de noirs secrets qui risquaient d'émerger et de la détruire ! Après tout, les États africains étant si nombreux à l'Assemblée générale qu'un vote bloqué de leur part déséquilibrerait le résultat.

Une mission amie insinua que s'il devait y avoir une position africaine, elle émergerait après la fin des consultations. En réalité, il n'y eut à aucun moment de « position africaine ». Les sommets des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine se tinrent à Accra en mai 2007 et à Addis-Abeba en juillet 2007 deux mois seulement avant le vote de septembre. Aucune position n'y fut prise à l'échelle du continent quoique l'Aide-mémoire de l'Union africaine puisse être interprété comme un avis favorable à la Déclaration<sup>5</sup>. Pendant la période de consultations, certains États membres émirent des préoccupations semblables à celles du groupe des CANZUS.

### **Préoccupations du groupe africain**

Certains membres du groupe africain avaient quatre préoccupations essentielles concernant la Déclaration. Premièrement, ils soulignaient que le mot « autochtone » (*indigenious*, en anglais) était confus et erroné dans le cas africain. Les États africains préféraient en restreindre l'application aux Amériques et à l'Australie parce que, d'après eux, tout le monde était autochtone, ou personne ne l'était, en Afrique. Deuxièmement, si les autochtones pouvaient mettre leur veto aux décisions des gouvernements, l'exigence du consentement préalable, libre et informé empêcherait le développement.

L'autodétermination suscitait la troisième préoccupation. Les États africains<sup>6</sup> supposaient que les peuples autochtones chercheraient alors à les démembler. Cette crainte était particulièrement forte chez certains États (Kenya et Nigeria) tandis que d'autres voulaient seulement comprendre ce que signifiaient ces termes dans le contexte de la Déclaration. Il est agréable de noter que les explications données dans la réponse (voir ci-dessous)<sup>7</sup> furent assez convaincantes pour entraîner le soutien écrasant de l'Afrique à la Déclaration.

### **Réponse aux préoccupations et argumentation en faveur de la Déclaration**

Quand il devint clair que le processus d'adoption de la Déclaration avait atteint un point critique, les ONG internationales et d'autres organisations autochtones de défense de leurs droits s'attachèrent à persuader les États d'appuyer la Déclaration. En Afrique, le Groupe international de travail sur les questions autoch-

tones (International Work Group for Indigenous Affairs, IWGIA) entreprit de répondre à leurs préoccupations. Il désigna des personnes pour préparer un projet qui fut soumis à des experts pour commentaires et signatures. Il en sortit une «Note de réponse»<sup>8</sup>, soumise aux gouvernements afin d'apaiser leurs craintes. Elle explicitait le sens et l'intention de chacun des articles qui avaient suscité leurs préoccupations. Dans son ensemble, cette Note constituait l'argumentaire principal pour le soutien à la Déclaration.

Des personnalités africaines furent envoyées à New York pour persuader le plus grand nombre possible de missions diplomatiques. Comme siège des ambassadeurs ayant le plus d'influence (sur leurs chefs d'État) et comme centre politique de l'ONU, New York était le lieu où les pressions pouvaient le mieux s'exercer. Il s'ensuivait logiquement que, si une information exacte sur la Déclaration leur était donnée, les chefs d'État, à leur tour, seraient informés et persuadés et leur pays voterait favorablement. Cependant, ces suppositions ne furent pas avérées, comme nous l'expliquons ci-dessous.

Afin d'assurer leur communication et d'établir un calendrier de leurs rendez-vous dans les consulats et les missions diplomatiques, les personnalités et les militants africains s'organisèrent en deux groupes à leur arrivée à New York : les francophones et les anglophones. Le principal objet de leurs visites était de connaître la position des diplomates vis-à-vis de la Déclaration. Si celle-ci était négative, il leur fallait les persuader d'en changer et de voter favorablement. Ils apportaient des éclaircissements ainsi que les informations nécessaires à certaines questions. La Note de réponse était donnée à chaque visite.

Comme il a été dit, deux raisons expliquaient le choix de New York pour effectuer le travail de persuasion. L'une était que c'était le siège des ambassadeurs les plus importants, ceux qui sont écoutés par leur chef d'État. L'autre était que, pour soutenir la Déclaration, il ne leur manquait que de disposer de la bonne information. Ces deux assertions étaient erronées. La situation géopolitique de l'Amérique vis-à-vis de l'Afrique faisait que, bien que les missions diplomatiques à New York soient effectivement les plus importantes et les plus puissantes, leur importance ne résidait pas tant dans les avis qu'elles donnaient à leur chef d'État sur la politique étrangère que sur la promotion de l'image de leur pays à l'étranger. Dans le cas de certains pays, comme le Kenya, les premiers objectifs étaient de promouvoir le tourisme et de montrer que le pays était sûr malgré les menaces terroristes. Contrer les recommandations de ne pas visiter le pays était la préoccupation majeure des diplomates dont le pays dépendait du tourisme, comme le Kenya.

Les conseils et l'opinion des experts du ministère chargé des mécanismes internationaux et des documents tels que la Déclaration, pouvaient peser davantage sur la position finale de l'État. Ce qui s'est produit dans le cas du Kenya dont le Ministère de la justice et des questions constitutionnelles était ouvertement opposé à la Déclaration ; même si la mission diplomatique avait voté en sa faveur, sa mise en application aurait été difficile.

## **Obstacles à la mise en œuvre de la Déclaration dans le contexte africain**

Durant les dernières étapes de la négociation, avant son adoption par l'Assemblée générale, le manque d'information des États africains fut un obstacle majeur à leur prise en considération de la Déclaration. Pour le surmonter, les missions diplomatiques africaines réussirent à informer leurs chefs d'État avant le vote (et elles doivent en être remerciées). D'autres structures régionales comme la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (par l'intermédiaire de son Groupe de travail sur les populations/communautés autochtones) contribuèrent à diffuser l'information et pourront, dans l'avenir, jouer ce rôle aux niveaux régional et sous-régional. Les avis de la Commission africaine continueront aussi à clarifier des questions, qui manquent de clarté, concernant les peuples autochtones d'Afrique<sup>9</sup>. D'autres documents de défense des droits de l'homme seront également utiles à la promotion de la Déclaration.

### **Action au niveau régional**

Ainsi que nous l'avons noté, la décision de certains États africains de s'abstenir lors du vote reflétait largement leurs structures gouvernementales, la situation des droits de l'homme chez eux et leur niveau démocratique. Le Burundi fait exception parce qu'il est très progressiste en matière de droits de l'homme, des autochtones sont membres de son Parlement mais il s'abstint, cependant, de voter pour la Déclaration<sup>10</sup>. Ce qui signifie qu'il faut non seulement comprendre les structures de chaque pays au niveau gouvernemental mais aussi la subtilité des structures locales. Ce sont des problèmes que, dans chaque pays, les autochtones connaissent et qui rendent nécessaire leur implication active dans la mise en œuvre de la Déclaration<sup>11</sup>.

Un obstacle réside aussi dans le fait que beaucoup de communautés autochtones africaines en savent très peu sur la Déclaration. Il est très important que les autochtones la connaissent si on veut progresser dans son application; pour y parvenir il faut diffuser l'information aussi largement que possible grâce à des séminaires aux niveaux national et local et la traduire dans les langues et dialectes autochtones. Quand ils sont informés, les autochtones peuvent, en collaboration avec des organisations de la société civile, organiser des séminaires, des campagnes, établir des programmes pour réaliser cette mise en œuvre.

En Afrique, et peut-être ailleurs, de nombreux cas de violations des droits autochtones ont épuisé les recours légaux au plan local et doivent, par conséquent, être soumis à des tribunaux de plus haut niveau. Par manque de fonds cela n'est pas possible. On suggère que, dans chaque région, certains de ces cas, soient sélectionnés et que leur soumission à des tribunaux internationaux régio-

naux soit financée. Cela permettrait de juger des capacités légales régionales de l'Union africaine et d'autres institutions et de savoir quels États appliquent la Déclaration en respectant les droits des autochtones. Faute de mesures de ce genre, la Déclaration risque de rester un outil théorique, de peu d'incidence pratique. Ce processus requiert une étroite collaboration et des liens plus forts entre les mécanismes onusiens et les organisations et communautés autochtones. Les bonnes et les mauvaises pratiques émergeraient et les États apprendraient ce qui se fait ou ne se fait pas, en termes de droits.

### **Action au niveau international**

Pour faire connaître la Déclaration, l'Instance permanente sur les questions autochtones des Nations unies, en collaboration avec leurs Agences concernées et les organisations autochtones, devraient organiser des séminaires de sensibilisation et des ateliers de formation aux niveaux sous-régionaux. Si les agences ne disposaient pas des moyens nécessaires, la collecte de fonds permettrait de les réaliser.

Travailler avec les Agences, permettrait à l'Instance permanente d'utiliser les médias pour transmettre au public des versions simplifiées de la Déclaration et susciter une prise de conscience et une reconnaissance des droits des peuples autochtones. Cela inciterait également les États à se conformer aux normes internationales et à prendre des dispositions législatives appropriées.

L'Instance permanente peut influencer d'autres institutions internationales et les Agences de l'ONU pour qu'elles incluent dans leurs programmes les principes de base de la Déclaration. Le Programme de développement, par exemple, pourrait travailler avec les organisations gouvernementales pour mettre en œuvre des mesures qui assureraient que les communautés autochtones, enfants compris, soient informées des procédures d'enregistrement des naissances, d'accès aux soins et à la scolarisation. On devrait aussi faire pression sur les États afin que les autochtones participent à l'établissement et à la réalisation de programmes culturellement adéquats dans les régions autochtones. Les questions traitées par la Déclaration devraient figurer dans toutes les discussions et tous les débats locaux, nationaux, régionaux et internationaux.

L'Instance permanente devrait entreprendre des missions auprès des gouvernements afin d'approfondir le dialogue sur les droits humains des peuples autochtones et leur faire connaître des expériences positives intervenues ailleurs pour qu'elles puissent être reproduites, là où c'est possible.

Les peuples autochtones doivent avoir connaissance de documents, tel celui sur la « Réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts dans les pays en développement », afin de profiter des possibilités qu'ils leur offrent et de prendre connaissance de ce qui les concerne. À cette fin, il faut

drait établir un groupe de travail ou un rapporteur spécial sur les mesures d'adaptation et d'atténuation des effets nocifs pour les communautés locales.

L'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) ayant adopté la Déclaration et son cadre opérationnel, les peuples autochtones et non autochtones, les militants et les institutions de défense des droits de l'homme doivent en avoir connaissance afin de l'utiliser pour la mise en œuvre de la Déclaration. L'action de l'UICN pourrait être prise comme bon exemple et être valorisée par d'autres organisations.

La visibilité d'autres institutions de l'ONU, comme le Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples autochtones et le Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones, devrait être accrue en faisant participer à leurs réunions et conférences les instances régionales sur les droits de l'homme. Cette participation comblerait les lacunes de l'information et permettrait sa diffusion au niveau régional. D'autres comités et organisations comme le Comité sur l'élimination de la discrimination raciale et le Comité sur la discrimination envers les femmes pourraient également aider à la mise en œuvre de la Déclaration.

Coordonner les activités des diverses institutions consacrées à des tâches semblables sur la Déclaration la ferait connaître largement, renforcerait l'information et diminuerait les redondances.

Une façon pratique d'appliquer la Déclaration serait d'établir une liste internationale d'avocats spécialisés dans la défense des droits de l'homme, qui offriraient leurs services bénévolement et représenteraient les autochtones dans des affaires emblématiques. Le cas des Ilchamus du Kenya, porté devant le tribunal et gagné en se référant au projet de Déclaration, fut finalement ignoré par la commission électorale qui a cité le jugement comme «un abus du processus judiciaire»<sup>12</sup>. Si l'affaire avait été portée devant un tribunal régional de plus haut niveau, elle aurait constitué un précédent et institué la Déclaration comme instrument effectif de règlement des litiges.

Beaucoup d'autres façons d'appliquer la Déclaration peuvent être explorées afin qu'elle devienne une référence et que s'accroisse la responsabilité sociale concernant, par exemple, la protection de l'environnement contre les activités irresponsables de surexploitation et de décharge de déchets polluants, la garantie de respecter un commerce équitable et ainsi de suite.

## Conclusion

La Déclaration a été adoptée comme instrument unique et particulier qui, s'il en est fait un bon usage, a la capacité de faire respecter et de protéger les droits des peuples autochtones. L'Afrique mérite d'être félicitée de s'être jointe à la communauté des nations, d'avoir voté presque massivement pour la Déclaration et les

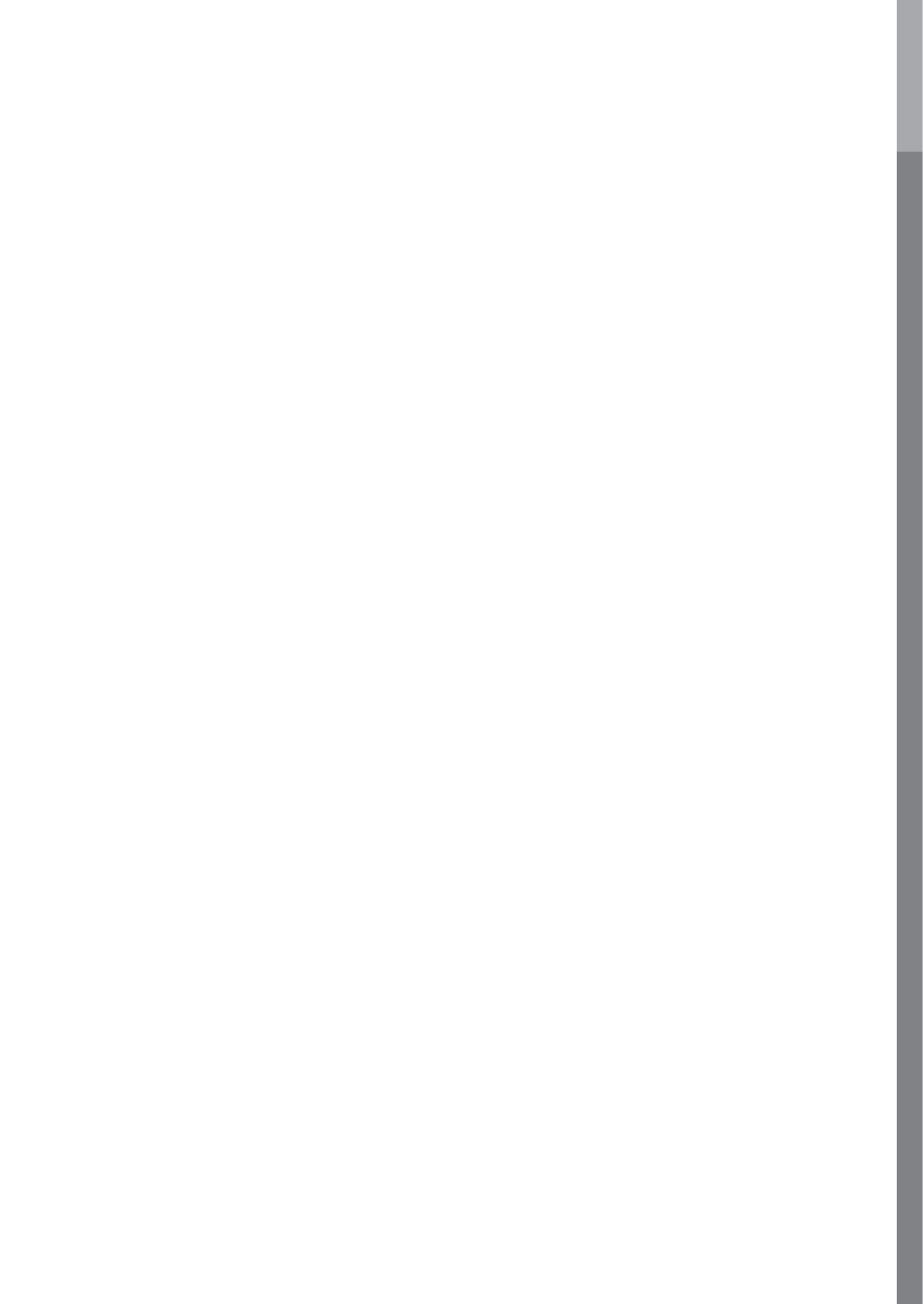
principes qu'elle proclame, de défendre les droits des peuples autochtones du monde entier. Il reste le plus difficile : son application. Mais, avec la volonté, l'enthousiasme et la coordination de tous les intéressés il sera possible de donner une réalité à ses principes et à la si grande aspiration à la dignité des peuples autochtones. ○

Texte traduit de l'anglais par **Simone Dreyfus-Gamelon**,  
membre du réseau des experts du GITPA

## Notes

- 1 Assemblée générale, *Résolution 61/295 : Déclaration des droits des peuples autochtones*, Documents ONU A/61/67, Annexe (13 septembre 2007).
- 2 Les informations de cet article ont été obtenues durant les mois d'avril et de mai 2007, à New York, quand l'auteur faisait partie d'une mission d'autochtones, issus de pays anglophones, qui travaillait à l'adoption de la Déclaration. Cette mission était soutenue par IWGIA (International Work Group for Indigenous Affairs), d'abord pour faire des commentaires sur les avis émis (*Advisory Opinion*) puis pour faire pression sur chacune des missions permanentes africaines résidant à New York.
- 3 Le plus souvent, le processus d'« autochtonisation » a consisté simplement à transférer l'économie des mains des colons européens dans celles de la classe dirigeante africaine. Les peuples autochtones, à qui les ressources naturelles productives de leurs propres régions sont refusées, veulent plus d'autodétermination et donner leur consentement libre, préalable et informé. Ainsi, ce processus d'« autochtonisation » ne répond pas aux principes fondamentaux de la Déclaration.
- 4 Le groupe CANZUS comprend l'Australie, le Canada, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis et s'opposait à la Déclaration.
- 5 Groupe africain, *Aide-mémoire sur la Déclaration sur les droits des peuples autochtones*, New York, 9 novembre 2007.
- 6 Selon le chef d'un État qui s'est abstenu sur le vote de la Déclaration, « le terme peut seulement signifier une chose, l'autonomie de gouvernement... durant la lutte d'indépendance, nous avons combattu les maîtres de la colonie pour pouvoir être libres de nous gouverner nous-mêmes comme des entités indépendantes, il ne peut y avoir d'autre signification à ce terme. » (Un Président africain.)
- 7 Groupe d'Experts africains, *Réponse au projet d'Aide-Mémoire du Groupe africain sur la Déclaration sur les droits des peuples autochtones*, 21 mars 2007. Voir le site d'IWGIA [http://www.iwgia.org/graphics/Synkron\\_Library/Documents/InternationalProcesses/Draft-Declaration/Response-NoteToAideMemoire\\_EN.pdf](http://www.iwgia.org/graphics/Synkron_Library/Documents/InternationalProcesses/Draft-Declaration/Response-NoteToAideMemoire_EN.pdf).
- 8 *Ibid.*
- 9 Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, *Opinion sur la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones*, Banjul-Gambie, 2007. [http://www.achpr.org/english/Special%20Mechanisms/Indegenous/Advisory%20opinion\\_eng.pdf](http://www.achpr.org/english/Special%20Mechanisms/Indegenous/Advisory%20opinion_eng.pdf).
- 10 Les discussions durant les réunions en Afrique et ailleurs suggèrent que le Burundi a pu simplement faire une fausse manœuvre en se trompant de bouton lors du vote de l'Assemblée générale. Il est cependant possible aussi qu'il y ait eu un défaut de communication entre New York et Bujumbura au moment de la discussion sur la Déclaration.
- 11 Seulement trois pays africains s'abstinrent lors du vote sur la déclaration. Ce sont le Nigeria, le Kenya et le Burundi. Aucun pays africain n'a voté contre.
- 12 Les Ilchamus sont une petite communauté de pêcheurs et de pasteurs vivant au Kenya sur les rives du lac Baringo. Parce qu'ils sont une minorité, ils se sont rendu compte qu'ils ne pourraient jamais élire leurs représentants au Parlement, ce qui signifiait qu'il n'y aurait jamais de solutions

à leurs problèmes et à leurs préoccupations. C'est la raison pour laquelle ils se sont adressés au tribunal pour demander la création d'une circonscription électorale qui leur permettrait d'élire leurs représentants. Ils ont obtenu gain de cause mais la Commission électorale a décidé que ce n'étaient pas les tribunaux, mais elle-même qui déciderait des circonscriptions. En allant au tribunal ils avaient abusé du processus judiciaire. Mais la Commission électorale n'a pas accordé la circonscription qu'avait acceptée le tribunal.



# LA MISE EN ŒUVRE DE LA DÉCLARATION

**QUATRIÈME PARTIE**

# LA SIGNIFICATION DE LA DÉCLARATION DES DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES ET SON APPLICATION FUTURE

Dalee Sambo Dorough\*

## Introduction

Il n'y a pas de doute que l'adoption, par son Assemblée générale du 13 septembre 2007, de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones (la Déclaration) marque un tournant significatif pour les générations autochtones du monde entier, présentes et futures<sup>1</sup>. Imaginez, un moment, ce qu'était le monde autochtone. Puis pensez aux conditions auxquelles nous faisons face actuellement: empiétements, colonisation, subordination, domination, exploitation qui laissent beaucoup d'entre nous dans le désarroi. Maintenant lisez la Déclaration du début jusqu'à la fin et pensez à un monde, «tel qu'il pourrait être, un jour»<sup>2</sup>.

La Déclaration parle de «droits» et de «statuts» pour les peuples autochtones, ce qui doit être le langage d'un document international. Ceux d'entre nous qui ont manié «le langage du droit» pendant plus de deux décennies ne sont probablement pas frappés par sa signification et son amplitude<sup>3</sup>. Cependant, si l'on considère le sens des mots, les difficultés pour rendre vivante et opérationnelle chacune de ses dispositions, on commence à comprendre tout son poids et tout son sens. Ce court article veut éclairer la signification de la Déclaration et mettre l'accent sur la nécessité de rendre vivantes ses dispositions par les actions des autochtones, des États, des Nations unies, associées à une éducation aux droits de l'homme.

---

\* Dalee Sambo Dorough (Inuk de l'Alaska) est docteure de l'université de Colombie britannique, faculté de droit, et titulaire d'un mastère en droit et diplomatie de l'École Fletcher de l'université de Tufts. Elle est actuellement professeure assistante en science politique à l'université d'Alaska, à Anchorage, et représente l'Alaska au Comité consultatif sur les questions des Nations unies du Conseil circumpolaire inuit (ICC). Mme Dorough travaille activement, depuis 1977, à l'ICC et sur les questions internationales concernant les droits de l'homme.

La Déclaration occupe une place à part dans le système onusien. C'est dû à la façon dont elle fut négociée, ses premiers bénéficiaires (les peuples autochtones) étant directement engagés à chaque étape de l'établissement de ses normes. Comme participants directs, les autochtones ont réussi dans leurs efforts pour « re-définir les termes de leur survie dans le droit international »<sup>4</sup>. Même si elle ne crée pas de nouveaux droits internationaux, la Déclaration est le plus important des outils qui les concernent.

Avant son adoption, on pouvait arguer que les peuples autochtones et leurs traités respectifs étaient déjà soumis au droit international. Mais, maintenant, il n'est plus question pour eux de n'être que des objets car ils sont devenus sujets de ce droit international. Il y aura ceux qui amoindriront le sens de la Déclaration en raison de sa nature non contraignante et des aspirations qu'elle exprime. Toutefois des arguments très forts peuvent être avancés pour que ses dispositions particulières soient considérées comme faisant partie du droit international coutumier, liant même les États qui se sont opposés à son adoption<sup>5</sup>.

Une autre de ses dimensions importantes, et qui confirme l'ampleur de sa nature, est qu'elle proclame des droits humains collectifs, particuliers aux peuples autochtones, allant du droit à l'autodétermination, aux terres, territoires et ressources, à la reconnaissance des traités, au droit de n'être pas soumis à une assimilation forcée ni à la destruction des cultures autochtones, au génocide et à tout autre acte de violence, au droit de revendiquer leur spiritualité, leur culture, leur éducation et leur bien-être social.

Concernant sa *signification*, d'autres auteurs sont allés plus loin à propos de ses dispositions clés qui méritent qu'on y prête attention. Le droit à l'autodétermination est explicité dans l'article 3. Par des positions injustifiées, qui ont inutilement prolongé le débat, certains États ont ouvert une controverse. Je crois qu'en dernier ressort les autochtones l'ont emporté dans leurs efforts pour que l'autodétermination soit reconnue sans qualification, limites ou discrimination. La formulation finale rétablit simplement le droit international pour ce qui concerne l'autodétermination. Ainsi que l'ont avancé les peuples autochtones, ce droit est une condition préalable à l'exercice de tous les autres droits humains. L'article 4 (concernant l'autonomie gouvernementale) établit, en outre, les modalités selon lesquelles nous ferons avancer notre développement social, économique et culturel.

Le droit aux terres, territoires et ressources que nous avons traditionnellement possédés, occupés ou utilisés et acquis a été affirmé dans la Déclaration, ainsi que la reconnaissance de la profonde relation que les peuples autochtones ont avec leur environnement. La Déclaration comporte aussi des passages sur la protection de l'environnement et sa capacité productrice, sur les réparations pour les terres, territoires et ressources confisqués, pris, occupés et utilisés sans notre consentement préalable, libre et informé, sur la reconnaissance des systèmes autochtones de tenure foncière, sur le droit de déterminer et de développer nos propres priorités et stratégies de développement et d'usage de nos terres, territoires et ressources.

Les questions de génocide et d'ethnocide apparaissent cruciales à la lumière de l'histoire des peuples autochtones, des luttes armées et des violences contemporaines, particulièrement chez ceux qui possèdent des territoires riches en ressources. Quoique le texte originel du Groupe de travail des Nations unies sur les populations autochtones allât beaucoup plus loin<sup>6</sup>, l'article 8 de la Déclaration est significatif. Il comporte des dispositions importantes sur la prévention de l'assimilation ou sur la destruction des cultures autochtones.

Comme dans d'autres outils internationaux, la nature universelle de la Déclaration est également significative. Le débat sur les langues autochtones montre que cette universalité requiert l'homogénéité de son application. Elle reflète une vision unifiée du droit international qui embrasse la diversité culturelle et permet la multiplicité des contextes culturels. L'accord international sur les droits humains, individuels et collectifs, donne à la communauté internationale les *normes minimales* nécessaires à la survie des autochtones. Nous avons maintenant un « éventail de modes de fonctionnement » et un « niveau exigible de résultat » qui nous permettront de mesurer comment nous exerçons nos droits humains fondamentaux et en jouissons. Cette disposition nous donne un repère pour évaluer la façon dont les droits se réalisent dans les vies des individus et des groupes autochtones.

Avec l'adoption de la Déclaration, il est clair que les États-nations, membres de l'ONU, ont la capacité d'inclure les peuples autochtones parmi la population. Ces normes fournissent le cadre nécessaire à une approche basée sur les droits de l'homme et à une nouvelle conceptualisation des relations entre autochtones et États. La Déclaration doit donc être regardée comme le nouveau « manifeste » des actions économiques, sociales, juridiques et politiques aux plans international et national. Le défi est maintenant d'obliger les États à agir, les conduire à prendre au sérieux leurs obligations et leurs devoirs et à partager notre sentiment d'urgence dans l'application de la Déclaration.

Malheureusement, il y a beaucoup de points chauds dans le monde où cette application est, de fait, urgente. En Bolivie, au Brésil, au Paraguay et au Kalahari central, de récents événements réclament l'attention immédiate des États, de l'ONU et de la communauté internationale. Quand les mesures appropriées auront été prises pour en terminer avec la violence, se présentera une véritable occasion d'utiliser la Déclaration pour résoudre ces conflits. Par exemple, les problèmes qu'affrontent le Président Evo Morales et les citoyens boliviens donnent la possibilité de régler les litiges concernant les droits et les intérêts des autochtones, la souveraineté de l'État et les droits et les intérêts des non autochtones du pays. En adoptant la Déclaration comme cadre, les limites, larges, du droit à l'autodétermination ainsi que l'exercice de leur droit par les communautés autochtones de Bolivie créeront les conditions pour que se réalisent, grâce à l'analyse et au dialogue, la dynamique et la mise en œuvre de ces droits cruciaux. Je crois que la Déclaration nous ouvre le chemin pour avancer dans cette direction.

## Action autochtone : le plan international

À l'exception de quelques communautés éloignées et non contactées, les peuples autochtones du monde entier ont dû affronter les colonisateurs, quelquefois violemment, comme ce fut le cas en Bolivie. Il n'est pas question qu'ils soient encore victimes de la subjugation, de la domination et de l'exploitation. Concomitant de la lutte pour rendre effectif le texte si important qui nous donne le droit à l'autodétermination, il y eut le refus, persistant, de certains États-nations de nous l'appliquer. Le défi, pour les communautés et nations autochtones est, maintenant, de rendre « opérationnel » ce droit ainsi que tous les autres contenus dans la Déclaration.

Un effet secondaire significatif fut que les peuples autochtones ont acquis la capacité d'agir, de première main, dans les relations internationales et ont démontré le haut niveau de leur diplomatie dans les affaires étrangères. Ils furent capables d'impliquer effectivement des États dans des dialogues sans pareils à propos de questions nationales. Toutes les relations qui furent établies, particulièrement avec des États amis comme le Mexique et le Danemark, peuvent être considérées comme l'édification de la confiance et comme des mesures qui, à long terme, aideront à mettre en œuvre les normes de la Déclaration. Conserver ces relations aidera les peuples autochtones aux plans international et national. Par exemple, l'Examen périodique universel, entrepris sous l'égide du Conseil des droits de l'homme, fournira l'occasion d'appliquer la Déclaration.

Le Mécanisme d'experts des droits des peuples autochtones des Nations unies peut jouer un rôle majeur en s'assurant, malgré les limites de son mandat, que les questions autochtones restent d'actualité et en utilisant le cadre de la Déclaration pour son futur travail au Conseil des droits de l'homme et à l'ONU. En outre, le travail actuel du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples autochtones, en particulier ses rapports par pays, contribueront certainement à accroître la compréhension des aspects positifs et réparateurs de la Déclaration. La pertinence de la Déclaration permettra aux membres de l'Instance permanente sur les questions autochtones de faire pénétrer dans le système onusien des points de vue mieux informés et de le sensibiliser aux droits et aux statuts des peuples autochtones.

Malgré les observations et explications de vote du Canada, de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et des États-Unis, la Déclaration est clairement étayée par les outils de défense des droits de l'homme y compris par ceux qui sont associés aux traités de l'ONU sur les droits de l'homme. Comme il a déjà été noté, plusieurs dispositions de la Déclaration sont en voie de cristallisation et peuvent déjà être valablement considérées comme relevant du droit international coutumier. Rien que cela crée un espace intellectuel où peuvent être explorées toutes les implications positives de ces dispositions.

Étant donné le niveau des organismes de l'ONU (en particulier le Mécanisme d'experts) engagés dans la question des droits humains des peuples au-

tochtones, la possibilité existe qu'une institution onusienne s'adresse à l'avenir, pour avis, à la Cour internationale de justice à propos d'une question autochtone. Évoquer cette possibilité ici pourrait même inciter des États à agir de manière à s'assurer qu'aucun organisme susceptible de solliciter un tel avis ne soit composé d'autochtones ayant un rôle clef ou agissant à part égale. Il n'est pas inconcevable que la règle du droit soit appliquée, à l'avenir, dans un contexte autochtone. Considérons l'avis de la Cour internationale de justice de 1975 sur le Sahara occidental qui concernait des peuples tribaux, des droits territoriaux et la *terra nullius*<sup>7</sup>. La Cour suprême d'Australie s'est appuyée sur cet avis pour rejeter l'application du concept de *terra nullius* au droit commun dans l'affaire *Mabo contre l'État du Queensland* (n° 2)<sup>8</sup>. La possibilité de solliciter un avis de la Cour internationale de justice vaut la peine d'être examinée quand il s'agit de savoir si les questions, statuts et droits autochtones sont traités avec égalité, avec la même pertinence et la même légitimité que ceux d'autres États ou d'autres acteurs internationaux.

### **Mécanismes de défense des droits de l'homme existants et stratégies d'ensemble**

Il est bon de se rappeler les événements passés qui soulignent combien le texte de la Déclaration peut maintenant s'appliquer pour empêcher les violations des droits de l'homme. Dans l'affaire évoquée ci-dessus, des Mabo contre l'État du Queensland<sup>9</sup>, cinq insulaires du Déroit de Torres arguèrent avec succès que leurs droits territoriaux n'étaient pas soumis aux règlements fonciers de l'État ou aux décisions du Parlement du Queensland. En juin 1992, la Cour suprême d'Australie reconnut les droits de propriété des Aborigènes et des insulaires du Déroit de Torres et dénonça le concept de *terra nullius* comme étant inapplicable à l'Australie, ne constituant donc pas la base de la souveraineté britannique. Cette affaire fut suivie par celle des *Wik contre l'État du Queensland*<sup>10</sup> où la Cour suprême affirma que la cession de pâturages à des éleveurs « n'éteignait » pas nécessairement les droits des Aborigènes mais que ces intérêts et ces droits coexistaient.

La contre-attaque rapide du gouvernement fédéral, des propriétaires terriens non autochtones et des loueurs de pâturages n'est pas surprenante, non plus que leur opposition à la décision de la Cour, au moyen d'amendements à la loi sur la propriété autochtone. Ces événements, très politiquement chargés, furent exacerbés par les médias qui jetèrent de l'huile sur le feu. En réponse, pour attirer l'attention sur les actes discriminatoires du gouvernement, les Aborigènes et les insulaires du Déroit de Torres se retournèrent vers le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, en utilisant la procédure d'alerte et d'action urgente. Les autochtones concernés invoquèrent, à l'appui de leurs arguments, la loi australienne de 1975 contre la discrimination raciale, les normes de ce qui était alors

le projet de Déclaration et la Convention internationale sur l'élimination de toutes formes de discrimination raciale (entre autres)<sup>11</sup>.

## **Revendications sur les droits de l'homme et processus nationaux de règlement des litiges**

Des événements récents, régionaux et nationaux, montrent que des normes internationales sur les droits humains des autochtones sont prises en considération au-delà du cadre de l'ONU.

La décision de la Cour interaméricaine des droits de l'homme, affirmant les droits des autochtones dans *l'Affaire des communautés Mayagna (Sumo) Awas Tingni contre le Nicaragua*, est significative<sup>12</sup>. L'attention de la Cour fut attirée, non seulement sur les dispositions appropriées de la Convention américaine des droits de l'homme et de la Déclaration américaine sur les droits et les devoirs de l'homme, mais aussi sur les dispositions de la Convention 169 de l'Organisation internationale du travail sur les peuples autochtones et tribaux<sup>13</sup>, sur la proposition de l'Organisation des États américains sur les droits des peuples autochtones<sup>14</sup> et sur ce qui était alors le projet de Déclaration. Le recours à des déclarations en projet ou récentes pour informer la Cour sur la relation distinctive des autochtones avec leurs terres, territoires et ressources créa un bon précédent. Avec l'adoption de la Déclaration, sa capacité d'influer sur les résultats des processus en cours à l'Organisation des États américains s'est améliorée, ce qui signifie qu'il y a maintenant une bonne raison pour investir nos énergies dans la satisfaction des revendications des peuples autochtones.

Ces affaires montrent l'importance du cadre international de défense des droits de l'homme. Ce travail international a produit d'importants outils et des mécanismes grâce auxquels les autochtones peuvent défendre leurs droits et, plus important encore, leurs visions du monde et leurs conceptions. Les possibilités d'utiliser ces normes dans les institutions judiciaires, les législations, la négociation, les politiques publiques et la réforme du droit ne doivent pas être sous-estimées.

Peut-être plus important encore que ces développements formels, est le travail que les autochtones font dans leurs propres communautés, parmi leurs peuples. Ce travail de terrain reflète la synergie nécessaire pour insuffler vie à la Déclaration et aux autres documents qui émergent dans le système international, comme le projet de déclaration américaine de l'Organisation des États américains et les normes qu'est en train d'établir l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle.

Au Canada, il y a des exemples de litiges où les avocats ont invoqué, pour les régler, les normes internationales sur les droits humains des autochtones. Par exemple, dans le cas des Gitksan-Wet'suwet du nord-ouest de la Colombie bri-

tannique, les parties autochtones ont invoqué le droit international et se sont référées à la Convention 169 de l'OIT et au projet de Déclaration pour soutenir leur revendication de propriété et de juridiction sur leurs territoires traditionnels<sup>15</sup>. L'affaire *Mitchell contre MNR*<sup>16</sup> a examiné le droit des Akwesasne Mohawks à importer au Canada des marchandises venues des États-Unis sans payer de droits de douane, en vertu des documents internationaux sur les questions transfrontalières. Un autre exemple récent est l'affaire *R. contre Powley*<sup>17</sup> qui impliquait les droits de chasse et de pêche de deux Métis de l'Ontario. Ici encore, les autochtones ont appliqué le texte approprié du projet de Déclaration concernant les Métis, considérés comme peuple distinct. Le Grand Conseil des Cris, dans les pièces communiquées au tribunal sur le renvoi relatif à la sécession du Québec<sup>18</sup>, a invoqué les normes internationales des droits de l'homme.

### Travail dans les communautés autochtones

Il y a de nombreux exemples, dans le monde, du travail entrepris dans leurs communautés par les autochtones. Mais les exemples particuliers que nous présentons ici comportent un nombre important d'initiatives «parties du bas vers le haut».

Le premier de ces exemples est celui du Conseil intertribal de la vallée du fleuve Yukon (Yukon River Inter-Tribal Watershed Council, YRITWC). Ce Conseil s'est constitué en 1996, il implique plus de 42 communautés autochtones, Athabascan, Yupik et Tlingit, vivant des sources du Yukon à son embouchure, au sud-ouest de l'Alaska; son objectif est de protéger un bassin de 2300 miles. Cet exemple est important parce que c'est une initiative conçue par et pour les autochtones eux-mêmes, qui ne répondait pas à une menace réelle ou redoutée. Les Tribus et les Premières Nations organisèrent une conférence qui rassembla tous les autochtones riverains et leurs dirigeants pour faire connaissance et discuter ensemble de la protection du bassin. Il fut décidé que le premier pas serait de conclure un accord (*treaty*) international pour définir les objectifs du Conseil et les buts des Tribus et Premières Nations. Le traité intertribal fut adopté en 2001<sup>19</sup>. Dans les travaux du Conseil et dans ce traité beaucoup des principes importants qui figureront plus tard dans la Déclaration sont déjà incorporés. L'YRITWC travaille actuellement sur la pollution de l'eau et les produits toxiques; des analyses, sur échantillons, ont débuté l'année dernière. Les questions de gestion, de prise de contrôle et de propriété seront envisagées à long terme. En raison de la menace de l'extraction minière du côté canadien de la frontière et ses conséquences sur le côté états-unien, l'YRITWC a participé à la Commission internationale conjointe (sur les fleuves et rivières).

Comme le Conseil du Yukon, des Tribus (en Alaska) et des Premières Nations (au Canada) ont signé un accord pour l'établissement d'une Commission intertri-

bale de l'oléoduc. Cette décision fait suite aux échecs du gouvernement traditionnel des Sept Villages de la vallée du Yukon dans ses tentatives de faire entendre, par l'industrie pétrolière, ses doléances contre l'oléoduc trans-Alaska qui traverse les territoires autochtones ancestraux. Les Athabaskan ne sont pas préoccupés seulement par la pollution pétrolière potentielle mais aussi parce qu'ils ne reçoivent aucune compensation pour les dommages causés par l'empiétement de cet oléoduc. La Commission intertribale a l'intention de surveiller les effets de l'oléoduc existant et sera vigilante sur le projet de gazoduc qui traverserait également les territoires autochtones. L'accord intertribal se base sur les normes internationales sur les droits territoriaux, la protection de l'environnement, le droit de déterminer les priorités du développement et de recevoir une juste compensation dans le cas d'une dégradation de l'environnement.

En ce qui concerne les systèmes judiciaires autochtones, trois tribunaux tribaux différents dans le sud-ouest, le sud-est et les régions arctiques de l'Alaska ont pris des décisions prometteuses et sans précédent. La première est celle du Conseil autochtone Orutsararmiut, le gouvernement traditionnel du village de Bethel, en Alaska. Ce Conseil a établi un Code pour les enfants de la tribu (Mikilgnurnun Alirkutait) afin de protéger le secteur le plus vulnérable de leur société : les enfants. Le Conseil a tenu à fixer également le code des valeurs, coutumes et pratiques ancestrales yupik, fondement du droit coutumier yupik. Il a ensuite revu les règlements et législations nationaux, y compris la loi sur le bien-être des enfants indiens et lui a emprunté ce qui lui a paru utile. Ils utilisèrent également les dispositions de ce qui était alors le projet de Déclaration et celles de la Convention des Nations unies sur les droits de l'enfant<sup>20</sup>. La version finale fut adoptée par le Conseil et traduite intégralement en dialecte yupik. Elle est désormais utilisée quotidiennement par le tribunal du Conseil autochtone<sup>21</sup>.

Dans le sud-est de l'Alaska le projet concerne la tribu Sitka et son tribunal. Afin d'établir des instructions pour l'assistance aux enfants en risque d'abus, dus à l'alcool et à la drogue, ce tribunal a entrepris une série d'entretiens avec les anciens sur les pratiques et les traditions éducatives. Comme au Conseil Orutsararmiut, le coordinateur du tribunal s'est servi des pratiques, valeurs et traditions des Tlingit pour établir les bases du travail ultérieur qui incorporera les normes internationales du projet de Déclaration et de la Convention sur les droits de l'enfant. Le projet de Barrow, sur le versant arctique de l'Alaska, est semblable à ceux cités plus haut. Le tribunal autochtone de Barrow crée une Cour d'appel fondée sur les traditions de la culture baleinière. D'autres tribus, en utilisant les outils internationaux comme références, établissent des codes sur la propriété intellectuelle afin de se protéger contre l'exploitation par les entreprises étrangères de développement et les laboratoires pharmaceutiques.

Des gouvernements tribaux se sont saisis des questions de première importance posées dans la loi de 1971, sur la Résolution des revendications autochtones en Alaska (*Alaska Native Claims Settlement Act, ANCSA*). En 1993, le Conseil intertribal

de l'Alaska fut organisé selon le modèle du Conseil intertribal de l'Arizona. Cette organisation, à l'échelle de l'État, a pris un certain nombre de décisions pour répondre à toute incertitude quant à la reconnaissance des tribus par l'État d'Alaska. Par exemple, les dirigeants tribaux utilisèrent le texte de la Déclaration dans les pourparlers de gouvernement à gouvernement qui ont suivi la décision de Vénétié. Ce qui a conduit à l'adoption, en avril 2001, de la circulaire administrative n° 186 reconnaissant l'existence de tribus en Alaska jouissant d'autorité légale et politique distincte<sup>22</sup> et, également, à l'adoption de l'Accord du Millénaire (*Millennium Agreement*) par, à la fois, les gouvernements tribaux et l'exécutif de l'État<sup>23</sup>.

Antérieurement aux pourparlers avec le gouvernement de l'Alaska, qui ont duré un an, les gouvernements tribaux avaient discuté des stratégies à mettre en œuvre pour obtenir un accord véritablement significatif pour leurs communautés et leurs relations avec l'État. Un de leurs premiers actes fut l'adoption d'une Déclaration des principes fondamentaux pour guider le travail et faire savoir à l'État ce que les autochtones de l'Alaska considéraient comme fondamental pour que perdure leur existence en tant que collectivités distinctes. Cette Déclaration définissait l'essentiel de la procédure et donnait des directives substantielles pour conduire les pourparlers. Grâce à ce travail des dirigeants tribaux, l'Accord du Millénaire final fait écho à ce qui était alors le projet de Déclaration des droits, adapté à ce contexte particulier. La troisième partie, intitulée «Principes directeurs» déclare :

*Les principes directeurs suivants faciliteront le développement des relations de gouvernement à gouvernement entre les tribus et l'État d'Alaska :*

*a. Les tribus ont droit à un gouvernement autonome et à l'autodétermination. Elles ont le droit de déterminer leurs propres structures politiques et de choisir leurs représentants tribaux conformément à leurs constitutions tribales, leurs coutumes, leurs traditions et leurs droits coutumiers.*

*b. Les relations de gouvernement à gouvernement entre l'État d'Alaska et les tribus se dérouleront dans une atmosphère d'égalité, de respect mutuel et par consentement libre et informé.*

*c. Par courtoisie, l'État d'Alaska et les tribus acceptent de s'informer réciproquement, et le plus tôt possible, des questions ou des actions prévues qui concernent l'autre partie.*

*d. Les parties ont le droit de déterminer leur mode de relations dans un esprit de co-existence pacifique, de respect mutuel et de compréhension.*

*e. Dans l'exercice de leurs autorités politiques respectives, les parties respecteront les libertés et les droits fondamentaux<sup>24</sup>.*

En outre, les conseils tribaux de gouvernement ont voté l'abolition des municipalités établies par l'État. Ils ont aussi transféré les biens des associations villageoises créées par l'ANCSA, aux gouvernements tribaux. Ils ont également innové en trouvant d'autres ressources sans déclencher des « droits de dissidence ».

L'ANCSA doit être évaluée de façon complète et en conformité avec les droits de l'homme internationaux. Une analyse soigneuse, à la lumière des normes internationales, révélera immédiatement des incohérences entre ces normes et la politique intérieure des États-Unis. Un premier exemple est la prétention d'« éteindre » les droits de chasse et de pêche des autochtones d'Alaska. Malgré l'article 1(2) des pactes internationaux<sup>25</sup>, adopté en 1966, qui stipule qu'« en aucun cas un peuple ne peut être privé de ses propres moyens de subsistance », le Congrès états-unien a « éteint » ces droits particuliers en 1971. Les termes mêmes de l'ANCSA violent le droit fondamental de participer à la prise de décision, au consentement, aux droits intergénérationnels, au développement et bien d'autres droits encore. Mais la négation du droit à l'autodétermination et à l'autonomie gouvernementale a été la plus destructrice pour les communautés autochtones d'Alaska. Par conséquent la Déclaration est un document très important pour elles, y compris pour mon peuple. Grâce à la Déclaration nous pouvons commencer à réparer les torts causés par l'ANCSA et d'autres lois, politiques et règlements destructeurs.

Trop souvent les dirigeants autochtones s'épuisent à résoudre les questions quotidiennes et urgentes qu'affrontent les communautés et ont peu de temps à consacrer à ce qui se passe si loin, à Genève. Certains se demandent, légitimement, quel est le sens de ce travail en considérant particulièrement les 20 années de réunions annuelles passées à discuter d'un texte qui demeure « indigeste » pour des représentants gouvernementaux. Cette question est également posée par des peuples autochtones qui exercent, et continuent d'exercer, le droit d'autodétermination, qui se considèrent comme indépendants malgré les États qui se sont développés autour d'eux et cherchent à les assimiler et à les soumettre. Ce sont des questions importantes pour ceux qui ont été intimement impliqués dans le processus. Dans certains cas, les représentants autochtones ont pu répondre de façon directe, active et concrète en utilisant la Déclaration et en lui donnant tout son sens, afin de sauvegarder et faire progresser le droit politique à l'autodétermination et à d'autres droits économiques, sociaux, culturels et spirituels.

L'utilisation des dispositions de la Déclaration par les gouvernements tribaux d'Alaska dans leurs négociations avec l'État est un exemple de la façon dont celles-ci servent à redéfinir les relations politiques et juridiques entre gouvernements locaux et autochtones. Certainement d'autres exemples semblables abondent dans d'autres régions du monde.

Chacun des projets cités reflète le développement de nouveaux régimes basés sur les valeurs autochtones et l'adaptation du cadre des droits de l'homme et des normes de l'ONU à leur contexte particulier. Une autre approche est celle des

Premières Nations et des gouvernements tribaux agissant en tant qu'institutions politiques légitimes, adoptant la Déclaration et d'autres outils internationaux sur les droits de l'homme dans leurs propres communautés et les rendant applicables à leurs propres membres. Ainsi, non seulement les peuples autochtones incorporent-ils de telles normes mais ils les ratifient comme les États-nations ratifient les diverses conventions qui ont émergé du cadre des droits de l'homme.

Très souvent les autochtones ont dû ajuster les normes afin qu'elles répondent à leur contexte culturel particulier. Par exemple, dans les systèmes juridiques autochtones l'accent est mis sur les devoirs, obligations et responsabilités plus que sur les droits. La parenté, la division en moitiés, le système relationnel ont plus d'importance que dans un modèle social où chacun traite l'autre comme un étranger. Une autre différence réside dans le lien direct, intime avec le monde naturel, les relations collectives et spirituelles qui contrastent avec les systèmes où la religion et le gouvernement sont séparés. D'autres dissonances peuvent se produire dans le domaine de l'égalité de la protection ou de l'application de la loi comme dans le cas des devoirs et responsabilités des hommes et des femmes qui ne se traduisent pas facilement dans les communautés autochtones.

Finalement, il est important de mentionner l'impact que les peuples autochtones ont eu sur les processus internationaux eux-mêmes. Ainsi que nous l'avons noté précédemment, les méthodes autochtones de dialogue et de prises de décision ont directement influencé les travaux du Groupe de travail, de la Commission des droits de l'homme et du Conseil des droits de l'homme de l'ONU. Dans les premiers temps, les autochtones étaient montrés du doigt parce qu'ils parlaient leurs propres langues, chantaient et priaient le Créateur ou se livraient à d'autres démonstrations de leur héritage culturel. Maintenant, au contraire, il est beaucoup plus commun que ces événements et cérémonies fassent partie de l'ordre du jour des Nations unies quand il implique la participation d'autochtones. La dernière session du Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones fut ouverte par un Navajo qui prononça une prière en navajo à la demande du Président autochtone.

Les peuples autochtones tournent la page chez eux, ainsi qu'aux plans national et international. D'une façon générale, leurs droits ont été violés, défiés et niés à répétition malgré les obligations légales et autres qu'avaient les États. Dans le Nord, et ailleurs, nous avons fait face, de leur part, à une action constante pour réduire les statuts et les droits des peuples autochtones. Les tribunaux, les politiques gouvernementales, les décideurs exigent que les autochtones fassent la preuve de chacun de leurs droits vis-à-vis de forces économiques, politiques beaucoup plus puissantes qu'eux. Les peuples autochtones sont immédiatement désavantagés dans leurs efforts pour trouver ces preuves soit parce qu'ils se trouvent face à des attitudes hostiles, soit par manque d'accès aux moyens qui leur permettraient de défendre leur cause. Par contraste les droits humains et constitutionnels des autres sont protégés et respectés, même appuyés, permettant aux

individus de faire beaucoup de choses qui, pour nous qui luttons pour notre survie, sont de vrais luxes.

La charge de la preuve devrait être pour ceux qui mettent en question la légitimité des sociétés autochtones et de leurs conceptions, perspectives et compréhensions de l'ordre légal, qui ont préexisté et se sont adaptées aux diverses époques et aux circonstances, conditions et contacts avec les autres<sup>26</sup>.

Sans l'inclusion de leurs conceptions différentes, il sera difficile pour les autochtones d'établir des relations durables et pacifiques avec les autres peuples, relations basées sur l'égalité, la compréhension mutuelle et le véritable exercice de l'autodétermination. Des conceptions juridiques autochtones ont toujours existé<sup>27</sup>. Dans le passé, leurs pensées ont été plus centrées sur le relationnel, le relationnel avec autrui, quel qu'il soit<sup>28</sup>. Mais depuis l'époque du contact, les autochtones ont essayé d'articuler leurs visions du monde, leurs conceptions et leurs valeurs, leurs théories du droit pour assurer leur survie. Cependant, les vues autochtones et leurs demandes ont été largement ignorées. Ainsi que nous l'avons dit au début, les peuples autochtones ont réussi dans leurs efforts pour «redéfinir les termes de leur survie dans le droit international»<sup>29</sup>. Mais au plan national, peu d'occasions d'être écoutés leur ont été données et, moins encore, d'être entendus des autres.

Au plan international, les peuples autochtones ont tenté d'argumenter pour obtenir un contexte culturel où ils gagneraient le respect et la reconnaissance de leurs conceptions de la légalité. L'universitaire Robert A. Williams cite l'assertion de Vitoria selon laquelle le droit des nations a un «caractère universel» et que «clairement, il conférait des droits et créait des obligations» à travers «le consensus de la plus grande partie du monde, particulièrement au nom du bien commun»<sup>30</sup>. Répétons-le, si le droit international est universel, il doit inclure les conceptions juridiques et les cultures des autochtones.

## Éducation aux droits de l'homme

Le succès de la Déclaration dépend largement de la façon dont les concepts de droits de l'homme sont compris par ceux qui ont la possibilité de corriger leurs erreurs. Erica-Irene A. Daes a récemment remarqué que chacun a besoin d'une éducation aux droits de l'homme. Les États doivent-ils être éduqués sur les droits de l'homme? Une meilleure connaissance de ces droits rendrait-elle les puissants plus sensibles aux communautés autochtones et plus compréhensifs à leur égard? Est-il important que les communautés autochtones donnent une éducation aux droits de l'homme en leur sein?

Il y a, par exemple, des questions fondamentales concernant l'autodétermination. Qui représente l'«auto» de l'autodétermination? Qui sont les peuples autochtones? Qu'est-ce qui constitue une nation autochtone? Qui sont les bénéfi-

ciaires du droit collectif, politique d'autodétermination? Les autochtones se voient-ils comme une unité ou constituent-ils de nombreuses nations? Et, de plus, qui sont les membres de la nation ou des nations autochtones ou comment opèrent-ils à l'intérieur de leur(s) nation(s) ou lieux d'origine? Comment fonctionnent-ils dans le cadre intérieur de l'autodétermination? Qu'en est-il des éléments extérieurs comme de la coordination avec des entités telles que les ONG autochtones dont la légitimité de la représentation n'a jamais été critiquée ou questionnée.

Les concepts des droits de l'homme et leur contenu pour la collectivité et les individus sont-ils compris par les peuples qui affirment leur autodétermination? Sont-ils intégrés dans la communauté? Une telle éducation semble importante pour s'assurer que le droit à l'autodétermination a un sens réel et un effet sur le terrain, au niveau communautaire. Par exemple, voyons l'article 29 de la CRC (Convention sur les droits de l'enfant):

*Article 29*

1. Les États agréent que l'éducation des enfants doit être dirigée vers [...]
  - b) le développement du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et des principes inscrits dans la Charte des Nations unies [...]

La récente Décennie des Nations unies pour l'éducation aux droits de l'homme (1995-2004) fournit un autre exemple important du besoin d'éducation dans ce domaine<sup>31</sup>:

*Dans la Déclaration de Vienne et son programme d'action (1993), la Conférence mondiale sur les droits de l'homme déclare que l'éducation aux droits de l'homme, la formation et l'information du public étaient essentielles à l'instauration et à la promotion de relations harmonieuses et stables entre les communautés et pour créer la compréhension mutuelle, la tolérance et la paix. La Conférence recommande aux États d'éradiquer l'analphabétisme et d'orienter l'éducation vers le plein développement de la personnalité et le renforcement du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Elle appelle tous les États et les institutions à inclure dans les cursus d'enseignement scolaire et non scolaire, les droits de l'homme, le droit humanitaire, la démocratie et le respect de la loi.*

Comment pouvons-nous promouvoir, dans les communautés autochtones, une éducation aux droits de l'homme qui sera un instrument pour l'acquisition de capacités? Je crois que la clé se trouve dans le dialogue à l'intérieur des communautés et avec les gouvernements nationaux. Même le questionnement sur cette éducation est nécessaire. Conformément à la Déclaration, il est capital d'assurer la participation effective et directe des autochtones à l'élaboration de tout programme d'éducation aux droits de l'homme. Seule cette approche est cohérente

avec les normes des droits de l'homme et, en particulier, avec le droit à l'autodétermination. Il existe des modèles et des possibilités pour promouvoir une éducation aux droits de l'homme. Au minimum, au niveau de leurs communautés, les autochtones devraient prendre le temps de lire la Déclaration et de se familiariser avec sa signification qui s'applique à leur situation particulière et distincte. Aussi de commencer à rêver d'un monde « tel qu'il pourrait être, un jour »<sup>32</sup>. ○

Texte traduit de l'anglais par **Simone Dreyfus-Gamelon**,  
membre du réseau des experts du GITPA

## Notes

- 1 Assemblée générale, Résolution 61/295: *Déclaration sur les droits des peuples autochtones*, Nations unies, Document A/61/67, annexe, 13 septembre 2007.
- 2 **Margaret Wise Brown**, *The Dream Book: First comes the Dream*, Hopscotch Press, Berkeley 1950.
- 3 **S. James Anaya et Siegfried Weissner**, *The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: Towards re-empowerment*, sur <http://www.law.arizona.edu/news/Press/2007/Anaya100307.pdf>, dernier accès 28 octobre 2009.
- 4 **Robert A. Williams**, 1990, *Encounters on the Frontiers of International Human Rights Law: Redefining the Terms of Indigenous Peoples' Survival in the World*, 660 Duke LJ.
- 5 **S. James Anaya et S. Weissner**, voir note 3 ci-dessus.
- 6 Sous-Commission des Nations unies sur la prévention de la discrimination et sur la protection des minorités, Résolution 1994/45, *Projet de Déclaration sur les droits des peuples autochtones*, Document ONU E/CN.4/Sub.2/Res/1994/45, 1994.
- 7 *Cas du Sahara occidental*, Opinion consultative de la Cour internationale de justice 12, 16 octobre 1975.
- 8 *Mabo versus l'État du Queensland* n° 2, 1992, 175 CLR 1 FC.
- 9 *Ibid.*
- 10 *Les Wik versus l'État du Queensland et autres*, 1996, 134 ALR 637; *Les Thayorre Versus l'État de Queensland et autres*, 1996 141 ARL. Les Wik et les Thayorre ont plaidé que leur titre de propriété originel n'était pas éteint par les concessions mais qu'il coexistait avec les intérêts des concessionnaires. La Cour suprême soutint que la concession de terres ne conférait pas une possession exclusive des terres cédées aux allocataires. Quand les concessions furent accordées il n'y avait pas intention d'éteindre tous les titres de propriété qui subsistaient des autochtones. Par conséquent, les concessions de terres n'entraînaient pas nécessairement l'extinction de tous les droits sur les terres détenues par les Wik et les Thayorre.
- 11 Comité des Nations unies sur l'élimination de la discrimination raciale, *Décision 1(53) : Australie*, Document ONU A/53/18, 11 août 1988, paragraphe 22; Convention internationale sur l'élimination de toutes formes de discrimination raciale, 21 décembre 1965, 660 UNTS 195, entrée en vigueur le 4 janvier 1969.
- 12 *Mayagna (Sumo) Communauté Awas Tingni versus Nicaragua* R 31 août 2001, Cour interaméricaine des droits de l'homme (Ser C), n° 79 aussi publié en 2002, 19 Arizona J Int'l and Comp. Law 395.
- 13 Organisation internationale du travail (OIT), Convention n° 169 sur les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants, 1989, adoptée le 27 juin 1989 par la Conférence générale de l'OIT à sa 76<sup>e</sup> session, entrée en vigueur le 5 septembre 1991.
- 14 On peut consulter la dernière version du projet dans le *Registre de l'état actuel du projet de Déclaration américaine sur les droits des peuples indigènes (Résultats des dix réunions de négociation pour la recherche de consensus, célébrées par le Groupe de travail)* Organisation des États américains (OEA). Doc.GT/DADIN/doc.301/07, 27 avril 2007.

- 15 Voir **Moana Jackson** «Aboriginal Rights in Litigation and International Law: the Gitksan-Wet'suwet'en Case», dans *Conference Papers, Aboriginal Peoples in Canadian Constitutional Context: Application of International Law Standards and Comparative Law Models*, Canadian Bar Association, Montreal 1995.
- 16 *Mitchell versus MNR* 2001, SCR 911, qui a pris en considération les articles suivants: *Draft of the Inter-American Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, Commission interaméricaine des droits de l'homme, ci-dessus note 6 et Convention OIT n° 169, ci-dessus note 13.
- 17 *R.v. Powley*, 1999, 1 CNLR 153.
- 18 *Quebec Secession Reference*, 1998 2S CR 217.
- 19 **Yukon River Watershed Inter-Tribal Accord**, adopté le 9 août 2001 par 35 Tribus et Premières Nations. Dans les archives de l'auteur.
- 20 Convention sur les droits de l'enfant, 20 novembre 1989, 1577 UNTS 3, entrée en vigueur le 2 septembre 1990.
- 21 Orutsararmiut Nakmitlait Tsiulekagaitluit Mikilgnurnun Alirkutit (Titre 1, Code du Conseil autochtone Orutsararmiut sur l'enfance).
- 22 Décret administratif n° 186, 29 septembre 2000, Bureau du Gouverneur de l'État d'Alaska
- 23 *Millennium Agreement between Federally Recognized Tribes of Alaska and the State of Alaska*, 11 avril 2001, ratifié ultérieurement par 63 gouvernements autochtones tribaux d'Alaska.
- 24 *Ibid.* 3<sup>e</sup> partie des principes directeurs.
- 25 Pacte international sur les droits civils et politiques, 16 décembre 1966, 999 UNTS 171, 26 mars 1976; Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels, 16 décembre 1966, 999 UNTS 3, entré en vigueur le 3 janvier 1976.
- 26 En relation avec le Titre aborigène, voir **Kent McNeil** «The Onus of Proof of Aboriginal Title» 37 *Osgoode Hall LJ*, 775, 1999, où l'auteur pose que les autochtones devraient pouvoir s'appuyer sur leur possession actuelle et passée pour revendiquer une présomption de titre de propriété, mettant ainsi la preuve à la charge de la Couronne.
- 27 **H. Napoleon**, *Yuuyaraq: The Way of the Human Being*, University of Fairbanks Press, Fairbanks 1991, 4: «Avant l'arrivée des Occidentaux, les Yup'ik étaient seuls sur les bords de leurs fleuves et de la mer de Behring – eux et les êtres spirituels qui ont fait les choses comme elles sont. Dans leur terre natale ils étaient libres et en sécurité. Ils étaient régis par leurs coutumes, leurs traditions et les croyances spirituelles de leur peuple qui, avec leur environnement, la toundra, le fleuve et la mer de Behring, les formaient. Leur monde était complet, c'était un très vieux monde. Ils l'appelaient Yuuyaraq, "la façon d'être un être humain". Quoique non écrite cette façon d'être peut être comparée à la loi de Moïse parce qu'elle gouvernait tous les aspects de la vie de l'être humain. Elle définissait le comportement correct entre parents et enfants, grands-parents et petits-enfants, belles-mères, gendres et belles-filles. Elle définissait le comportement correct entre cousins (beaucoup de cousins vivaient alors ensemble dans un village). Elle déterminait quels membres de la communauté pouvaient parler avec quels autres et qui pouvait plaisanter avec qui. Elle définissait le comportement correct de tous les membres de la communauté. Elle précisait le protocole pour chaque situation que pouvait rencontrer les êtres humains.»
- 28 *Ibid.* 5 «Yuuyaraq définit la façon correcte de penser et de parler sur tous les êtres vivants, particulièrement les grands mammifères terrestres et marins dont les Yup'ik dépendent pour leur nourriture, leur habillement, leurs huttes, leurs outils, leurs kayaks et d'autres choses essentielles. Ces grandes créatures sont sensibles, elles peuvent entendre nos conversations humaines et demander, et recevoir, notre respect.»
- 29 **Robert A. Williams**, ci-dessus note 4.
- 30 **Robert A. Williams Jr.** *The American Indian in Western Legal Thought*, Oxford Publishing, New York 1990.
- 31 *Rapport du Haut-Commissaire des Nations unies pour les droits de l'homme et sur l'application du plan d'action de la Décennie des Nations unies pour l'éducation aux droits de l'homme*, Document ONU A/51/506/Add.1. 12 décembre 1996, paragraphe 1.
- 32 **M. Wise Brown**, *The Dream Book*, ci-dessus note 2.

# LA LÉGITIMITÉ DE LA DÉCLARATION SUR LES DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES

Claire Charters\*

## Introduction

Lors de la Journée internationale des peuples autochtones du monde, le Bureau du Haut-Commissaire aux droits de l'homme et le Rapporteur spécial des Nations unies sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples autochtones ont commenté l'écart entre les droits des peuples autochtones tels qu'ils sont solennellement proclamés au plan international et tels que les autochtones les vivent sur le terrain. Ils déclarèrent :

*l'adoption de la Déclaration... – aussi importante soit-elle – ne change pas, par elle-même, la vie quotidienne des hommes, des femmes et des enfants dont elle proclame les droits. Pour cela il faut un engagement politique des États, une coopération internationale, le soutien et la bonne volonté de l'opinion publique en général, pour créer et mettre en œuvre une série de programmes intensément politiques, les formuler et les appliquer en consultation avec les peuples autochtones eux-mêmes<sup>1</sup>.*

Cet article suggère que plus grande est la perception de la légitimité de la Déclaration des droits des peuples autochtones (la Déclaration), plus grande sera la probabilité que les États la rendent effective<sup>2</sup>. Prenant en compte les actuelles relations internationales et la littérature juridique je prétends, en outre, que le degré de légitimité d'un document international dépend de trois facteurs de base, à savoir : la qualité des *processus* dont il est issu, la justice inhérente à son *contenu* et l'étendue de *l'engagement* que les acteurs internationaux lui consacrent, qu'il s'agisse d'individus, de sociétés civiles, de compagnies multinationales, d'États,

\* Claire Charters, Ngati Whakaue, Tainui, Nga Puhi et Tuwharetoa, membre du Centre néo-zélandais de droit public, université Victoria de Wellington, Nouvelle-Zélande, Cartel Aotearoa des droits autochtones.

de peuples autochtones et ainsi de suite. Les stratégies de mise en œuvre de la Déclaration incluent l'accroissement de la perception de sa légitimité en soulignant, par exemple, l'ouverture des instances où elle fut négociée, la sophistication de ces négociations et les mérites de son contenu. Sur ce dernier point, il est bon de montrer que la Déclaration va vers l'atténuation du droit international historique et de son biais euro-centré contre les peuples autochtones et clarifie le corpus juridique que constituent leurs droits. Les autochtones peuvent avoir la plus grande influence sur la légitimité de la Déclaration en encourageant et, en certains cas, en forçant l'engagement pour elle. En posant simplement les questions dans le langage même de la Déclaration, quand c'est possible et approprié, on peut augmenter sa visibilité et l'incorporer, au long terme, dans la *psyché* politique et juridique du monde<sup>3</sup>.

Cet article n'offre pas un tableau complet des difficultés qu'implique son application, ni ne suggère que le renforcement de sa légitimité est le seul moyen de renforcer sa mise en œuvre. Il y a d'autres incitations, comme leur propre intérêt, qui peuvent agir efficacement en faveur de l'acquiescement des États à son application. L'espoir, ici, est de montrer que la légitimité de la Déclaration, reflétée dans les processus qui ont conduit à son adoption, à l'élaboration de son contenu et à l'engagement envers elle, influencera l'adhésion et, finalement, la jouissance par les autochtones, des droits qu'elle proclame.

## Légitimité

Dans le cadre de cet article, je définis la légitimité comme la qualité des normes internationales qui conduisent les États à intérioriser l'obéissance, volontaire et habituelle à ces normes, même quand ce n'est pas nécessairement de leur intérêt d'accepter une diminution de leur souveraineté ou des sanctions s'ils ne s'y conforment pas. L'essence de la légitimité est la raison pour laquelle, pour reprendre les termes de Louis Henkin<sup>4</sup>, les États obéissent la plupart du temps à la loi internationale même quand ce n'est pas de leur intérêt direct et évident et que leur désobéissance n'entraîne que peu, ou pas du tout, de sévères sanctions ou des coûts. Cette définition est semblable à celle de Thomas Franck<sup>5</sup>, mais comporte aussi d'autres éléments comme le besoin d'intérioriser cette « volonté » (automatiquement ou après réflexion), ce qui est d'importance pour Harold H. Koh<sup>6</sup>. L'intériorisation a une qualité subjective : les États *croient* qu'ils doivent se conformer<sup>7</sup>.

Comme cela a été dit, je distingue trois types de légitimité qui, en particulier lorsqu'ils se trouvent réunis, peuvent créer la qualité nécessaire pour que les États obéissent, volontairement et habituellement, aux normes légales internationales. D'abord la légitimité des normes est accrue si les processus conduisant à leur établissement, ou à leur interprétation, sont formalisés, transparents, ordon-

nés et prédictibles. Boyla et Chinkin déclarent que «(le) processus est un élément essentiel de la fabrication des lois. Il limite les pouvoirs arbitraires»<sup>8</sup>. De même, la force normative de la loi s'accroît si le processus dont elle a émergé est ouvert à ceux qu'elle concerne le plus<sup>9</sup>. Deuxièmement, la légitimité se réfère à l'autorité attachée à une norme en raison de son contenu. Cela suppose qu'il soit juste, qu'il soit inspiré par une vision défendable de la justice, qu'il soit cohérent notamment avec les principes du système légal dans son ensemble, qu'il soit déterminant, qualité qui rend sa signification claire et transparente<sup>10</sup>.

Troisièmement, la légitimité des normes provient de l'engagement vis-à-vis d'elles des acteurs institutionnels, judiciaires, non étatiques, des États et des individus. Le résultat de ces interactions, leur application continue dans le quotidien, c'est que les normes se «normalisent» et prennent une seconde nature. C'est le mode de légitimité le plus prometteur dans le sens qu'il justifie et, espérons-le, galvanise les peuples autochtones et d'autres dans leurs exigences vis-à-vis des États pour que ceux-ci s'engagent sur la Déclaration, en formulant leurs arguments dans les termes mêmes de cette Déclaration.

Il faut noter que la genèse et l'évolution des théories sur la légitimité, discutées ici, ne sont pas spécifiquement autochtones. En vérité, elles sont plus couramment discutées dans la littérature juridique internationale et reflètent différentes perceptions de la loi, depuis le positivisme jusqu'aux positions critiques et celles du droit naturel<sup>11</sup>. Dans certains cas, cependant, la légitimité est la seule explication évidente pour que l'on se conforme au droit coutumier, particulièrement quand les sanctions formelles pour non conformité n'existent pas et quand le groupe autochtone concerné ne possède pas d'entité comparable à un souverain qui oblige à appliquer la loi.

## **La Déclaration et la légitimité des procédures**

### **Procédures institutionnalisées, cadrées, transparentes et ordonnées de confection du droit**

Le processus dont est issue la Déclaration fut institutionnalisé, bien établi, transparent et ordonné. Ainsi que nous en discuterons dans la partie suivante, il permit l'incorporation des autochtones. Le formalisme de l'élaboration du droit a fondé la légitimité de la Déclaration; plus il est structuré, transparent, institutionnalisé et bien établi, moins il est dépendant des caprices de la politique et plus grand est l'attachement au caractère «légal» de ses normes. Le temps passé aux négociations est aussi légitimant: plus ce temps est long, plus le processus est pris en considération et solide. La Déclaration fut élaborée durant une période exagérément longue de 25 ans, examinée par 6 institutions et procédures des Nations unies avant d'être adoptée le 13 septembre 2007.

Son pedigree institutionnel et l'autorisation pour qu'elle se développe sont clairs. Comme l'explique Mme Daes dans ce livre, le projet initial de la Déclaration fut élaboré au sein du Groupe de travail sur les populations autochtones, lui-même établi par le Conseil économique et social de l'ONU, l'une des six principales organisations découlant de la Charte des Nations unies, constituée par les États<sup>12</sup>. Le Groupe de travail était composé d'experts indépendants issus de la Sous-Commission pour la promotion et la protection des droits de l'homme (la Sous-Commission) représentant les cinq régions géopolitiques de l'ONU, qui assurent l'équilibre régional<sup>13</sup>. La confection d'un projet de normes sur la reconnaissance, la promotion et la protection des droits et libertés des peuples autochtones du monde<sup>14</sup> faisait partie de son mandat. Celui-ci réglait la participation, à la fois, des États et des peuples autochtones; l'établissement du projet fut parfaitement transparent, ouvert à tous ceux qui étaient intéressés à y contribuer<sup>15</sup>, des rapports annuels ont été produits. Le projet de Déclaration, agréé par le Groupe de travail, fut adopté par la Sous-Commission dans son entier<sup>16</sup> et reçut l'approbation des experts indépendants des droits de l'homme, jouissant du plus grand prestige à l'ONU. Ce qui donna à la procédure la plus grande légitimité institutionnelle et morale.

En remontant l'échelle des institutions des droits de l'homme de l'ONU, la Commission des droits de l'homme, composée d'États établit, entre les sessions, un groupe *ad hoc* pour élaborer un projet de déclaration (le GTPD)<sup>17</sup>. Pour ce faire, celui-ci établit les procédures les plus légitimes. Les participants se réunissaient au sein d'une structure établie et soutenue par les Nations unies, principal organisme, alors, de défense des droits de l'homme. Les procédures du Groupe de travail étaient transparentes, ouvertes à tous les intéressés, rapportées par le Haut-Commissariat des droits de l'homme, disponibles finalement sur internet. Les débats ont été dirigés avec rigueur par les différents présidents du Groupe et reçurent l'appréciable soutien administratif du Haut-Commissariat aux droits de l'homme. Les débats furent très rigoureux, et équitables, car tous les participants étaient invités à parler; le *modus operandi* du Groupe de travail était transparent. Tous les États, tous les peuples autochtones, toutes les ONG sur les droits de l'homme, les universitaires et les médias pouvaient participer. Par la traduction simultanée, la compréhension interculturelle était assurée<sup>18</sup>. Le consensus fut finalement atteint sur la grande majorité des dispositions de la Déclaration qui fut soumise puis adoptée au Conseil des droits de l'homme. Le consensus n'a pas été obtenu sur quelques articles, mais il s'en fallut de peu. Le Président du Groupe de travail d'alors s'efforça de trouver le meilleur compromis entre les positions de certains États et celles des peuples autochtones, ainsi que l'expose Chávez dans ce livre.

Quand le projet de Déclaration, finalisé par le Président du Groupe de travail, fut prêt pour être soumis à la Commission des droits de l'homme, celle-ci fut remplacée par le Conseil des droits de l'homme. Le projet lui fut soumis et il

l'adopta, sans consensus, à sa première session<sup>19</sup>. L'approbation du Conseil était importante pour la légitimité de la Déclaration parce que le Conseil a une position plus élevée que la Commission dans les hiérarchies onusiennes (à la différence de la Commission qui rendait compte au Conseil économique et social, le Conseil rend compte directement à l'Assemblée générale de l'ONU). Le projet ne fut que le deuxième document sur les droits de l'homme adopté par le Conseil. Il était solide, donnait du temps aux États, particulièrement, mais aussi aux peuples autochtones de faire des observations, de demander des explications; il était transparent, le vote fut diffusé en ligne, en direct.

Quelques incertitudes sur la procédure apparurent quand le projet de Déclaration passa du Conseil des droits de l'homme à l'Assemblée générale de l'ONU. Ce ne fut pas dû à la Déclaration *per se* mais à l'absence de directives claires et de précédent, en raison de la création récente du Conseil des droits de l'homme; on ne savait pas si les documents adoptés par le Conseil devaient être envoyés directement à l'Assemblée générale plénière ou passer d'abord par sa Troisième Commission sur les questions sociales, culturelles et humanitaires<sup>20</sup>. Finalement, la Déclaration passa par la Troisième Commission, avant l'Assemblée générale. Cette étape ultime accrut sa légitimité, en augmentant le nombre d'institutions qui l'avaient évaluée. De plus, la Troisième Commission comprenait tous les États membres de l'ONU.

À la fin de 2006 et au début de 2007, l'examen par l'Assemblée générale entraîna quelques incertitudes, sur les procédures à adopter par l'Assemblée générale et sur qui avait autorité pour les déterminer (voir l'article de Alba dans ce livre). À ce moment, il y eut quelques tentatives *ad hoc* et non coordonnées pour faire avancer l'examen de la Déclaration adoptée par le Conseil des droits de l'homme, y compris par les États qui manifestaient des préoccupations sur ce texte, comme les États africains<sup>21</sup>, l'Australie, le Canada, la Colombie, la Nouvelle-Zélande, la Fédération de Russie et les États-Unis d'Amérique<sup>22</sup>. Le Président de l'Assemblée générale reprit le contrôle en nommant un médiateur pour veiller aux délibérations, remettant de l'ordre dans l'examen de la Déclaration par l'Assemblée générale. De cette manière, sous la supervision du Président de l'Assemblée générale, avec la participation formelle et informelle des peuples autochtones à ce travail, avec des réunions, tous parvinrent à résoudre la plupart des questions pendantes et à adopter la Déclaration avec quelques amendements, mineurs. La voie était ouverte pour son adoption par une large majorité de 143 États et seulement 4 votes contre et 11 abstentions.

Malgré une certaine opacité de procédure et des incertitudes durant l'examen de la Déclaration par l'Assemblée générale, la légitimité que lui a donnée son adoption est significative. L'Assemblée générale est le pinacle des institutions onusiennes à laquelle participent tous les États membres. Des États de toutes les parties du monde se sont engagés dans cette adoption même si certains, comme les États africains, se décidèrent tardivement (voir l'article de Kipuri dans ce

livre). Des règles de procédure bien établies ont été suivies, comme celles qui permettaient aux États de donner leurs explications avant et après le vote. La Présidente de l'Assemblée prit des mesures spéciales pour créer certaines infrastructures qui faciliteraient les négociations politiques à New York.

D'autres institutions, qui l'ont appuyée, ont également joué un rôle dans la préparation de son projet. Par exemple, l'Instance permanente sur les questions autochtones, l'Organisation internationale du travail (OIT) et le Rapporteur spécial sur les peuples autochtones, la soutinrent à diverses occasions dans leurs rapports et contribuèrent aux négociations avec le Groupe de travail.

## Participation ouverte

La légitimité d'un processus peut provenir aussi de la participation ouverte et délibérée de toutes les parties concernées dans la fabrication du droit, de son interprétation et de son application<sup>23</sup>. Le droit international acquiert son autorité par l'inclusion de ses sujets dans la détermination de son contenu. De cette façon, il peut expliquer et justifier ses exigences normatives. Ainsi que l'écrit Habermas :

*Les procédures et les présuppositions de la justification sont en elles-mêmes, actuellement, les arguments de légitimation sur lesquels repose la validité de celle-ci. L'idée d'un accord entre toutes les parties, libres et égales, détermine le type de légitimité de la procédure, à l'époque actuelle<sup>24</sup>.*

Tennant a déclaré : « Dans la perspective des institutions internationales de la période des Nations unies, c'est un axiome fondamental que *plus grande est la participation des peuples autochtones dans le processus institutionnel, plus légitime est ce processus et sont ses résultats*<sup>25</sup>. »

La Déclaration fut, surtout, le résultat de processus ouverts à la participation des peuples autochtones. Son impulsion et celle du Groupe de travail sur les populations autochtones (*acronyme français GTPA*) dont elle est issue, prennent leur origine chez les peuples autochtones qui poussèrent les portes de l'ONU en 1977 et fournirent des informations au travail autorisé de Martinez Cobo, *Étude sur le problème de la discrimination contre les populations autochtones*<sup>26</sup>, commandité au début des années 1970 par la Sous-Commission<sup>27</sup>.

Le GTPA puis, après des protestations de peuples autochtones, le Groupe de travail sur le projet de déclaration (*acronyme français GTPD*) ont été les instances de l'ONU les plus ouvertes à des acteurs non étatiques<sup>28</sup>. Les autochtones y ont été accrédités, s'ils le demandaient, sans avoir besoin de l'être préalablement au Conseil économique social (ECOSOC) comme il était d'usage; ils pouvaient ainsi participer aux sessions au même titre que les États<sup>29</sup>. Les peuples autochtones apportèrent au GTPA certains éléments des premiers projets qui furent

sérieusement pris en compte et incorporés par la Présidente<sup>30</sup>. Certains considèrent même que le projet de Déclaration soumis à la Sous-Commission était le résultat d'un accord entre les autochtones et les experts du GTPA, sans que les États soient inclus, montrant ainsi l'influence que les autochtones avaient eue sur le texte<sup>31</sup>.

À son tour, le Président du GTPD, quand il rédigea la version de la Déclaration qu'il soumit au Conseil des droits de l'homme, réussit presque à atteindre le consensus entre les États et *tous* les représentants autochtones participants. En fait, quand le texte de la Déclaration parvint au Conseil, seulement quelques États y firent objection; presque tous les représentants autochtones s'étaient joints au consensus, malgré certaines réticences, au début, à accepter tout changement au texte approuvé par la Sous-Commission. Ainsi, durant les négociations, les peuples autochtones jouirent d'autant d'autorité que les États<sup>32</sup>.

Pour assurer l'autorité du résultat, un résultat auquel se rallieraient même ceux qui s'y étaient d'abord opposés, il était important que les avis contraires s'expriment. Sur l'importance d'un débat contradictoire qui permet les échanges de vues, Habermas, dans un autre article, déclare :

*Même si... le processus d'un échange ouvert d'arguments contradictoires ne conduit pas à un accord final, son déroulement crée en lui-même une sorte d'autorité qui explique pourquoi les participants acceptent son résultat malgré leur désaccord<sup>33</sup>.*

Jusqu'à la fin des débats au GTPD, les États et les peuples autochtones exprimèrent constamment des vues différentes, les États ne furent pas d'accord entre eux et, malgré leur unité initiale, certains autochtones furent en désaccord avec d'autres sur certains articles. L'important est que, pendant onze ans et dans un cadre structuré, respectueux des formes que tous connaissaient et dont ils acceptaient les règles, tous furent entendus et eurent la possibilité de persuader les autres de la justice, de la logique et de la supériorité de leurs arguments. Le texte adopté par le Conseil des droits de l'homme reflétait de justes compromis entre ces opinions.

Une autre légitimité résulte de la participation autochtone dans la confection du droit, qui accroît sa valeur démocratique et permet l'expression de points de vue qui ne figurent pas dans les positions adoptées par les politiques étrangères des États<sup>34</sup>. En donnant un espace aux acteurs non étatiques, le cadre juridique international des Nations unies, permet à des voix, autrement ignorées ou isolées, de se faire entendre<sup>35</sup>. Il est particulièrement important qu'un outil juridique qui traite des droits d'un groupe marginalisé, comme les autochtones, inclue les voix de ce groupe même.

À leur tour, les points de vue de « personnes extérieures » comme les autochtones peuvent fondamentalement changer le langage des instances internatio-

nales et le résultat des négociations sur l'élaboration du droit. Dans le cas de la Déclaration, le langage utilisé dans les salles des Nations unies durant les négociations ne concernait pas seulement les intérêts et les prérogatives des États ; il reprenait les objectifs et les visions du monde de peuples considérablement différents, de cultures différentes. Knop décrit l'élaboration du projet comme « répondant significativement à ce que disent les autochtones sur leur place dans le monde et à leurs arguments pour que les droits de l'homme leur soient reconnus afin de la préserver »<sup>36</sup>. L'incorporation des points de vue étrangers peut inciter à de nouvelles avancées dans l'évolution du droit international. Il est clair que, sans la participation des autochtones, le contenu de la Déclaration aurait été considérablement plus conservateur<sup>37</sup>.

Cela ne veut pas dire que le rôle des autochtones dans l'élaboration du projet ne fut pas exempt de critiques ou que celle-ci fut, sur le plan pratique, entièrement ouverte. D'abord, il n'y avait aucun moyen de mesurer ou de prouver la représentativité des représentants autochtones<sup>38</sup>, leurs « lettres de créance » s'acceptaient sans preuves ; il était plus difficile, logistiquement et financièrement, pour certains comparés à d'autres, d'assister aux réunions dans des villes chères comme Genève ou New York<sup>39</sup>. Ensuite, beaucoup d'États africains déclarèrent qu'ils ne pouvaient pas participer activement aux GTPA et GTPD parce que leurs budgets ne leur permettaient pas de suivre toutes les questions comme d'autres États plus riches<sup>40</sup>.

Finalement, quand la Déclaration fut examinée à New York, la participation autochtone fut bien moindre, jusqu'à poser problème, que lorsqu'elle était discutée dans le GTPA, le GTPD et le Conseil des droits de l'homme. L'Assemblée générale n'avait pas la même considération pour les peuples autochtones, l'accréditation à l'ECOSOC était nécessaire pour entrer dans le bâtiment de l'ONU et les autochtones n'y avaient pas la même relation de travail avec les délégations des États qu'à Genève. À aucun moment, à New York, sauf peut-être dans des réunions privées, les autochtones n'avaient un statut formel ou l'occasion de parler à égalité avec les États. Ce qui, cependant, a « sauvé » la Déclaration d'une crise de légitimité en termes de participation, fut la décision de certains États qui soutenaient la version adoptée par le Conseil des droits de l'homme de n'accepter aucun amendement à ce texte sans l'accord des peuples autochtones. D'une part, il était difficile pour les autochtones de critiquer librement et complètement les amendements proposés par les États qui les soutenaient et par le groupe africain ; on leur fit savoir qu'il y aurait X amendements et que la Déclaration serait considérablement affaiblie et ils n'eurent que quelques jours pour consulter leurs peuples. D'autre part, il est probablement vrai que la majorité des autochtones appuyèrent le texte final qui fut adopté par l'Assemblée générale de l'ONU. Ces difficultés finales doivent être évaluées à la lumière du fait que les peuples autochtones ont été tellement actifs et puissants durant les 25 années d'élaboration du projet de Déclaration.

## La Déclaration et la légitimité de sa substance

### Justice

L'idée de la justice du contenu d'un document comme source de sa légitimité est discutée par Thomas Franck<sup>41</sup> et confortée par l'accent que met John Rawls<sup>42</sup> sur la justice distributive. Franck écrit : « La perception qu'une règle ou un système de règles est juste et équitable ainsi que la perception de sa légitimité encouragent aussi son application volontaire »<sup>43</sup>. La « justice » idéale se rapporte aux concepts d'égalité et de non discrimination : la loi est égale pour tous. Alors que les idées ne sont pas incontestables<sup>44</sup> il y a un attrait magnétique pour la justice et pour la légitimation qu'elle comporte.

Au niveau le plus général, la Déclaration améliore la justice du droit international en y assurant la place des droits autochtones et en œuvrant pour renverser, ou au moins redresser, certaines injustices commises, dans le passé, contre les peuples autochtones au nom de ce droit<sup>45</sup>. La meilleure illustration en est, peut-être, la claire reconnaissance par la Déclaration que les peuples autochtones sont vraiment des peuples et que, comme les autres peuples, ils ont droit à l'autodétermination. Ce faisant, le droit international applique une définition ordinaire du mot « peuples »<sup>46</sup> et répond à la difficulté créée par le fait qu'il n'est pas logique de reconnaître le droit à l'autodétermination à des peuples qui n'ont pas de gouvernement autonome mais de ne pas le reconnaître aux peuples autochtones.

Jusqu'à un certain point, la reconnaissance de ce droit répare la carence discriminatoire du droit international qui ne considère pas leurs organisations politiques et le contrôle exercé sur leurs territoires comme leur donnant la souveraineté ou son équivalent. Même si, avant 2007, le droit international était devenu plus inclusif pour les peuples autochtones et avait accepté les conséquences de l'occupation de leurs territoires par des non-Européens<sup>47</sup>, il n'avait toujours pas reconnu leur autorité souveraine. Sans essayer de surmonter les différences entre autodétermination et souveraineté, il est clair que la reconnaissance de leur droit à l'autodétermination répare, jusqu'à un certain point, cette discrimination.

Des dispositions particulières de la Déclaration visent à assurer que le droit respecte la dignité humaine des peuples autochtones, à l'égal des autres individus et peuples. Elle reconnaît la force de leurs droits à leurs terres, celles qu'ils ont traditionnellement possédées, occupées ou utilisées et acquises. Cela est cohérent avec une jurisprudence internationale qui reconnaît les droits autochtones collectifs à la terre, en particulier la jurisprudence du Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination raciale, de la Commission et de la Cour interaméricaines des droits de l'homme, respectivement<sup>48</sup>. Ces cas illustrent que les droits à la propriété, à l'égalité et à la culture requièrent la reconnaissance des droits autochtones sur les terres<sup>49</sup>. En les reconnaissant, la Déclaration améliore la justice du droit international.

## Cohérence

Finnemore écrit :

*L'exigence de normes devient puissante et prévaut si elle est persuasive ; être persuasive signifie fonder la demande sur des normes existantes de façon à ce qu'augmentent leur congruence et leur cohérence. Le caractère persuasif et la cohérence logique de ces exigences sont importants du point de vue politique, mais du point de vue juridique ils sont essentiels et doivent être explicites dans le droit*<sup>50</sup>.

Ronald Dworkin défend l'intégrité du droit, un concept analogue à celui de cohérence de Finnemore décrit ci-dessus qui, dit-il, est source de l'obligation d'obéir à la loi parce qu'il promet « l'autorité morale pour assumer et pour déployer le monopole de la force coercitive »<sup>51</sup>.

Les droits des peuples autochtones ne sont pas, dans l'ensemble, complètement cohérents dans le sens que les prémisses sur lesquelles ils reposent varient et sont, parfois, contradictoires. Kingsbury l'explique quand il montre les tensions entre les justifications de revendications basées, à différents moments, sur les droits des minorités, les droits de l'homme, l'autodétermination, la souveraineté historique et/ou des droits *sui generis*<sup>52</sup>. Il conclut que l'usage de justifications contradictoires est positif en ce qu'il donne un certain degré de flexibilité pour répondre aux différents types de revendications autochtones.

Il existe, en outre, des tensions « internes » aux prémisses de toutes les catégories distinguées par Kingsbury, comme la prise en considération des droits des autochtones au titre des droits de l'homme. Il y a d'excellentes et convaincantes raisons logiques pour étendre les droits de l'homme à des droits collectifs. Des droits collectifs sont indispensables pour que tous les individus jouissent, avec égalité, de la dignité humaine et d'une pleine protection de leurs droits. Il y a aussi, dans la vision du monde autochtone au moins, une valeur inhérente au groupe qui dépasse la somme des droits des individus qui le constituent. Toutefois, les droits de l'homme ont été fondés, historiquement, sur une tradition libérale occidentale qui donne la priorité à l'individu sur le groupe. Alors que les droits de l'homme se sont étendus pour répondre au droit des groupes, conceptualiser les droits des autochtones exclusivement en termes de droits de l'homme continue à poser problème.

Il n'est pas certain que la Déclaration résolve ces incohérences. Elle peut les exacerber en ce sens que les droits qu'elle contient sont différents en qualité et fondés sur des justifications variées, quelquefois contradictoires. Certains appartiennent clairement aux droits de l'homme, comme le droit des individus autochtones à la vie (article 7(1))<sup>53</sup> ; certains sont apparentés à ceux qui s'attachent normalement aux droits des minorités, comme le droit de participer au système politique dominant (article 19) ; certains sont *sui generis* comme les droits à l'autono-

mie et au gouvernement autonome (article 4), langage qui ne se trouve nulle part ailleurs dans le droit international ; certains sont fondés sur la souveraineté historique des peuples autochtones qui justifie des droits explicites à la réparation (article 28). Cette confusion conceptuelle doit être vue à la lumière de la croissante prolifération des droits et institutions autochtones qui s'appliquent généralement dans le droit international ; de plus en plus d'institutions, de la Banque mondiale à l'Office mondial de la propriété intellectuelle, créent et appliquent des normes pour les peuples autochtones.

Malgré ce qui vient d'être écrit, la Déclaration donne quelque cohérence au regroupement des droits des autochtones. Ces différents droits ayant des justifications différentes, ils se reflètent en elle de façon ordonnée et accessible. Elle rend plus claire la question : que sont les droits des peuples autochtones ? Et elle répond à quelques questions pendantes, par exemple, sur le fait que certains droits collectifs sont aussi des droits humains.

### Précision

La précision des normes est considérée comme un indicateur de leur légitimité. Franck écrit :

*L'imprécision... a son prix. La conformité à des normes imprécises est plus difficile à établir, ce qui facilite leur non-application. À l'inverse, plus une norme est précise, plus difficile il est de résister à la pression qu'elle exerce et de justifier sa non-application. Puisque peu de personnes ou d'États souhaitent être perçus comme violant de toute évidence une règle de conduite généralement admise, ils peuvent essayer de résoudre le conflit entre l'exigence de la règle et leur désir de ne pas être entravés, en « interprétant » la règle de façon permissive. Une règle précise et moins élastique résiste plus à ces stratégies d'évasion qu'une règle imprécise<sup>54</sup>.*

Franck décrit la précision comme ce qui rend une règle claire et transparente :

*Habituellement, elle est réalisée par un texte explicite, qui définit la frontière entre le permis et le non-permis ou par la clarification de ce que signifie la règle, en cas de contestation. En d'autres mots, une règle vague peut être considérée comme tout à fait légitime si son application, dans des cas contestés, est donnée et ouverte à un processus qui la précise<sup>55</sup>.*

L'imprécision peut aussi agir contre la mise en œuvre des droits des peuples autochtones. Comme le note Falk, « la confusion sémantique, implicite dans les conceptions étatiques de l'autodétermination, a été utilisée pour éviter d'être confronté à la situation réelle des nations captives ou, plus intensément encore, aux lamentables situations des peuples autochtones »<sup>56</sup>.

Il faut noter, cependant, que la précision parfaite n'est ni possible ni nécessairement souhaitable car elle peut empêcher une évolution de l'interprétation du droit international, appropriée à certaines circonstances, particulièrement dans le cas des droits de l'homme<sup>57</sup>. Elle restreindrait aussi l'usage d'une « ambigüité constructive », souvent nécessaire pour obtenir un accord lors de l'élaboration de normes internationales.

La Déclaration a particulièrement accru la précision de certaines normes qui s'appliquent aux peuples autochtones, comme le droit à l'autodétermination. Comme le déclare Anaya : « (à) cette époque post-Déclaration, moins de questions se posent sur le contenu des droits des peuples autochtones car la Déclaration a beaucoup avancé dans les réponses qui leur sont faites et elle reflète, à leur sujet, un consensus mondial »<sup>58</sup>.

Comme elle est très argumentée, la signification de l'autodétermination est généralement discutée<sup>59</sup>. Beaucoup ont commenté les difficultés d'interprétation du terme « peuples » comme recouvrant « peuples autochtones » et le fait que ces peuples aient ou non, le droit de faire sécession. Cependant, l'adoption a apporté une certaine clarification. La signification du droit autochtone à l'autodétermination est claire d'après celle, ordinaire, de la Déclaration elle-même quand on lit, à la lumière des *travaux préparatoires* (en français dans le texte), son objectif et son contexte<sup>60</sup>. L'article 3 déclare sans ambages que les peuples autochtones ont droit à l'autodétermination, ce qui signifie que quand les critères de l'exercice du droit à la sécession, selon le droit international, sont réunis ils peuvent, légalement, l'exercer. Comme en d'autres circonstances, ce droit doit s'équilibrer avec celui de l'intégrité territoriale des États, ainsi que le stipulent l'article 46(1) et les explications de vote des États lors de l'adoption de la Déclaration<sup>61</sup>.

Plus loin, le texte dit clairement que l'exercice de l'autodétermination, implique que les peuples autochtones ont « le droit d'être autonomes ou d'avoir un mode de gouvernement autonome pour ce qui concerne leurs affaires intérieures ou locales et de trouver les financements de leurs fonctions autonomes » (article 4). Il déclare aussi qu'il y a une composante institutionnelle à l'autodétermination des autochtones qui suppose qu'ils ont le droit de « conserver et de renforcer leurs institutions politiques, légales, économiques, sociales et culturelles tout en maintenant leur droit à participer pleinement à la vie de l'État » (article 5), comprenant une participation aux activités de subsistance et de développement (article 20). L'article 23 stipule que « les peuples autochtones ont le droit de promouvoir, développer et conserver leurs institutions, leurs coutumes, spiritualité, traditions, procédures et pratiques distinctes et, dans le cas où ils existent, leurs systèmes ou coutumes juridiques conformément aux normes internationales des droits de l'homme ». Dans la même veine, les peuples autochtones ont le droit de participer aux affaires qui concernent leurs droits ainsi que de « conserver et de développer leurs propres institutions de prises de décision » (article 18). Selon l'article 20, ils ont le droit d'exercer une forte influence sur les processus poli-

tiques dominants de prise de décisions avant que soient adoptées les mesures qui pourraient les affecter. Ils ont le droit d'être préalablement consultés en vue de l'obtention de leur consentement libre et informé (article 19) et pour ce qui concerne les terres, territoires et autres ressources, article 32(2). De même, «les peuples autochtones ont le droit de déterminer leur propre identité et leur appartenance en accord avec leurs coutumes et traditions» (article 33).

## La Déclaration et la légitimité du compromis

Comme nous l'avons expliqué ci-dessus, la légitimité du compromis montre qu'une norme, après son établissement, accroît son autorité en interagissant avec une autre norme et ainsi s'intériorise. Nous discutons ici de différents types de légitimité du compromis, considérés dans le contexte de la Déclaration.

Cette légitimité est la plus prometteuse des trois car c'est elle qui s'accroît, avec le temps, après l'adoption des normes, c'est-à-dire de la Déclaration. Elle peut être aussi influencée positivement par des acteurs non étatiques, comme les peuples autochtones qui peuvent forcer les États à appliquer des normes qu'ils voudraient ignorer ou considérer comme hors d'usage ou non pertinentes<sup>62</sup>. Torres explique comment, dans le domaine juridique international à propos des droits des peuples autochtones, les normes interviennent dans les prémisses d'un compromis. Elle écrit :

*Une norme inclut, et est largement déterminée par elles, l'énonciation et la reconnaissance d'un ensemble de règles par des agences ou organismes internationaux tels que les Nations unies. En examinant les interactions entre groupes autochtones non dominants, avocats autochtones, gouvernements nationaux et agences internationales, il est possible de discerner si ces interactions suivent un modèle particulier. Si oui, une norme émerge ou a été établie pour régler les questions qu'affrontent les populations autochtones<sup>63</sup>.*

## Connaissance de la norme

La connaissance d'une norme peut accroître l'interaction avec elle et son intériorisation subséquente. Une meilleure connaissance des normes peut conduire les États, la société civile, les entités légales et judiciaires et les individus à s'engager pour les appliquer, à justifier à leur lumière la prise en considération de certaines questions. La connaissance d'une norme peut accélérer le fait d'y avoir recours. La Déclaration est très connue, bien qu'elle n'ait été adoptée qu'en septembre 2007. Le long processus qui a conduit à son adoption, les négociations d'année en année, les efforts des peuples autochtones pour attirer l'attention sur elle, a produit

une prise de conscience relativement élevée. En témoigne la reconnaissance que lui ont apportée les instances judiciaires nationales<sup>64</sup>.

## Socialisation et interaction, interprétation et intériorisation

Certaines écoles de relations internationales et de droit international, comme les constructivistes, expliquent l'obéissance aux normes internationales par l'influence qu'elles ont pour « socialiser » des États en les incitant à agir d'une certaine manière. Le constructivisme soutient que les États peuvent être socialisés par l'obéissance aux normes internationales et en participant aux affaires mondiales, souvent dans le cadre des réunions internationales. Finnemore écrit :

*Les États sont incorporés dans des réseaux denses de relations transnationales et internationales qui informent leur perception du monde et le rôle qu'ils y jouent. La socialisation par la société internationale dans laquelle eux et leurs populations vivent, les conduit à vouloir certaines choses<sup>65</sup>.*

Et, « les États sont socialisés pour accepter de nouvelles normes, valeurs et conceptions qui sont de l'intérêt des organisations internationales »<sup>66</sup> ce qui signifie que les organisations internationales « peuvent changer ce que veulent les États »<sup>67</sup>. Le processus de socialisation « est constitutif et générateur, créant de nouveaux intérêts et de nouvelles valeurs pour les acteurs. Il change l'action de l'État, non par la contrainte en lui imposant un ensemble déterminé de préférences, mais en changeant les préférences »<sup>68</sup>. Dans cette approche, « l'acquiescement découle fondamentalement de la persuasion qui réside dans le pouvoir des normes »<sup>69</sup>. Cette vue sur l'acquiescement est conforme à celle de l'école britannique de société internationale selon laquelle

*les nations obéissent ainsi aux règles internationales non seulement parce qu'elles calculent de façon sophistiquée quel est leur intérêt à acquiescer ou non, mais aussi parce que des habitudes répétées d'obéissance dans un cadre international les socialisent et que leurs intérêts sont valorisés par l'acceptation des normes<sup>70</sup>.*

D'autre part, Koh met l'accent sur les processus d'interaction, d'interprétation et d'intériorisation des normes qui incitent les États à obéir au droit international. Il met en lumière le rôle des processus horizontaux, de l'action intergouvernementale, et des relations verticales entre les systèmes légaux nationaux et internationaux qui s'agrègent autour des normes. Il explique :

*Un ou plusieurs acteurs transnationaux provoquent une interaction (ou des séries d'interactions) avec l'autre qui force l'interprétation ou l'énonciation de la norme*

*générale, applicable à la situation. Ce faisant, la partie agissante cherche non seulement à obliger l'autre partie, mais aussi à faire entrer dans son système normatif une nouvelle interprétation de la norme internationale... La transaction engendre une règle de droit qui guidera les interactions transnationales futures entre les parties; celles-ci, avec le temps, intérioriseront les normes et, éventuellement, la répétition de la participation au processus aidera à renouveler les intérêts et même les identités des participants*<sup>71</sup>.

Les acteurs non étatiques jouent un rôle central dans le processus transnational légal de Koh: « comme les acteurs transnationaux, gouvernementaux et non gouvernementaux, interagissent de façon répétée dans le processus, ils engendrent et interprètent les normes internationales et cherchent à les intérioriser au niveau national »<sup>72</sup>. Les acteurs non étatiques peuvent précipiter l'interprétation des normes légales en forçant les États à s'engager « dans les instances disponibles, pour énoncer et élaborer des normes »<sup>73</sup>.

Les peuples autochtones ont de nombreuses façons d'augmenter la légitimité de la Déclaration en encourageant les États à en tenir compte et en s'assurant qu'ils agissent en ce sens, activant les modalités de son interprétation et de son intériorisation. Généralement, dans leurs actions politiques et juridiques, ils commencent par poser leurs problèmes dans les termes des droits et des libertés contenus dans la Déclaration. Dans leur réponse, les États sont obligés de se référer à la Déclaration. Au niveau international, il existe de nombreuses occasions d'utiliser le texte de la Déclaration. Par exemple, les peuples autochtones peuvent rappeler son acceptation par les États quand ils présentent des communications devant les organismes internationaux chargés des traités sur les droits de l'homme, ou devant les mécanismes de supervision de l'OIT. Ils peuvent aussi rappeler à ces organisations que la Déclaration doit être prise en compte dans leur examen de la politique des États. Alors que les organismes des traités internationaux sur les droits de l'homme ne sont pas tenus de se conformer à la Déclaration ou de l'appliquer, on peut arguer que, d'après la Convention de Vienne sur le droit des traités, elle est pertinente pour l'interprétation des droits de l'homme ou des Conventions de l'OIT<sup>74</sup>. Les institutions internationales ne peuvent pas, pour des questions de bonne politique, appliquer des normes en deçà de celles qui ont été établies par l'Assemblée générale de l'ONU. Le Rapporteur spécial sur les peuples autochtones a spécifiquement pour mandat de promouvoir l'avancement de leurs droits quand nécessaire<sup>75</sup>. Quand, conformément à son mandat, ils lui transmettent leurs revendications, ou lui font part de leurs plaintes lors de ses visites dans les pays, les peuples autochtones ont, grâce à la résolution du Conseil des droits de l'homme, une solide base légale pour solliciter les commentaires du Rapporteur sur l'application, par les États, de la Déclaration.

De même, au niveau national, les peuples autochtones peuvent influencer sur l'usage que font les États de la Déclaration, comme l'illustre le cas maya, porté

devant la Cour suprême du Belize dans *Cal & Ors contre le Procureur général du Belize et autres*<sup>76</sup>. Sur les conséquences de la Déclaration, le juge Conteh écrit :

*Quand ces résolutions ou Déclarations contiennent des principes de droit international, les États ne doivent pas les ignorer. Cette Déclaration... fut adoptée par une majorité écrasante de 143 États contre seulement 4 États et 11 abstentions. De mon point de vue, il est d'une grande importance que le Belize ait voté en sa faveur. Je trouve que son article 26 a une particulière résonance et pertinence dans ce contexte précis car celui-ci reflète le consensus croissant et les principes généraux du droit international concernant les peuples autochtones, leurs terres et leurs ressources*<sup>77</sup>.

En conclusion, le juge déclare

*Par conséquent, je pense que cette Déclaration, incorporant comme elle le fait les principes généraux du droit international concernant les peuples autochtones et leurs terres et ressources, a une telle force que... le gouvernement du Belize ne doit pas l'ignorer*<sup>78</sup>.

Les peuples autochtones ne doivent pas se contenter non plus de brandir la Déclaration dans les instances juridiques. Elle est devenue aussi le langage dans lequel s'expriment leurs revendications politiques.

La légitimité du compromis peut s'attacher aux normes, même si les États sont réticents à s'y conformer ou les rejettent. Par exemple, poursuivant son opposition à la Déclaration, le Canada a discuté âprement pour inclure les mots « s'il y a lieu » à la fin de la phrase de la résolution qui donne mandat au Rapporteur spécial des Nations unies de promouvoir la Déclaration<sup>79</sup>. Ironiquement, pour obtenir l'inclusion de ces mots, le Canada a été forcé de s'engager sur la Déclaration, d'attirer l'attention sur elle et de lui donner de l'importance. J'ajouterai que cette position du Canada a apporté, à long terme, un appui à la Déclaration car elle a forcé les autres États à donner, une fois de plus, les raisons de leur propre soutien et a eu, comme résultat, d'augmenter ce dernier. Pour exprimer dans le pays leur soutien à la Déclaration, les peuples autochtones du Canada ont fait pression sur son parlement<sup>80</sup> demeurant, de ce fait, dans l'ordre du jour gouvernemental.

### **Infrastructure internationale, comprenant les mécanismes de résolution des controverses**

L'existence de mécanismes de résolution des controverses juridiques internationales peut accroître la légitimité des normes de deux manières: en donnant des outils pour pallier leur imprécision et en fournissant des lieux où se débattent les

questions de droit international. L'infrastructure internationale comprend des mécanismes de résolution des disputes et des responsables du développement des politiques et des prestations de service.

La Déclaration ne comporte pas de mécanisme de résolution des controverses comme les traités sur les droits de l'homme ou l'OIT, qui établissent des comités ou des mécanismes pour veiller à ce que les États se conforment à leurs stipulations ou à leurs Conventions. Néanmoins (voir l'article de Rodríguez Piñero dans ce livre), les traités régionaux et internationaux de droits de l'homme et l'OIT devraient interpréter leurs Conventions à la lumière de la Déclaration, comme le requiert la Convention de Vienne sur le Droit des traités. Ainsi qu'il a été dit, le mandat explicite du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples autochtones est de promouvoir la Déclaration<sup>81</sup>.

Selon l'article 42, les États ont l'obligation de promouvoir le respect et l'application de ses dispositions. Selon l'article 40,

*Les peuples autochtones ont le droit d'avoir accès à des procédures justes et équitables pour le règlement des conflits et des différends avec les États ou d'autres parties et à une décision rapide en la matière, ainsi qu'à des voies de recours efficaces pour toute violation de leurs droits individuels et collectifs. Toute décision en la matière prendra dûment en considération les coutumes, traditions, règles et systèmes juridiques des peuples autochtones concernés et les normes internationales relatives aux droits de l'homme.*

Ainsi, si les réclamations autochtones accusent un État de ne pas se conformer à la Déclaration, les mécanismes nationaux de résolution des disputes doivent prendre en compte la Déclaration au moins en matière de bonne pratique et pour ne pas mettre en péril la position politique internationale de l'État.

La Déclaration elle-même en appelle à la supervision et à l'infrastructure internationales pour assurer la conformité à ses dispositions. Elle fait obligation «aux organismes et aux agences spécialisées de l'ONU et à d'autres organisations internationales» de contribuer

*à la pleine mise en œuvre des dispositions de la présente Déclaration par la mobilisation, notamment, de la coopération financière et de l'assistance technique. Les moyens d'assurer la participation des peuples autochtones à l'examen des questions les concernant doivent être mis en place. (article 41).*

*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 (article 42).*

Les organismes, agences spécialisées de l'ONU et d'autres institutions intergouvernementales comportent un grand nombre d'institutions comme l'OIT, l'UNESCO, l'OMPI qui ont des projets sur les connaissances traditionnelles autochtones et autres<sup>82</sup>. Ces organisations peuvent inciter les États à se conformer à la Déclaration en suscitant et en augmentant leur prise de conscience sur les questions autochtones. Le Programme de développement des Nations unies, le Fonds de développement pour les femmes peuvent être très efficaces quand ils sont engagés, sur le terrain, dans des activités qui mettent en œuvre des politiques concernant les peuples autochtones. Cela ne se produira que si le Groupe interinstitutionnel de soutien aux peuples autochtones continue à promouvoir leurs droits<sup>83</sup>, à l'instar du guide pour une bonne application des droits autochtones, émis par l'OIT, de sa Convention 169 sur les peuples autochtones et tribaux<sup>84</sup> et des réunions particulières, tenues sur la Déclaration<sup>85</sup>.

Des organismes spécialisés des Nations unies l'utilisent, comme le montre le Groupe d'experts sur les langues autochtones qui recommande aux États :

*d'utiliser la Déclaration sur les droits des peuples autochtones et d'autre normes sur les droits de l'homme comme bases de développement de politiques et d'établissement de lois relatives à la promotion et au renforcement des langues autochtones<sup>86</sup>.*

La Déclaration souligne le rôle de l'Instance permanente sur les questions autochtones dans la promotion du respect et de la pleine application de ses dispositions. Un de ses rapports recommande l'établissement d'un Comité sur la Déclaration<sup>87</sup>, suggérant qu'il supervise l'application des droits de l'homme par les États. Il déclare :

*À partir de son expérience, le Comité porte le message des droits de l'homme aux gouvernements dans différentes circonstances. Quand il reçoit un appel à propos d'un cas particulier de grave violation des droits de l'homme, son bureau analyse la situation, consulte le Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples autochtones et, si cela lui paraît approprié, étudie la possibilité d'exercer ses bons offices auprès du gouvernement afin de corriger la situation. Un autre mode d'action serait d'effectuer une mission dans le pays à l'invitation de son gouvernement afin de vérifier l'exactitude de l'information reçue et de dialoguer, avec les autochtones concernés, les organismes et les fonctionnaires gouvernementaux. L'autorité du Comité, en tant qu'organisme des Nations unies de rang le plus élevé dans le domaine des questions autochtones, serait très bien servie par de tels modes d'action<sup>88</sup>.*

Sans aucun doute, le mandat sur les droits de l'homme donné au Mécanisme d'experts de l'ONU sur les droits des peuples autochtones, récemment créé, et

ses rapports sur l'institution centrale des droits de l'homme qu'est le Conseil des droits de l'homme établiront une jurisprudence sur la Déclaration<sup>89</sup>.

## Conclusion

Ce chapitre a voulu montrer que plus grande est la perception de la légitimité de la Déclaration, meilleure sera son application. La légitimité est définie comme la qualité des normes internationales qui conduit les États à intérioriser la volonté de leur obéir, même quand ce n'est pas nécessairement de leur intérêt d'accepter une diminution de leur souveraineté ou des sanctions s'ils ne s'y conforment pas. Le concept de légitimité est particulièrement important pour expliquer et entraîner l'application d'un document, qui n'est pas légalement contraignant, comme la Déclaration.

Celle-ci est légitime pour trois raisons: comme résultat d'une procédure légitime, parce que son contenu est juste, améliore la cohérence et la détermination des droits des peuples autochtones et parce qu'elle a été l'objet d'un engagement important. L'ouverture du processus de négociations qui a duré plus de 25 années, et le fait qu'elles ont été menées de façon formelle, transparente, bien définie et institutionnalisée, lui ont donné une très grande légitimité. À presque tous les stades, les peuples autochtones pouvaient y participer. En reconnaissant, notamment, les droits des autochtones à l'autodétermination, aux terres, territoires et ressources, et en répondant à leurs demandes particulières, la Déclaration redresse quelques-unes des distorsions historiques infligées aux autochtones par le droit international. Elle donne aussi plus de cohérence et de précision à leurs droits, exposés dans un seul document qui détaille et clarifie leurs contenus, explicitant ainsi ce qu'est l'autodétermination dans le contexte autochtone. Finalement, la légitimité de la Déclaration augmentera avec l'engagement du monde (États, acteurs non étatiques, autorités locales, compagnies multinationales, individus, etc.) à son égard. La Déclaration est très connue; en l'utilisant comme cadre de leurs revendications portées dans l'arène internationale ou dans leur pays, les peuples autochtones peuvent accroître leur intégration par les États. Il y a certainement, dans la phase actuelle d'institutionnalisation du droit au niveau international, beaucoup d'occasions pour que les peuples autochtones se livrent à cet exercice. On espère que le défi souligné par le Rapporteur spécial sur les peuples autochtones et le Bureau du Haut-Commissaire aux droits de l'homme, que nous avons mentionné au début de cet article, sera relevé: à savoir un changement positif dans la vie quotidienne des hommes, des femmes et des enfants autochtones<sup>90</sup>. ○

Texte traduit de l'anglais par **Simone Dreyfus-Gamelon**,  
membre du réseau des experts du GITPA

## Notes

- 1 Nations unies, Bureau du Haut-Commissaire aux droits de l'homme et du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples autochtones, Genève 9 août 2008 ; disponible sur [www.un.org/evenements/autochtones/2008](http://www.un.org/evenements/autochtones/2008).
- 2 Assemblée générale, *Résolution 61/295 : Déclaration sur les droits des peuples autochtones*, Document Nations unies A/61/67, annexe 13 septembre 2007.
- 3 Exprimant le pouvoir que les défenseurs, tels les peuples autochtones, ont d'influencer les résultats des controverses et la force qui s'attache aux normes persuasives et cohérentes, Finnemore écrit « c'est l'argument des avocats et juristes internationaux, relative à leur interprétation, qui informe du résultat des controverses sur les normes légales internationales. Les conflits les plus sérieux et les plus fondamentaux ne peuvent qu'être résolus politiquement mais beaucoup d'entre eux, de faible intensité et issus du quotidien, sont réglés par les avocats des tribunaux nationaux ou internationaux. La règle qui emporte la décision est alors la cohérence de la norme, déterminée par l'argumentation logique. Le caractère persuasif, congru et la cohérence logique des normes sont importants politiquement et essentiels, ils doivent être explicites dans le droit » ; **Martha Finnemore**, *National Interests in International Society*, Cornell University Press, Ithaca, 1996, p. 141.
- 4 Dans **Louis Henkins**. 1969. *How Nations Behave* (2ed), New York : Columbia University Press.
- 5 Discuté dans **Thomas M. Franck**, *Fairness in International Law and Institutions* Oxford and Clarendon Press, Oxford 1995 et *The Power of Legitimacy Among Nations*, New York : Oxford University Press, 1990.
- 6 **Harold H. Koh**. 1997. « Why Do Nations Obey International Law ? », 106 *Yale L J* 2599
- 7 Noter le commentaire de Hathaway et Koh selon lequel « contrairement à de nombreux autres traités, les traités sur les droits de l'homme n'apportent pas aux États de bénéfices matériels évidents. Pourquoi, par exemple, un État voudrait-il s'associer à un accord qui exige que ses tribunaux rendent une justice équitable (potentiellement coûteuse et intrusive) quand il ne reçoit en retour que la promesse des autres membres de traiter avec respect ses propres citoyens... Les droits de l'homme se situent ainsi dans un domaine du droit international où les pays sont peu incités à faire respecter les traités et les normes ». *Foundation of International Law and Politics*, Foundation Press, New York 2005, p. 206
- 8 **Alan Boyle and Christine Chinkin**, *The Making of International Law*, Oxford University Press, Oxford 2007, p. 25. Considérer aussi Habermas : « Selon le positivisme juridique, les normes, les verdicts et les décrets tiennent leur force contraignante et leur validité de certains événements générateurs de droits : ces décisions ne doivent être mises en application que de façon appropriée et autorisée par les institutions adéquates. Que ces procédures, ces pratiques et ces autorités soient considérées comme les bonnes est également définies par le droit, et le droit seulement », **Jürgen Habermas**, « On Law and Disagreement Some Comments on 'Interpretative pluralisme' » 16(2), *Ratio Juris* 187-189, 2003.
- 9 Ces idées sont défendues par les théories constitutionnelles de la démocratie et de la confection du droit ; elles sont exprimées, par exemple, par des auteurs comme **Jeremy Waldron**, *Law and Disagreement*, Oxford University Press, Oxford, 1999.
- 10 Comme **Ian Hurd** le note dans « Legitimacy and Authority in International Politics », 53 *Int Org* 379-381, 1999 : « la légitimité vient de la substance de la règle ou de la procédure ou de la source qui la constitue ».
- 110 **Benedict Kingsbury**, 1997. « On the relationship between legitimacy and conceptions of the law », in « The Function of Compliance as a Function of the Competing Conceptions of International Law » *Stud Transnat'l Legal Pol'y* 49. Voir aussi **Ian Hurd**, « Theorizing international legitimacy var[ies] across countries, regions and political traditions », citant Benedict Kingsbury « The International Legal Order » dans Peter Cane and M. Tushnet, *The Oxford Handbook of Legal Studies* (Oxford) 272, 284, 2003 et **Alan Boyle and Christine Chinkin**, ci-dessus note 7, 28.
- 12 Nations unies, ECOSOC, *Résolution 1982/34 : Groupe de travail sur les Populations autochtones*, Nations unies Document E/RES/1982/34,7 mai 1982

- 13 Il faut noter que la division de l'ONU en régions géopolitiques ne correspond pas à la répartition des peuples autochtones dans ces diverses régions. Le « monde autochtone » se reflète dans les groupements régionaux auxquels appartiennent les membres autochtones de l'Instance permanente.
- 14 Ci-dessus note 12.
- 15 De nouveau, notez le chapitre d'Erica Daes dans ce livre. Notons aussi que les États ont commencé à se retirer du Groupe de travail au moment où se préparait le premier projet de Déclaration. Voir **Alexandra Xanthaki**, *Indigenous Rights and United Nations Standards: Self-determination, Culture and Land*, Cambridge University Press, Cambridge 2007.
- 16 Sous-Commission des Nations unies sur la prévention de la discrimination et la protection des minorités, *Résolution 1994/45, Projet de Déclaration sur les droits des peuples autochtones*, Nations unies, Document E/CN.4/Sub.2/Rés/1994/45, 1994.
- 17 Commission des Nations unies sur les droits de l'homme, *Résolution établissant un Groupe de travail afin d'élaborer un projet de Déclaration sur les droits des peuples autochtones*, Rapport de la 51<sup>e</sup> session de l'ESCOR Sup. (n° 4) Nations unies Document E/1995/23, 3 mars 1995, p. 110.
- 18 Seulement dans les langues officielles des Nations unies. Pas d'interprétation simultanée pour les langues autochtones.
- 19 Conseil des droits de l'homme de l'ONU, *Résolution 2006/2: Groupe de travail de la Commission des droits de l'homme sur l'élaboration d'un projet de Déclaration conformément au Paragraphe 5 de la Résolution de l'Assemblée générale, Résolution 49/214 du 23 décembre 1994*, (29 juin 2006).
- 20 **Mattias Åhrén**. « The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: How was it Adopted and Why is it Significant? » (4) *Galdu Journal of Indigenous Peoples' Rights* 84, 2007.
- 21 Voir les chapitres du Dr Albert Barume et de Naomi Kipuri dans ce livre.
- 22 Documents en possession de l'auteur.
- 23 Ci-dessus, note 8.
- 24 **Jürgen Habermas**, *Communication and the Evolution of Society* (T. McCarthy trans, Boston: Beacon Press), p. 185, 1979.
- 25 **Chris Tennant**. « Indigenous Peoples, International Institutions, and the International Legal Literature from 1945-1993 », 16 *Hum Rights Q* 1, 49 1994 [souligné dans l'original].
- 26 Sous-Commission des Nations unies sur la prévention de la discrimination et la protection des minorités *Étude du problème de la discrimination contre les populations autochtones*, Documents. E/CN.4/Sub.2/1986/7, Add. 4, paragraphe 379, 1986.
- 27 La Conférence internationale des Organisations non gouvernementales sur les peuples autochtones des Amériques, en 1977, fut un événement clé. Voir **Tennant**, note 25, ci-dessus, citant **Roxanne Dunbar Ortiz**. *Indians of the America: Human Rights and Self-Determination* (Praeger) p. 29, 1984 ; **Anthony Simpson** dans le débat : « The Role of Indigenous Non governmental Organizations in Developing Human Rights Standards Applicable to Indigenous Peoples », *Am Soc'y Int'l L Proc* 282, 283, 1987 ; et **Rodolfo Stavenhagen**. *Report of the United Nations: Seminar on the Effects of Racism and Racial Discrimination: Effective Protection and Comprehensive Development of the Social and Economic Sectors in Indigenous Communities Through International Standard-Setting Activities (Background Paper)*, Nations unies, ESCOR, Commission des droits de l'homme, 45<sup>e</sup> session, Agenda article 21, Document E/CN.4/1989/22, 53, 67. 1989.
- 28 Voir le chapitre de E. Daes dans ce livre.
- 29 Notes 20, 84.
- 30 Voir le chapitre de E. Daes dans ce livre.
- 31 **Alexandra Xanthaki** écrit : « c'est essentiellement le résultat d'un partenariat entre les experts et les peuples autochtones. Les États se sont peu à peu retirés de l'élaboration du projet, n'assistant aux séances qu'en petit nombre, en étant souvent réticents à engager le dialogue sur les dispositions ». Ci-dessus note 14 et **Julian Burger**, « The United Nations Draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples »- 6 *St Thomas Law Review* pp. 209-210, 1996.
- 32 Turpel également, souligne le remarquable « pouvoir partagé de la plume » entre les États et les peuples autochtones : **Mary-Ellen Turpel**. « Draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples – Commentaries » 1 *CNLR* 50, 50, 1994.
- 33 **Habermas**, voir ci-dessus, note 8, 190.

- 34 «De plus, la participation des organisations non gouvernementales au travail de l'ONU répond aux besoins de communautés et de groupes souvent marginalisés qui n'accèdent pas directement à cette grosse machine», **Christine Tinker** «The Role of Non-State Actors in International Law-Making During the UN Decade of International Law», 89 *Am Soc'y Int'l L Proc* 177, 178, 1995.
- 35 *Ibid.* «Les acteurs non étatiques jouent un rôle important en attirant l'attention sur les questions qu'ils posent dans les ordres du jour nationaux. Il existe un lien naturel entre les militants de terrain et les organisations ou groupes actifs au niveau international grâce auquel les groupes affiliés à l'ONU, ou l'ONU elle-même, peuvent être des sources d'inspiration, d'assistance ou de leadership quand les gouvernements sont moins sensibles à leurs préoccupations.» Voir aussi **Dianne Otto**. «Non governmental Organizations in the United Nations System: The Emerging Role of International Civil Society» 18 *Droits de l'homme Q* 107, 1996.
- 36 **Karen Knop**. *Diversity and Self-Determination in International Law* (Cambridge: Cambridge University Press) 213, 2002, citant **Robert Williams Jr.** «Encounters on the Frontiers of Human Rights Law: Redefining the Terms of Indigenous Peoples Survival in the World» *Duke Law Journal* 660 at 700, 1990; **Dalee Sambo**. 1993. «Indigenous Peoples International Standard-Setting Processes: Are State Governments Listening?» 3 *Transnat'l L & Contemp Probs* 13, 1993.
- 37 **Knop**, *ibid.*, 263.
- 38 Le commentaire selon lequel «les ONG manquent d'approbation démocratique» est dans **Ignaz Seidl Hohenveldern**. 2001. «The Attitude of States towards the Proliferation of International Organizations» in Neils M. Blokker and Henry G Schermers. 2001. *Prolifération of International Organizations: Legal Issues* (The Hague: Kluwer Law International), pp. 51, 62.
- 39 Ainsi, «la participation n'est pas la panacée immédiate contre le déficit démocratique du droit international mais requiert une analyse plus complexe», **Knop**, note 36 ci-dessus, p. 215.
- 40 Voir le chapitre d'Albert Barume.
- 41 **Franck**, *Fairness*, note 5 ci-dessus.
- 42 **John Rawls**, 1971. *A Theory of Justice* (Belknap Press) 303: «All social primary goods – liberty and opportunity, income and wealth, and the basis of self-respect – are to be distributed equally unless an unequal distribution of any or all of these goods is to the advantage of the least favoured.»
- 43 **Franck**, *Fairness*, notes 5, 8 ci-dessus.
- 44 **John Tasioulas**. «International Law and the Limits of Fairness» 13 *European J of Int'l Law* 993, 2002; and **Phillip R. Trimble**. *Globalization, International Institutions and the Erosion of National Sovereignty and Democracy* 95 *Mich L R* 1944, 1952-1997; **Lea Brilmayer**. «International Justice and International Law» 98 *W Va L Rev* 611, 1996.
- 45 Voir, par exemple, **S. James Anaya**, *Indigenous Peoples in International Law* (2<sup>éd</sup>, Oxford University Press, Oxford) 2004; **Anthony Anghie**, *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*, Cambridge Studies in International and Comparative Law, Cambridge University Press, Cambridge 2005; **Richard Falk**, «The New States and International Legal Order», II Académie du Droit International, recueil de Cours 1-102 à 34ff, 1996; **Paul Keal**, 2003. *European Conquest and the Rights of Indigenous Peoples: The Moral Backwardness of International Society*, Cambridge University Press, Cambridge 2003; **Knop**, note 36 ci-dessus; **Siegfried Wiessner**, «Rights and Status of Indigenous Peoples: A Global Comparative and International Analysis» 12 *Harv Hum Rts J* 57, 1999.
- 46 **Anaya**, *ibid.*
- 47 *Western Sahara case*, Opinion consultative, Cour internationale de justice 12,16 octobre 1975.
- 48 Comité des Nations unies sur l'élimination de la discrimination raciale, *Recommandation générale XXIII: Peuples autochtones*, 18 août 1997) ONU Document A/52/18, annexe V; et par exemple in *Mayagna (Sumo) communauté des Awas Tingni vs Nicaragua R* (31 août 2001), Cour interaméricaine des droits de l'homme (Ser C) No 79 (aussi publié en (2002) 19 *Arizona J Int'l and Comp Law* 395). Pour la description complète du jugement qui a abouti à la sentence, voir **S. James Anaya and C. Grossman**. «The Case of Awas Tingni v Nicaragua: A New Step in the International Law of Indigenous Peoples» 19 *Arizona J Int'l and Comp Law* 1, 2002; et Communautés autochtones mayas du district de Toledo v Belize (Merits), I/A CHR, *Rapport n° 40/04*, Cas 12.053, 12 octobre 2004.
- 49 *Mayagna (Sumo) Awas Tingni*, *ibid.*

- 50 **Martha Finnemore**, note 3 ci-dessus.
- 51 **Ronald Dworkin**, *Law's Empire* Harvard University Press, Cambridge, États-Unis, p. 188, 1986.
- 52 **Benedict Kingsbury**, «Reconciling Five Conceptual Approaches to Indigenous Peoples' Claims in International and Comparative Law» 34 *New York University Jnl Int'l L & P* 189, 2001.
- 53 Voir, en particulier, le chapitre de Luis Rodríguez-Piñero dans ce livre.
- 54 **Thomas M. Franck**. 2006. «The Power of Legitimacy and the Legitimacy of Power: International Law in an Age of Power Disequilibrium» 100 *Am J Int'l L* 88, 93. Les Chayes argumentent que la non conformité à la norme est plus souvent le résultat de son ambiguïté et des limites des capacités qu'un mépris délibéré à son égard, **Abram Chayes and Antonia Handler Chayes**, *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*, Harvard University Press, Cambridge, États-Unis, 1995.
- 55 **Franck**, *ibid.*, 93, 1995.
- 56 **Richard Falk**, «The Rights of Peoples (In Particular Indigenous Peoples)» in James Crawford (ed.) *The Rights of Peoples*, Clarendon Paperbacks, Clarendon Press, 17, 27, Oxford, 1988.
- 57 *Mayagna (Sumo) Awas Tingni*, note 48 ci-dessus.
- 58 **S. James Anaya**. «The Declaration within its International Legal Context» in Claire Charters, Les Malzer and Vicky Tauli-Corpuz (eds) *Indigenous Voices: The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, Hart Publishing, Oxford, 2010.
- 59 Voir, par exemple, **Antonio Cassese**. *Self-Determination of Peoples: A Legal Reappraisal*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995.
- 60 Convention de Vienne sur le droit des traités, 1155 UNTS 331, 8 ILM 679, entrée en vigueur le 27 janvier 1980, articles 31-33.
- 61 *Rapports officiels de l'Assemblée générale des Nations unies*, New York, Document. ONU A/61/PV.107 (13 septembre 2007).
- 62 «Si agir entre acteurs internationaux a pour résultat de les faire se conformer au droit international, un premier pas sera franchi dans leur acquisition de capacités et dans l'accroissement de leur participation. C'est alors que le rôle des organisations intergouvernementales, des ONG, des compagnies privées et des 'entreprises morales multinationales' doit être soigneusement étudié», **Koh** note 6 ci-dessus, 2656.
- 63 **Raidza Torres**, «The Rights of Indigenous Populations: The Emerging International Norm» 16 *Yale J Int'l L* 127, 145, 1991.
- 64 Voir, par exemple, *Cal & Others, v the Attorney général of Belize & Anor* (2007) Revendications n° 171 et 172, Juge Conteh, Cour suprême de Belize, 2007
- 65 **Finnemore**, notes 3, 2, ci-dessus
- 66 *Ibid.* 5.
- 67 *Ibid.* 5.
- 68 *Ibid.* 5-6.
- 69 **Koh, Harold Hongju**, «Internalization Through Socialization» 52 *Duke L J* 975, 976, 2005.
- 70 *Ibid.* 978.
- 71 **Koh**, note n° 6, 2646.
- 72 *Ibid.* 2651.
- 73 *Ibid.*, 2656.
- 74 Les traités doivent être interprétés à la lumière de leur contexte, incluant «toute règle pertinente de droit international applicable aux relations entre les parties - 1155 UNTS 331, 8 ILM 679, entré en vigueur le 27 janvier 1980, article 31(3)(c). Voir la discussion dans **Campbell McLachlan**, «The Principle of Systemic Integration and Article 31(3)(c) of the Vienna Convention» 54 *ICLQ* 279, 2005. Noter, aussi, les commentaires dans le chapitre de ce livre de Rodríguez-Piñero.
- 75 Conseil des droits de l'homme, «Résolution 6/12», 28 septembre 2007, paragraphe 1(g)», reproduit dans *Rapport du Conseil des droits de l'homme à sa sixième session*, Nations unies A/HRC/6/22, 14 avril 2008.
- 76 (2007) Requêtes n° 171 et 172 de 2007, Juge Conteh (Cour suprême du Belize).
- 77 *Ibid.*, paragraphe 131.
- 78 *Ibid.*, paragraphe 132.

- 79 Notes de l'auteur, en sa possession, sur la réunion de septembre 2007 du Conseil des droits de l'homme.
- 80 Assemblée des Premières Nations et al, *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones: le parlement canadien réclame l'application d'un important instrument des droits de l'homme universels*, Communiqué de presse, Ottawa, 9 avril 2008.
- 81 *Résolution 6/12*, ci-dessus note 75, du Conseil des droits de l'homme des Nations unies.
- 82 Conseil économique et social, Instance permanente sur les questions autochtones, *Information reçue du système des Nations unies, Bureau mondial de la propriété intellectuelle*, Documents ONU E/C.19/2006/6 Add.13 (21 mars 2006) paragraphes 6 et 14.
- 83 Instance permanente sur les questions autochtones, *Rapport du Groupe de soutien interinstitutionnel sur les questions autochtones*, Document des Nations unies E/C.19/2008/6, 5 février 2008, annexe.
- 84 Organisation internationale du travail (OIT), Convention 169 sur les peuples autochtones et tribaux dans les pays indépendants 1989, adoptée le 27 juin 1989 par la Conférence générale de l'OIT lors de sa soixante-seizième session, entrée en vigueur le 5 septembre 1991. Groupe interinstitutionnel de soutien sur les questions autochtones, *Réunion spéciale sur la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones*, Genève 26-27 février 2008, Documents des Nations unies E/C.19/2008/CRP.7, 27 mars 2008.
- 85 *Ibid.*
- 86 Instance permanente de l'ONU sur les questions autochtones, *Rapport de la réunion du Groupe d'experts internationaux sur les langues autochtones*, Document Nations unies E/C.19/2008/3 21 janvier 2008, paragraphe 40.
- 87 Instance permanente de l'ONU sur les questions autochtones, *Application du mandat sur les droits de l'homme de l'Instance permanente...* 9 mars 2007, Document Nations unies E/C.19/2007/6, paragraphe 39.
- 88 *Ibid.*, paragraphe 59.
- 89 Conseil des droits de l'homme, *Résolution 6/36: Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones*, Document Nations unies A/HRC/Rés/6/36 (14 décembre 2007).
- 90 Nations unies: Bureaux du Haut-Commissaire aux droits de l'homme et du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples autochtones, Communiqué de presse, Genève, 9 août 2008, disponible sur [www.un.org/events/indigenous/2008](http://www.un.org/events/indigenous/2008).

# RENDRE EFFECTIVE LA DÉCLARATION COMME INSTRUMENT DES DROITS DE L'HOMME DANS LE SYSTEME DE L'ONU

---

Julian Burger\*

## Introduction

Pour la communauté des défenseurs des droits de l'homme, tout nouvel accord international à leur sujet représente une victoire, petite mais significative. Hors de cette communauté, ces triomphes passent souvent inaperçus, sont peu mentionnés dans la presse et pénètrent difficilement les pratiques des administrations gouvernementales qui sont censées les appliquer. Quand la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones (ci-après la Déclaration) fut adoptée par l'Assemblée générale<sup>1</sup> après 25 ans de débats, les diplomates, les organisations non gouvernementales et les fonctionnaires internationaux qui avaient consacré tant de temps aux négociations sentirent leurs efforts justement récompensés. Cependant, la valeur de la Déclaration se mesurera à d'autres critères et, plus précisément, selon les changements positifs qu'elle apportera aux communautés autochtones.

Le système onusien doit faire face au défi de faire de la Déclaration une contribution à l'avancement des droits des peuples autochtones et à l'amélioration de leurs conditions. Plus particulièrement, il doit donner une visibilité à ce nouvel instrument en faveur des droits de l'homme, intégrer ses principes dans son propre travail, notamment dans le domaine du développement et appuyer les efforts des gouvernements, des acteurs de la société civile et des autochtones eux-

---

\* Julian Burger a coordonné le programme des peuples autochtones au Bureau du Haut-Commissaire aux droits de l'homme (précédemment, Centre des droits de l'homme), poste qu'il occupait depuis 1991. Il était responsable de l'organisation des sessions du Groupe de travail sur les populations autochtones, au moment où ce Groupe préparait le premier projet de Déclaration, et de celles de la Commission des droits de l'homme qui a révisé et finalisé le document qui fut, consécutivement, transmis à l'Assemblée générale. Les points de vue exposés dans ce chapitre ne reflètent pas nécessairement les positions de l'organisation pour laquelle il travaille.

mêmes pour le mettre en œuvre. La Déclaration donne aux Nations unies le rôle de promouvoir et de protéger leurs droits. Elle appelle explicitement les organes et agences spécialisées de l'ONU à contribuer à la pleine réalisation des droits qu'elle contient, y compris par la mobilisation de la coopération financière et de l'assistance technique<sup>2</sup>.

Le présent article prend en considération l'action qui doit être entreprise par tous les organismes de l'ONU, politiques, consultatifs et de suivi, ainsi que par les organisations, fonds et agences spécialisées. Les premiers sont les organes législatifs comme le Conseil des droits de l'homme, composé des États, et les organes de conseil ou de suivi composés d'experts indépendants. Les seconds sont les organisations du système des Nations unies, et leurs secrétariats opérant au siège et au niveau des pays, ainsi que les programmes d'assistance technique et de gestion.

### **Rôle de l'Instance permanente sur les questions autochtones, du Rapporteur spécial sur les peuples autochtones et du Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones**

Les articles 41 et 42 de la Déclaration établissent que les organismes et les organes des Nations unies, y compris l'Instance permanente sur les questions autochtones contribueront à la réalisation de ses dispositions. Dans le domaine des droits de l'homme il s'agit: du Conseil des droits de l'homme; du Mécanisme d'experts récemment créé comme organe consultatif; du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples autochtones; des autres procédures spéciales qui informent le Conseil; et des organes de surveillance des traités sur les droits de l'homme.

Chacun de ces organismes est indépendant et déterminera sa façon de contribuer à la mise en œuvre des dispositions de la Déclaration. Par exemple, l'Instance permanente a déclaré qu'elle considérait la Déclaration comme son cadre légal<sup>3</sup>. Le Rapporteur spécial, nommé en 2008, a centré sur elle et sur son application son premier rapport au Conseil, notant que la Résolution 6/12 de ce dernier requérait qu'il la promeuve<sup>4</sup>. Le Rapporteur spécial affirme que la Déclaration représente le cadre normatif de son propre travail et, plus largement, celui des activités des institutions, mécanismes et agences spécialisées de l'ONU. Le Mécanisme d'experts a indiqué que la Déclaration constituera la principale référence normative de son travail substantiel et a proposé qu'elle devienne un point fixe de son calendrier<sup>5</sup>.

Les questions se posent de savoir ce que feront et pourront faire ces trois organismes de l'ONU, comment ils coopéreront ensemble et coordonneront leurs activités, dans quelle mesure et de quelle façon les États, les représentants du système onusien, les délégations non gouvernementales et les peuples autochtones y contribueront. Lors de la première session du Mécanisme d'experts, le Rappor-

teur spécial signala qu'avec la création du Mécanisme son rôle d'élaboration d'études thématiques devenait secondaire et qu'il devrait plutôt apporter des éléments aux travaux thématiques du Mécanisme. Sa principale fonction était d'examiner les situations particulières des droits de l'homme chez les peuples autochtones, d'en identifier les causes profondes et d'engager avec les États des dialogues constructifs<sup>6</sup>. Les membres du Mécanisme d'experts répétèrent avec insistance que le nouvel organisme ne traiterait, concernant les droits de l'homme, ni de cas particuliers ni de situations particulières dans des pays déterminés. Pour sa part, et pour renforcer les deux mandats des deux organismes de défense des droits humains des peuples autochtones, le Rapporteur spécial informa les participants à la première session que le secrétariat du Bureau du Haut-Commissaire aux droits de l'homme était habilité à recevoir des informations et des documents sur des accusations de violation des droits de l'homme.

Dans la mesure où le Mécanisme est concerné, peu de déclarations sur les situations locales furent entendues bien que beaucoup de délégations autochtones soient venues avec des informations sur leurs pays<sup>7</sup>. Dans sa Résolution 9/7, le Conseil avait demandé au Mécanisme de préparer une étude sur «les leçons à tirer et les difficultés à résoudre pour réussir la mise en œuvre des droits des peuples autochtones à l'éducation» et la contribution des membres et des participants donne des indications sur la façon dont le nouvel organisme rendra opératoire la Déclaration. L'objet de cette étude n'est pas de produire un travail exhaustif en 12 mois. Elle peut, ainsi que l'ont suggéré les participants, faire comprendre l'étendue du droit à l'éducation dans le cas des peuples autochtones tel que, particulièrement, il s'exprime dans la Déclaration, inclure des exemples de programmes gouvernementaux réussis et de systèmes éducatifs autochtones, repérer les difficultés et faire des recommandations aux États. Ce faisant, le Mécanisme contribuerait, de façon pratique, à une meilleure compréhension des articles de la Déclaration sur le sujet et aiderait à leur application. Dans la mesure où le rôle des observateurs de son travail est concerné, les États et les peuples autochtones sont explicitement invités à contribuer à cette étude, en donnant notamment des exemples de bonne pratique.

L'Instance permanente organisa, en janvier 2009, une réunion pour savoir comment appliquer l'article 42 de la Déclaration. Compte tenu de la division du travail entre le Mécanisme d'experts et le Rapporteur spécial, l'Instance put, lors de cette session définir sa contribution à la mise en œuvre et s'assurer de la complémentarité entre les trois organismes. Le mandat de l'Instance suggère clairement deux domaines de travail: le premier, de diffuser la Déclaration le plus largement possible, le deuxième, de faire intégrer ses dispositions dans les programmes et activités du système onusien. Ces deux tâches font partie de son mandat, qui est de contribuer à la coordination interne en donnant des avis au Conseil économique et social et d'informer un plus large public sur les peuples autochtones. De plus, ces activités ne sont pas comprises dans les mandats des

deux organismes des droits de l'homme dont nous avons parlé ci-dessus. Il se peut que, dans les années à venir, des débats clarifient les rôles distinctifs de ces organismes et leur mode de coopération mais, pour l'instant, les mandats dont ils disposent leur assignent clairement des rôles tout à fait différents et complémentaires dans la mise en œuvre des articles 41 et 42 de la Déclaration.

### **Le rôle du Conseil des droits de l'homme, procédures spéciales et organes des traités**

L'adoption de la Déclaration par le Conseil des droits de l'homme à sa session inaugurale de juin 2006 fut l'un de ses triomphes et montra que le nouvel organisme, remplaçant la Commission des droits de l'homme, considérée par certains comme discréditée, avait le sens de ses objectifs et de la détermination. Les gouvernements, qui avaient approuvé le document devant le Conseil, le défendirent devant l'Assemblée générale mais rencontrèrent la résistance des États CANZUS (Canada, Australie, Nouvelle-Zélande et États-Unis); ils durent répondre aussi aux préoccupations des Africains. Finalement, l'Assemblée générale à New York l'adopta, 18 mois après le Conseil mais les presque 25 ans de négociations font dorénavant partie de l'histoire de l'ONU à Genève. C'est pour cette raison, et parce que le Conseil des droits de l'homme est le principal organisme intergouvernemental responsable de ces questions dans le système onusien, que l'on peut s'attendre à ce qu'il joue un rôle particulier dans la mise en œuvre de la Déclaration<sup>8</sup>.

La création du Mécanisme d'experts a été le principal moyen de soumettre au Conseil des propositions de mise en œuvre. Tandis que la résolution l'établissant ne donne à ce Mécanisme aucun mandat à cet égard, son préambule fait référence à la Déclaration comme raison de sa création<sup>9</sup>. Le mandat donné laisse au Conseil la tâche d'émettre des avis thématiques nécessaires. Avec le temps, on pense que les avis émis par le Mécanisme serviront directement le Conseil et l'aideront à remplir son mandat de principal organisme intergouvernemental pour les questions de droits de l'homme et, par conséquent, pour l'application de la Déclaration.

Ainsi que l'a noté le Rapporteur spécial, l'Examen périodique universel fournit un outil pour promouvoir les droits proclamés dans la Déclaration. Il suggère qu'avec le temps la Déclaration soit incluse dans le processus d'examen. Telle que la procédure existe, cela impliquerait que les sources des rapports, en particulier les organismes des traités et les titulaires de procédures spéciales, incorporent systématiquement les normes de la Déclaration dans leurs rapports et leurs analyses par pays. Cela signifie aussi que les organisations non gouvernementales et les peuples autochtones se servent de la Déclaration quand ils préparent leurs rapports pour le processus de révision. Enfin, il suggère que les États, chargés de réviser les rapports par pays, utilisent la Déclaration comme cadre de leurs échanges interactifs et base de leurs recommandations, ce qui n'est pas toujours le cas.

Les traités des Nations unies ont contribué pendant au moins deux décennies à la jurisprudence sur les droits des peuples autochtones<sup>10</sup>. Cela se reflète à la fois dans les décisions prises sur des cas individuels et dans l'adoption de commentaires généraux interprétant certains articles. Certains de ces commentaires et décisions ont été utilisés par les participants aux négociations pour soutenir des dispositions particulières. Avec l'adoption de la Déclaration ces organismes veulent savoir comment l'utiliser pour améliorer leur travail<sup>11</sup>. Il est généralement admis que la Déclaration ne crée pas de nouveaux droits, séparés, mais élabore ceux qui existent et les applique à des circonstances particulières, culturelles, historiques et politiques. Malgré cela, les Comités qui supervisent l'application des pactes et des conventions sur les droits de l'homme font face à des problèmes d'identité et de définition, d'étendue et d'extension du droit à l'autodétermination, d'interprétation des droits sur les terres et les ressources et à d'autres questions. La Déclaration, maintenant établie comme norme universelle des droits autochtones, doit servir de référence.

Les procédures particulières établies par le Conseil des droits de l'homme qui comprend des experts indépendants, des rapporteurs spéciaux et des représentants du Secrétaire général, ont traité, de façon intermittente, dans leurs rapports thématiques et par pays, de questions autochtones<sup>12</sup>. L'adoption de la Déclaration a, toutefois, donné une impulsion à une meilleure intégration des droits autochtones dans les mécanismes des droits de l'homme et il est remarquable que plusieurs titulaires de mandats aient expressément demandé plus d'informations sur ses dispositions et l'étendue de son application<sup>13</sup>. En s'appuyant sur ses dispositions, on peut affirmer qu'il n'y a pas de mandat thématique qui ne concerne les peuples autochtones, lesquels peuvent et, à l'avenir, doivent, utiliser tous ces mécanismes plutôt que de concentrer leur attention exclusivement à l'action du Rapporteur spécial sur les peuples autochtones.

### **Rôle des départements, organisations, financements et agences spécialisées des Nations unies**

Les articles 41 et 42 de la Déclaration attribuent au système de l'ONU des responsabilités particulières dans l'application des droits qu'elle comporte, en mobilisant la coopération financière et l'assistance technique. L'engagement pris par l'Assemblée générale suppose, implicitement, le réaligement des priorités des programmes, des budgets et même des personnels opératoires de l'ONU de sorte qu'ils puissent répondre effectivement aux aspirations de la Déclaration. Comme il a déjà été dit, l'ONU est une entité peu gérable dont les décisions sont prises par des départements différents quand elles concernent ses différents secteurs: par les ministres de la santé à l'Organisation mondiale de la santé (OMS) par les ministres de la culture à l'UNESCO, et souvent par les ministres des affaires

étrangères pour ce qui concerne les normes se référant aux droits de l'homme, comme la Déclaration sur les droits autochtones. Il va sans dire que la bonne volonté des directeurs de programmes pour améliorer leurs activités en direction des peuples autochtones aura peu de conséquences, à long terme, s'ils ne reçoivent pas le soutien politique et pratique de leurs gouvernements, particulièrement des comités qui décident de l'allocation des ressources financières et humaines. L'article 41 demande la mobilisation de la coopération financière et de l'assistance technique et l'article 39 note que « les peuples autochtones ont le droit d'accès à l'assistance technique et financière des États et à la coopération internationale pour jouir des droits contenus dans la présente Déclaration ».

Dans le système onusien, deux initiatives contribuent déjà, et contribueront dans l'avenir, à améliorer la coopération internationale sur les questions autochtones. La première concerne l'approbation par le Groupe des Nations unies sur le développement (UNDG en anglais) des directives sur les questions autochtones, prises en février 2008. La seconde concerne le travail en cours du Groupe de soutien interinstitutionnel (IASG en anglais) sur les questions autochtones. Les directives du Groupe sur le développement ont été adoptées au plus haut niveau de la direction des Nations unies ; elles recommandent l'intégration des droits et des questions autochtones dans tous les programmes nationaux de l'ONU. Les directives : établissent le cadre normatif des relations avec les États, basé sur la Déclaration et la Convention 169 de l'OIT ; désignent les zones où il faut remédier aux inégalités subies par les autochtones et définir des priorités pour le développement ; et promeuvent la création de mécanismes consultatifs nationaux qui formaliseraient la participation autochtone à la prise de décision et à la formulation, la mise en œuvre et l'évaluation des projets et programmes les affectant<sup>14</sup>.

Si ces directives sont pleinement appliquées, les peuples autochtones auront à jouer un rôle clé dans la détermination des activités futures des Nations unies, dans la planification et l'allocation des ressources, entre autres<sup>15</sup>. Elles auront aussi plus de poids dans la programmation et la mise en œuvre des activités qui visent à réaliser les Objectifs de Développement du Millénaire et à réduire la pauvreté.

Le Groupe de soutien interinstitutionnel fut créé en 2000 en vue de formaliser les relations entre les agences et de préparer la première session de l'Instance permanente sur les questions autochtones<sup>16</sup>. Il est devenu un partenaire important de l'Instance dans la mise en œuvre de ses recommandations. Quand la Déclaration fut adoptée, il organisa avec le Bureau du Haut-Commissariat aux droits de l'homme de l'ONU et l'Organisation internationale du travail (OIT) une réunion, en février 2008, pour voir comment intégrer la Déclaration et la Convention 169 dans les politiques et les programmes des Nations unies. Il considérait que l'adoption de la Déclaration créait une dynamique dans le système des Nations unies, qui pourrait être utilisée pour accroître la coopération entre les agences et engager les gouvernements dans des dialogues politiques. Certaines mesures pratiques avaient déjà été entreprises, comme la révision ou le dévelop-

pement de programmes internes en vue de les aligner sur la Déclaration. Si de telles politiques étaient approuvées par les instances dirigeantes de l'organisation, elles donneraient une plus grande visibilité aux droits des peuples autochtones et influenceraient les programmes.

La diffusion et une meilleure compréhension de la Déclaration furent désignées comme des tâches par le Groupe de soutien interinstitutionnel. Il proposa que les équipes-pays des Nations unies la traduisent dans les langues nationales et dans les langues autochtones, la diffusent largement, particulièrement aux organisations autochtones et publient une série d'ouvrages afin d'en clarifier les dispositions pour les fonctionnaires et les groupes professionnels (parlementaires, juristes, enseignants, etc.), et de donner des exemples de bonnes pratiques. Ce Groupe reconnut qu'il devrait améliorer les capacités et compétences de sa propre équipe et lui donner des directives sur l'intégration des questions autochtones dans ses programmes régionaux. Il suggéra que les organisations et les agences spécialisées de l'ONU créent des groupes de travail pour coordonner les sujets et les efforts concernant les questions autochtones. Au niveau de chaque pays, il proposa que les programmes et les objectifs sur les autochtones soient inclus dans les activités d'évaluation, d'assistance au développement, les Objectifs du Millénaire et de réduction de la pauvreté. Il insista sur l'importance de créer, dans chaque pays, des mécanismes consultatifs entre les équipes de l'ONU et les autochtones pour assurer des consultations systématiques et des planifications conjointes. Beaucoup de ces propositions furent incluses dans le plan de travail pour l'application des directives du Groupe des Nations unies pour le développement et sont déjà en cours d'application<sup>17</sup>.

Il faut dire un mot, pour finir, sur le rôle du Haut-Commissaire aux droits de l'homme et de son bureau dans l'application de la Déclaration. Son mandat, *inter alia*, est d'empêcher les violations des droits de l'homme, de promouvoir la coopération internationale pour les protéger ainsi que de diriger les efforts pour intégrer leur perspective dans le travail des agences de l'ONU. Le Haut-Commissaire et son bureau peuvent avoir un rôle actif dans la promotion des normes de la Déclaration y compris des dispositions sur le consentement libre, préalable et informé, sur la consultation, les droits sur les terres et les ressources, l'accès à la justice et la reconnaissance des systèmes de droits autochtones. La présence sur le terrain du Haut-Commissariat a aussi un rôle à jouer pour intégrer la Déclaration dans les programmes nationaux et engager les gouvernements à dialoguer sur son application.

## Conclusion

Avec l'adoption de la Déclaration, l'appel à l'ONU pour qu'elle contribue à l'application des droits qu'elle proclame, l'approbation des directives du Groupe pour le développement, les Nations unies ont le mandat, au plan légal comme au

plan de la gestion, de faire avancer les droits des peuples autochtones et de renforcer les programmes qui les concernent. L'année suivant l'adoption, plusieurs initiatives ont été prises qui conduiront à une meilleure intégration de leurs droits dans les mécanismes de l'ONU et dans les programmes d'assistance technique. Mais l'établissement de normes universellement acceptées sur les droits des peuples autochtones n'est pas une baguette magique. L'accord des États à la Déclaration ne signifie pas qu'il y aura des changements concomitants pour mettre fin à des années de discrimination, de pauvreté et d'exclusion. Seuls les États ont la capacité et l'autorité de réparer les dommages et cela implique, dans beaucoup de pays, des changements de législation, l'introduction de mesures administratives appropriées, l'augmentation du financement destiné aux peuples autochtones, la création de processus consultatifs, la formation des autochtones à la capacité de se gérer et, par dessus tout, la volonté politique de changement. La Déclaration offre un cadre pour la réconciliation et un calendrier pour discuter de la politique. Le système des Nations unies peut jouer, et il le fait souvent, un rôle valable de catalyseur du dialogue et de l'intercompréhension. ○

Texte traduit de l'anglais par **Simone Dreyfus-Gamelon**,  
membre du réseau des experts du GITPA

## Notes

- 1 AGNU, *Résolution 61/295: Déclaration sur les droits des peuples autochtones*, UN Doc A/61/67, Annexe (13 septembre 2007).
- 2 *Ibid.*, Le rôle des Nations unies est indiqué au paragraphe 20 du Préambule, ainsi que dans les articles 41 et 42 de la Déclaration.
- 3 Instance permanente sur les questions autochtones, *Rapport de la 7<sup>e</sup> session*, (21 avril – 2 mai 2008), UN Doc E/2008/43, E/C.19/2008/13 (2008).
- 4 *Rapport du Rapporteur spécial sur la situation des droits et des libertés fondamentales des peuples autochtones*, UN Doc A/HRC/9/9 (11 août 2008).
- 5 Conseil des droits de l'homme, *Rapport de la 1<sup>re</sup> session du Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones*, (1 – 3 octobre 2008), UN Doc A/HRC/10/056 (2008).
- 6 Déclaration du Rapporteur spécial au Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones, 1<sup>er</sup> octobre 2008.
- 7 Déclaration du Rapporteur spécial au Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones, 1<sup>er</sup> octobre 2008.
- 8 Préalablement à l'adoption de la Déclaration par le Conseil des droits de l'homme, quelques participants ont approché le Président-Rapporteur du Groupe de travail de la Commission qui présentait le projet de Déclaration au Conseil, pour le convaincre d'inscrire à l'article 42 une référence au Conseil des droits de l'homme, nouvellement établi, lui donnant par ce fait un rôle spécifique dans la mise en œuvre de la Déclaration. À la fin, cette proposition ne fut pas retenue.
- 9 Conseil des droits de l'homme, *Résolution 6/36: Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples*, UN Doc A/HRC/Res/6/36 (14 décembre 2007).
- 10 Le récit détaillé de la jurisprudence concernant les peuples autochtones des organes de traités a été réalisé par de nombreux auteurs. Le plus connu est sans doute **Patrick Thornberry, 2002. Indigenous peoples and human rights**, Manchester: Manchester University Press.

- 11 Plusieurs Comités de droits de l'homme ont organisé des discussions sur la Déclaration, parmi lesquels, CERD, CESCR et la Convention sur les travailleurs migrants et leurs familles.
- 12 Voir par exemple, *Rapport du Bureau du Haut-Commissaire aux droits de l'homme à la 6<sup>e</sup> session de l'Instance permanente*, UN Doc E/C.19/2007/3/Add.2 (2007).
- 13 Des informations sur la Déclaration ont été communiquées à la réunion annuelle des Rapporteurs spéciaux en juin 2008, et à la réunion des mandataires récemment nommés.
- 14 Groupe des Nations unies sur le Développement, *Guidelines on Indigenous Issues* (février 2008), disponibles sur le site web : [http://www.undg.org/docs/8646/UNDG\\_Guidelines\\_indigenous\\_FINAL-01FEB08.pdf](http://www.undg.org/docs/8646/UNDG_Guidelines_indigenous_FINAL-01FEB08.pdf)
- 15 À présent, les équipes-pays des Nations unies élaborent des mécanismes de suivi (Common Country Assessments - CCAs) et un cadre d'Assistance des Nations unies pour le développement (UN Development Assistance Frameworks - UNDAFs) en tant qu'outils de base nécessaires à l'élaboration des programmes nationaux. Plusieurs pays, qui comprennent des populations de peuples autochtones, ne prennent pas en compte les préoccupations autochtones. Sur ce point, voir la révision des rapports des bureaux nationaux sur la mise en œuvre des Objectifs de Développement du Millénaire, préparée par le Secrétariat de l'Instance permanente, disponible sur le site : <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/>. Les directives du Groupe des Nations unies pour le Développement (UNDG) visent à prendre en considération ces oublis.
- 16 Le Groupe institutionnel de soutien (IASG), composé de 31 organisations, départements, fonds et agences des Nations unies, a été établi suite à une requête du Haut-Commissaire aux droits de l'homme de l'époque, à l'ensemble des directeurs des organisations et agences onusiennes. Le but de ce groupe est d'assurer l'échange d'informations entre les organisations membres, de fournir un cadre de coopération et de réalisation d'activités conjointes, et de soutenir l'Instance permanente. La présidence du Groupe est assurée par une des agences membres selon une rotation annuelle. Des réunions informelles des agences spécialisées furent organisées entre l'ancien Centre des droits de l'homme et l'OIT, entre 1990 and 2000, quant il fut décidé de formaliser la coopération entre les agences sur les questions autochtones. De manière intéressante, au moment où le Bureau du Haut-Commissaire aux droits de l'homme organisait la première session de l'Instance permanente, en 2002, avant la création d'un secrétariat à New York, plusieurs organisations intergouvernementales, y compris l'OIT et la Banque mondiale, ont détaché des membres de leur personnel pour aider cette organisation.
- 17 Par exemple la Déclaration a été traduite dans plusieurs langues nationales. Le Bureau Népal du HCDH a traduit la Déclaration en népalais, et le Fonds des peuples autochtones pour l'Amérique latine et les Caraïbes, basé à La Paz, a commencé la traduction dans plusieurs langues autochtones, telles que le quechua et l'aymara. Plusieurs publications ont été préparées, ou sont en cours, pour rendre la Déclaration plus accessible. Le Bureau du HCDH, par exemple, a produit un livret d'introduction sur la Déclaration, et a préparé un manuel d'usage pour les politiciens et les fonctionnaires gouvernementaux, et le personnel des ONG.

# « S'IL Y A LIEU » : SUPERVISION ET MISE EN ŒUVRE DES DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES CONFORMÉMENT À LA DÉCLARATION

Luis Rodríguez-Piñero Royo\*

*Le Rapporteur spécial [devra] promouvoir la Déclaration des Nations unies sur les Droits des peuples autochtones et les documents internationaux qui contribuent à l'avancement des droits des peuples autochtones, s'il y a lieu<sup>1</sup>.*

## Introduction

L'adoption de la Déclaration des droits des peuples autochtones (la Déclaration) conclut, pour le moment, la longue phase d'élaboration au niveau des Nations unies, de normes relatives aux droits des peuples autochtones. Une nouvelle étape débute : celle de son application.

Sans perdre de vue l'importance fondamentale du niveau local pour l'application des normes des droits autochtones, la communauté internationale a exprimé, depuis longtemps, un engagement et une implication particuliers dans la promotion et la protection de ces droits. L'article 42 de la Déclaration reflète cet engagement singulier en demandant au système des Nations unies et aux États de favoriser « le respect et la pleine application des dispositions de la présente Déclaration et (de) veille(r) à [son] efficacité ».

L'objectif de cet article est de décrire brièvement les différents rôles que les acteurs institutionnels internationaux peuvent et doivent jouer dans sa mise en œuvre. Pour ce faire, l'article examine d'abord plusieurs erreurs conceptuelles qui pourraient devenir des obstacles à l'application future des normes de la Déclaration. S'ensuit une description des acteurs internationaux selon leurs fonctions dans la supervision ou dans l'application. La première catégorie inclut les

\* Luis Rodríguez-Piñero Royo est chercheur « Ramón y Cajal » à l'université de Séville (Espagne).

organismes et mécanismes qui ont un rôle d'expertise attribué par des documents internationaux contraignants, tandis que la seconde inclut une série d'organismes ou de mécanismes internationaux ayant mandat, directement ou indirectement, de promouvoir les droits humains en général ou les droits autochtones en particulier. En examinant les différentes sphères de compétences de ces acteurs, je tenterai de démontrer que l'application effective des droits autochtones selon la Déclaration implique, nécessairement, la coopération entre tous les acteurs, basée sur la prise en considération responsable de leurs mandats respectifs.

## **Le débat sur le statut légal de la Déclaration**

### **La Déclaration comme instrument non contraignant**

Plusieurs États, ceux qui votèrent en sa faveur comme ceux qui votèrent contre, ont souligné que, malgré les nombreuses qualifications et subtilités légales que l'on peut avancer<sup>2</sup>, la Déclaration est simplement une résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies et, *qu'en tant qu'instrument*, elle n'a pas un caractère légalement contraignant<sup>3</sup>. Par exemple, le Royaume-Uni, un pays qui vota en sa faveur, a mis l'accent sur le fait qu'elle « n'est pas légalement contraignante » mais qu'elle sera « un important outil politique » pour les États<sup>4</sup>. En outre, son caractère non-contraignant a été logiquement souligné par les États qui votèrent contre son adoption ou se sont abstenus. Ainsi, le représentant du gouvernement canadien affirma : « [la déclaration] n'a pas de conséquences légales au Canada et ses dispositions ne représentent pas un droit coutumier international »<sup>5</sup>. Le représentant du gouvernement australien signala également qu'il s'agissait d'« une déclaration d'aspirations dont la force est politique et morale mais pas légale », qui « ne prétend pas être en soi légalement contraignante ni refléter le droit international »<sup>6</sup>.

L'argument du caractère légalement non-contraignant de la Déclaration a été repris dans la pratique internationale et dans celle des États. Ce fut notamment le cas lors de la discussion sur l'évaluation et le renouvellement du mandat du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples autochtones lors de la sixième session du Conseil des droits de l'homme, qui se tint quelques semaines à peine après l'adoption de la Déclaration. Faisant écho à cette adoption, le projet de résolution original présenté par les parrains du mandat, Mexique et Guatemala, incluait dans les fonctions du Rapporteur spécial la promotion de « la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones et des instruments internationaux concernant la promotion des droits des peuples autochtones ». Cette phrase fut objet de polémique jusqu'à l'adoption de la résolution par le Conseil. Le Canada, en tant que

membre de ce Conseil, obtint que l'adoption de la résolution dépendît de l'introduction d'une clause limitative dans le texte<sup>7</sup>. La Résolution, finalement adoptée, mentionne que le Rapporteur spécial devra promouvoir la Déclaration uniquement « s'il y a lieu » (en français dans le texte, *where appropriate* ou *cuando aplicable*, en anglais et en espagnol)<sup>8</sup>. La délégation des États-Unis utilisa un argument semblable quand l'ancien Rapporteur spécial présenta son rapport à la Troisième Commission de l'Assemblée générale<sup>9</sup>.

La position commune du Canada et des États-Unis peut facilement être critiquée du point de vue du droit international car elle confond évidemment la Déclaration avec un traité international dont la force juridique, au niveau des affaires intérieures, dépend de l'adhésion formelle d'un État donné. Cette position tend en outre à obscurcir le fait que leur vote, et celui d'autres États contre l'adoption de la Déclaration, n'empêche pas que celle-ci ait, en tant que résolution adoptée par l'Assemblée générale, une valeur normative pour tous les États membres de l'ONU<sup>10</sup>. Mais la position de ces deux gouvernements, qui se sont prononcés contre la Déclaration, reflète aussi leur volonté de réaffirmer le caractère juridiquement non-contraignant de celle-ci, particulièrement par rapport à la législation nationale. Cet argument mérite d'être pris en considération car il peut devenir un obstacle pratique à l'application des normes contenues dans la Déclaration.

### La Déclaration comme instrument contraignant

Face à l'argument du caractère juridiquement non-contraignant de la Déclaration et en partie en réaction contre lui, certaines voix autorisées ont avancé l'argument contraire, à savoir qu'en raison des caractéristiques particulières des processus qui menèrent à son adoption, la Déclaration est, de fait, contraignante *en tant qu'instrument*. Ce discours a été tenu par plusieurs organisations autochtones et de la société civile et il a été repris par quelques membres de l'Instance permanente sur les questions autochtones qui en firent le cadre privilégié de sa répétition.

Un bon exemple de cette position fut, lors de la septième session de l'Instance en 2008, la première après l'adoption de la Déclaration, celle du professeur Bartolomé Clavero, alors membre de l'Instance permanente et spécialiste reconnu des droits autochtones dans le monde hispanophone. Pendant le débat sur le rôle futur de l'Instance dans la mise en application de la Déclaration, Clavero a défendu pour elle un rôle semblable à celui des mécanismes internationaux de surveillance du respect des droits de l'homme « comme si, pour la Déclaration sur les droits des peuples autochtones, l'Instance était un organisme équivalent aux Comités des droits de l'homme des Pactes et Conventions ou Traités internationaux »<sup>11</sup>. Clavero pose clairement, à juste titre, que la Déclaration « n'est pas une convention »<sup>12</sup>. Cependant, elle « n'est pas une simple Déclaration »<sup>13</sup>, mais une « nouveauté radicale »<sup>14</sup>, avec « une valeur différente de celle des autres Déclarations »<sup>15</sup>.

Pour étayer ses conclusions, l'auteur a recours à une grande variété d'arguments basés à la fois sur une interprétation littérale du texte de la Déclaration et sur les caractéristiques particulières du processus d'élaboration des normes qui aboutit à son adoption finale. En premier lieu, l'article 42, en demandant aux États et aux acteurs internationaux de favoriser l'application de la Déclaration, « utilise le terme fort de *pleine application* », contrastant avec d'autres instruments semblables concernant les droits humains<sup>16</sup>. En deuxième lieu, en mentionnant spécifiquement l'Instance permanente dans l'article 42, elle est « la première Déclaration qui décri[ve] elle-même son caractère contraignant sans se fonder sur une convention ou un traité ni même sur un comité *ad hoc* ». C'est ainsi la première Déclaration qui confie son application à un organisme qui n'est pas créé en vertu d'un traité « et, par conséquent, sans la médiation d'une ratification par des États »<sup>17</sup>. En troisième lieu, la Déclaration, à la différence d'autres instruments semblables, fut adoptée avec la participation active des peuples autochtones. En ce sens, Clavero affirme que la Déclaration « n'est certainement pas une convention ou un traité entre États, mais constitue un traité, une convention ou un pacte entre États et peuples »<sup>18</sup>.

### **Pour transcender le débat: mettre l'accent sur les droits**

Le débat actuel sur le statut légal de la Déclaration mêle trois questions séparées: la première, la nature juridique de la Déclaration comme déclaration des Nations unies; la seconde, la valeur normative des différents droits qu'elle contient et la troisième, les moyens pour superviser ces droits.

Concernant la première interrogation, la distinction entre droit *dur* et droit *mou* est bel et bien établie dans le droit international moderne sur les droits de l'homme, que cela nous plaise ou nous. Cette distinction s'appuie sur les bases du droit international dans lequel les sources juridiquement contraignantes se limitent aux traités ratifiés par les États, au droit coutumier international et aux principes généraux du droit<sup>19</sup>. Malgré ces spécificités du régime international des droits humains, il est de toute façon clair que la différence entre un traité ou une convention internationale et une déclaration est pleinement comprise et appliquée par les États, les organisations internationales et les autres acteurs concernés<sup>20</sup>.

Cependant, il est important de signaler que la distinction entre droit dur et droit mou dans la sphère des droits humains est, évidemment, une distinction *juridique*, ce qui n'est pas nécessairement le cas dans la pratique. La recherche empirique a montré que le statut juridique de certaines normes particulières des droits humains est loin d'être un facteur déterminant dans leur obéissance; dans beaucoup de cas, des normes formellement non-contraignantes ont joué un rôle encore plus efficace pour promouvoir le respect des droits de l'homme<sup>21</sup>. Mais c'est une chose que de souligner ce fait empirique et une autre celle de nier que l'existence de la distinction entre contraignant et non-contraignant est encore ef-

fective pour la plupart des acteurs et est, par conséquent, pleinement opérationnelle, malgré les cas où la théorie du droit international peut avancer d'autres interprétations.

Les arguments exposés par Bartolomé Clavero et d'autres auteurs au sujet des spécificités de la Déclaration peuvent être valables s'ils se réfèrent à la valeur normative des droits individuels proclamés dans la Déclaration, et non à l'instrument lui-même. Si le centre du débat actuel se déplace de la valeur juridique formelle de la Déclaration vers le caractère juridique des normes essentielles intégrées dans le texte, le panorama se transforme totalement. Comme l'a signalé James Anaya, Rapporteur spécial sur les peuples autochtones, la Déclaration « met en évidence le consensus international sur les droits individuels et collectifs des peuples autochtones d'une façon cohérente avec les dispositions de la Convention 169 de l'OIT, qu'elle enrichit *même* ainsi qu'avec les dispositions et interprétations d'autres instruments des droits de l'homme faites par les organismes et mécanismes internationaux »<sup>22</sup>. Victoria Tauli-Corpuz, Présidente de l'Instance permanente de l'ONU, a défendu dans la même ligne une interprétation de la Déclaration qui la lie au « droit international existant »<sup>23</sup>. D'ailleurs, comme nous en discuterons ci-dessous, la majorité des droits fondamentaux affirmés dans la Déclaration se réfèrent à des obligations existant déjà dans les traités, selon l'interprétation d'importants organismes d'expertise. Plus encore, comme l'ont démontré Anaya et Wiessner, quelques-unes des dispositions de la Déclaration peuvent être considérées comme le reflet de normes coutumières internationales<sup>24</sup>.

La distinction entre la valeur normative des droits particuliers consacrés par la Déclaration et le statut légal de celle-ci comme instrument, est particulièrement pertinente par rapport à la troisième question : celle de l'expertise. Le fait de signaler qu'il manque un mécanisme spécifique de surveillance dans la Déclaration n'implique pas qu'il ne faille pas veiller aux droits qui s'y trouvent. Si l'on se penche sur les droits, les normes de la Déclaration sont soumises à l'expertise des organismes et mécanismes internationaux, dans la mesure où elles sont liées aux droits généraux affirmés dans les traités. En outre, si le débat se concentre sur la conformité réelle des normes particulières plus que sur l'expertise réelle, d'autres acteurs sont invités à jouer un rôle significatif dans la mise en application de la Déclaration par des moyens différents de la supervision normative *stricto sensu*.

## **La surveillance des droits des peuples autochtones reconnus par la Déclaration**

### **Les organismes onusiens des traités**

À partir des années 1980 et de l'interprétation élargie de l'article 27 du Pacte international des droits civils et politiques (droits des minorités, PIDCP) par le

Comité des droits de l'homme, les organismes onusiens des traités ont progressivement élaboré un corpus cohérent d'interprétation des traités internationaux des droits de l'homme de sorte qu'y soient incorporés les droits des peuples autochtones. Cette jurisprudence s'est développée à la fois par leurs observations sur l'application individuelle du Pacte par les différents États et sous la forme de commentaires généraux, notamment le commentaire général du Comité des droits de l'homme relatif à l'article 27 et la recommandation générale sur les peuples autochtones du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CEDR)<sup>25</sup>. Le Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels a traité de la question des droits des peuples autochtones en rapport avec les obligations des États selon le Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels<sup>26</sup>.

D'autres traités onusiens des droits de l'homme ont inclus des dispositions importantes pour que la Déclaration « porte une attention particulière aux droits et aux besoins des personnes âgées, femmes, jeunes, enfants et à toutes les personnes handicapées autochtones »<sup>27</sup>. Les droits des enfants autochtones sont particulièrement protégés par la Convention des droits de l'enfant de l'ONU (CDE)<sup>28</sup>. L'article 30 de la Convention leur garantit le droit à « avoir leur propre vie culturelle, à professer et à pratiquer leur propre religion, ou à utiliser leur propre langue ». Cela introduit la Déclaration comme outil autorisé pour l'interprétation de la Convention dans le contexte de l'enfance autochtone<sup>29</sup>. De même, est apparu récemment, dans les activités d'expertise du Comité pour l'élimination de la discrimination contre la femme (CEDAW, en anglais), un intérêt pour les femmes autochtones, groupes particulièrement marginalisés<sup>30</sup>. On peut s'attendre à ce que le Comité récemment créé sur les droits des personnes handicapées porte une attention particulière aux autochtones dans l'expertise de leur convention respective<sup>31</sup>.

L'analyse des normes des droits de l'homme de l'ONU et la jurisprudence de leurs organismes d'expertise relatifs aux peuples autochtones mettent en évidence une synergie significative entre les obligations générales des États, les droits de l'homme et les droits affirmés par la Déclaration. Cela est particulièrement remarquable dans les domaines qui requièrent une attention particulière aux peuples autochtones, à savoir l'autodétermination, l'intégrité culturelle, les terres et ressources naturelles et le développement social et économique. En outre, les normes générales de l'ONU sur les droits de l'homme protègent les droits des individus autochtones et des groupes particuliers comme l'affirme la Déclaration (pour un résumé du lien entre les traités des droits de l'homme de l'ONU et la Déclaration, voir tableau 1). Ces droits s'inscrivent pleinement dans le mandat des organes des traités de l'ONU, pour lesquels la Déclaration constitue désormais un cadre de référence incontournable pour l'application et le développement de nouvelles interprétations des obligations des États.

Traité de l'ONU	Droits fondamentaux	Art.	Droits autochtones dans la Déclaration	Art.
CIEDR	Prohibition de la discrimination raciale	2	Participation politique Consultation, consentement Intégrité culturelle et langue Développement compatible avec la culture	5, 18 19 32(2) 38 11-13 34 32(1)
	Autodétermination	1	Autodétermination Autonomie et autogouvernement	3 4
PIDCP	Droits des minorités	27	Intégrité culturelle et langue Terres, territoires et ressources Économies de subsistance Participation politique	11-13 25-29 20, 5, 18
	Vie, torture, liberté et sécurité	6, 7, 9	Vie, intégrité physique et mentale, liberté et sécurité	7(1)
	Esclavage et travail forcé	8	Jouissance égale des droits du travail	17(1)
	Jugement juste	14	Compensation juste et équitable	40
	Usage de la langue dans les procédures juridiques		Usage de la langue dans les procédures juridiques	13(2)
	Vie privée et famille	17, 23	Terres, territoires et ressources	25-28
	Liberté de religion et de croyances	18	Religions et spiritualité autochtones	11-12
	Liberté d'opinion	19	Media autochtones	16(1)
	Liberté d'association	22	Institutions politiques ou sociales	5, 34
	Enfance, nationalité	24	Enfance autochtone Nationalité	21(2), 22 6
	Participation politique	25	Participation politique	5, 18
	Égalité devant la loi	26	Égalité	2
PIDESC	Autodétermination	1	Autodétermination	3, 4
	Coopération internationale	2(1)		39
	Droits du travail	7-9	Jouissance égale des droits du travail	
	Éducation	13	Langue	13
			Éducation et médias	14-16
			Éducation des enfants	17(2)
			Amélioration de l'éducation	21
Alimentation	11(1)	Modes de subsistance	20	
		Amélioration des conditions sociales	21	
		Terres, territoires et ressources	25-28	
		Environnement	29	

Traité de l'ONU	Droits fondamentaux	Art.	Droits autochtones dans la Déclaration	Art.
PIDESC	Logement	11(1)	Amélioration des conditions de logement Programmes de logement Interdiction des déplacements forcés Terres, territoires et ressources	21 23 10 25-28
	Santé	12	Amélioration des conditions de santé Programmes de santé Droit à la santé et à la médecine traditionnelle Environnement Santé des enfants	21 23 24 29 17(2)
	Éducation	13	Langue Éducation et médias Éducation des enfants Amélioration de l'éducation	13 14-16 17(2) 21
	Vie culturelle Bénéfices de la production intellectuelle ou artistique	15	Intégrité culturelle Institutions culturelles Savoirs traditionnels	11-12 5, 34 31
CDE	Enfants autochtones	30 <i>et al.</i>	Mesures spéciales pour les enfants autochtones	21(2) 22(1)
	Violence contre les enfants	19	Violence contre les enfants autochtones	22(2)
	Langue autochtone dans les médias	17(d)	Medias autochtones	16(1)
	Éducation libre de préjugés	29(d)	Préjugés dans les médias ou l'éducation	15, 16(2)
CCT	Prohibition de la torture en général		Intégrité physique et mentale	7(1)
CEDAW	Droits des femmes en général		Mesures spéciales pour les femmes autochtones	21(2) 22(1)
CTM	Droits des migrants en général		Coopération transfrontalière	36
CDPD	Droits des personnes handicapées en général		Personnes autochtones handicapées	21(2) 22(1)
CED	Prohibition de la disparition forcée		Liberté et sécurité personnelles	7(1)

**Tableau 1:**

Comparaison entre les dispositions des traités des droits de l'homme de l'ONU et les dispositions de la Déclaration sur les droits des peuples autochtones

## L'Examen Périodique Universel (EPU)

Le mécanisme récemment créé de l'EPU, du Conseil des droits de l'homme, est un autre outil important pour la promotion des droits affirmés dans la Déclaration. À la différence des organismes de traités de l'ONU, l'EPU est un mécanisme interétatique, entre égaux, destiné à la promotion de tous les droits de l'homme et fondé sur les principes de coopération et d'objectivité<sup>32</sup>. Par sa nature, l'EPU diffère du rôle que remplissent les mécanismes d'experts indépendants dans l'examen de la pratique étatique et ses résultats sont plus limités, jusqu'à présent<sup>33</sup>.

Le cadre d'exercice de l'EPU est défini par les obligations internationales des droits de l'homme des États selon la Charte des Nations unies, la Déclaration des Nations unies sur les droits de l'homme, les instruments des droits de l'homme, et les engagements volontaires des États<sup>34</sup>. En raison de la complémentarité et de l'interrelation du droit international, de la jurisprudence existante et du développement des traités généraux des droits de l'homme issus des organismes et mécanismes internationaux, il est clair que les dispositions de la Déclaration devraient guider les États dans l'interprétation de leurs obligations internationales et dans les développements positifs ou les obstacles qu'ils affrontent dans leur application. Quelques exemples récents sont donnés dans les rapports présentés par l'Équateur<sup>35</sup> et le Pérou<sup>36</sup>, qui comportent des références à la Déclaration comme partie intégrante de leurs engagements sur les droits de l'homme et comme cadre de leurs politiques nationales vis-à-vis des autochtones. Au fur et à mesure que la Déclaration sera incorporée à la pratique des États et des organismes et mécanismes des droits de l'homme, on peut espérer qu'elle s'intégrera au processus de l'EPU, contribuant à définir les obligations des États examinés.

## Les organismes de supervision de l'OIT

La Convention 169 de l'OIT sur les peuples autochtones et tribaux et la Déclaration partagent beaucoup plus que leur contenu. Les deux sont les produits d'un processus plus vaste d'établissement de normes relatives aux droits des peuples autochtones, dont la Convention est le fruit précoce<sup>37</sup>. L'adoption de la Déclaration exige maintenant de l'interpréter de manière cohérente avec la Convention, qui continue d'être l'instrument international le plus avancé sur les questions autochtones avec des effets juridiquement contraignants pour les pays qui l'ont ratifiée.

L'article 35 de la Convention 169 ouvre un accès formel à l'interprétation de ses différentes dispositions en référence à la Déclaration en intégrant une clause permettant de la relier à d'autres instruments internationaux<sup>38</sup>. Bien que la liste des droits consacrés par la Déclaration couvre des zones non comprises dans la Convention, la convergence et le renforcement mutuel des dispositions intégrées des deux instruments sont évidents (voir tableau 2).

Droits autochtones selon la Convention 169	Art.	Droits autochtones selon la Déclaration	Art.
<b>Principes généraux</b>			
Jouissance égale des droits de l'homme	2, 3, 4(3)	Jouissance égale des droits de l'homme	1, 2
		Autodétermination	3
<b>Droits individuels</b>			
Prohibition de la force et de la coercition en violation des droits de l'homme	3(2)	Vie, intégrité physique et mentale, liberté et sécurité Assimilation forcée	7(1) 8
Citoyenneté	4(3)	Nationalité – Citoyenneté	3, 33
Prendre en compte l'origine autochtone dans les procédures pénales	10		
Accès à la justice Droit à la traduction dans les procédures légales	12	Droit à la traduction dans les procédures légales	12
Prohibition du travail forcé	11		
Jouissance égale des droits du travail	20	Jouissance égale des droits du travail, y compris pour les enfants	17
<b>Droits à l'autonomie</b>			
		Autonomie et gouvernement autonome	4
Coutumes et institutions juridiques	8		34
Systèmes judiciaires pénaux	9		35
		Droit d'appartenir à une communauté	9, 33
		Participation à la prise de décisions	18
<b>Droits culturels</b>			
Valeurs et pratiques sociales, culturelles, religieuses et spirituelles	5	Lieux historiques, artefacts, dessins, cérémonies, technologies et arts visuels et scéniques et littérature	11(1)
		Traditions spirituelles et religieuses coutumes et cérémonies ; sites religieux et culturels ; objets cérémoniels ; restes humains	12(1)
		Histoires, langues, traditions orales, philosophies, systèmes d'écriture et littératures	13
		Patrimoine culturel, connaissance traditionnelle et expressions culturelles traditionnelles, ressources humaines et génétiques, graines, médecines, connaissances de la faune et de la flore, traditions orales, littératures, dessins, sports et jeux traditionnels et arts visuels et scéniques	31
		Restitution et/ou compensation	11(2) 12(2)
		Droits de propriété intellectuelle	31
<b>Participation/Consultation/Consentement</b>			

Droits autochtones selon la Convention 169	Art.	Droits autochtones selon la Déclaration	Art.
Consultation pour arriver à un accord	6	Consultation pour obtenir le consentement préalable, libre et informé	19
Participation aux projets de développement	7(1)	Participation aux projets de développement	23
		Participation à la prise de décisions	18
<b>Terres, territoires et ressources naturelles</b>			
Reconnaissance de la relation particulière aux terres et territoires	13(1)	Reconnaissance de la relation particulière aux terres et territoires	25
Droits sur les terres	14	Droits sur les terres et ressources	26, 27
Droits sur les ressources	15(1)	Droits sur les terres et ressources	26, 27
Consultation pour l'exploitation des ressources	15(2)	Consultation pour l'exploitation des ressources	32(2)
Interdiction de l'expulsion ou du déplacement forcé	16		14
Transfert de propriété	17		
Protection contre les abus	18		
Non-discrimination dans des programmes agraires	19		
Environnement, y compris des mesures de conservation	5, 7(4)	Environnement, y compris la réparation et/ou la compensation	29
		Moyens de subsistance	20
		Restitution et/ou compensation	28
		Connaissance traditionnelle des ressources biologiques	31
<b>Services sociaux et développement</b>			
Droits de décider des priorités de développement	7(1)	Droit de décider des priorités de développement	23 32(1)
Priorité dans les programmes de développement	7(2)	Mesures spéciales pour promouvoir le progrès social et économique	21(2)
Études d'impact environnemental	7(3)	Atténuation des conséquences du développement	32(3)
Éducation, y compris l'éducation bilingue	26-29	Éducation, y compris l'éducation bilingue	14
Élimination des préjugés dans l'éducation nationale	30		15 16(2)
Sécurité sociale	24		
		Médias autochtones	16(1)
Santé, y compris la médecine traditionnelle	25	Santé, y compris la médecine traditionnelle	24
Formation professionnelle	21-25		
<b>Coopération transfrontalière</b>			
		Coopération transfrontalière	36
<b>Groupes particuliers</b>			

Droits autochtones selon la Convention 169	Art.	Droits autochtones selon la Déclaration	Art.
Femmes	2(2)	Mesures spéciales pour les femmes Violence contre les femmes	21(2) 22(1) 22(2)
Enfants	25-26	Mesures spéciales pour les enfants  Violence contre les enfants	21(2) 22(1)  22(2)
		Personnes âgées, jeunes et personnes handicapées	22(1)
<b>Autres thèmes</b>			
		Prohibition du génocide	7(2)
		Militarisation des terres autochtones	30
		Traités et accords constructifs	37

Tableau 2:

Comparaison entre les dispositions de la Convention 169 de l'OIT et celles de la Déclaration.

Les organismes d'expertise de l'OIT ont joué un rôle actif dans la sauvegarde des droits autochtones selon la Convention 169<sup>39</sup>. En accord avec l'article 35 de la Convention, la Déclaration est désormais un outil qui devrait guider ce processus, comme dans le cas des autres instruments des droits de l'homme de l'ONU.

### L'expertise de la Convention sur la diversité biologique

Bien qu'il ne s'agisse pas d'instruments des droits de l'homme à proprement parler, plusieurs traités et déclarations internationales sur l'environnement, adoptés pendant ou après la Conférence de Río sur l'environnement en 1992, incluent particulièrement les peuples autochtones<sup>40</sup>. L'un des principaux instruments résultant des discussions de Río fut la Convention sur la diversité biologique (CDB)<sup>41</sup>. L'article 8(j) de la Convention affirme le devoir des États de « respecter, préserver et maintenir les connaissances, innovations et pratiques des communautés autochtones et locales appropriées pour la préservation de la diversité biologique » et de « favoriser la répartition équitable des bénéfices issus de l'utilisation de la biodiversité biologique ». Cette disposition et d'autres de la Convention, trouvent un écho dans l'article 31 de la Déclaration, qui développe les droits des peuples autochtones sur leurs connaissances traditionnelles en incluant, *inter alia*, leurs connaissances sur « les ressources génétiques, les graines, les médecines, les propriétés de la faune et de la flore ».

Le processus d'expertise de la Convention inclut les Conférences régulières des Parties (COP) et plusieurs groupes de travail *ad hoc* relatifs aux dispositions particulières de la Convention. En 1998, la COP 4 a créé un groupe de travail ouvert sur l'article 8(j) et pris des dispositions connexes avec la participation ac-

tive des organisations autochtones<sup>42</sup>. Une partie de ses activités consista à favoriser l'adoption des directives d'Akwé:kon, une série de directives volontaires pour l'évaluation des conséquences des projets de développement dans les territoires autochtones<sup>43</sup>. Les Directives de Bonn comportent également des considérations sur les intérêts des peuples autochtones qui font référence à l'accès et à la participation aux bénéfices issus des ressources génétiques, dans une forme qui complète les droits sur les connaissances traditionnelles autochtones selon l'article 31 de la Déclaration<sup>44</sup>.

Lors de sa première session après l'adoption de la Déclaration, la Conférence des Parties a pris formellement note de celle-ci<sup>45</sup>. En outre, la Conférence a inclus la Déclaration dans le cadre de référence en vue de l'élaboration d'un projet de code de conduite éthique lié à l'article 8(j), reconnaissant la nécessité de l'« harmonisation, de la complémentarité, et de l'application effective des instruments internationaux existants, relatifs aux droits des peuples autochtones »<sup>46</sup>. Ce paragraphe manifeste l'engagement décidé de la part du mécanisme de suivi de la Convention sur la diversité biologique d'interpréter l'article 8(j) et les dispositions connexes à la lumière de la Déclaration et de contribuer ainsi à son application effective.

### **Le système interaméricain des droits de l'homme**

À l'instar des traités de l'ONU, les organismes du système interaméricain des droits de l'homme ont élaboré, ces dernières années, une jurisprudence suffisamment avancée en termes de droits des peuples autochtones<sup>47</sup>.

Cette jurisprudence se fonde sur l'« interprétation évolutive » de différentes dispositions générales de la Convention américaine sur les droits de l'homme et autres instruments qui lui sont liés, et a pris en considération des questions d'intérêt particulier pour les peuples autochtones comprenant le droit à la vie, le droit à la propriété et le droit à la participation politique<sup>48</sup>.

Le projet de Déclaration a été efficace et opérationnel pour articuler la jurisprudence sur les droits à la terre des organismes d'expertise interaméricains<sup>49</sup>. Depuis son adoption, la Déclaration a été citée explicitement par la Cour interaméricaine dans son verdict sur le cas *Saramaka vs Surinam*<sup>50</sup>. La Cour y a développé une nouvelle jurisprudence sur les droits des peuples autochtones sur les ressources naturelles et a donné la preuve des conséquences des plans de développement dans les territoires autochtones<sup>51</sup>. Cette preuve de la Cour est issue de quelques-unes des dispositions de la Convention 169 et de la Déclaration<sup>52</sup>. La Cour cite, en outre, la Déclaration pour conclure que la Convention américaine exige que « dans des circonstances déterminées et en plus d'autres mécanismes de consultation, les États doivent obtenir le consentement des peuples tribaux et autochtones pour mener à bien des plans de développement ou d'investissement à grande échelle qui auraient un impact significatif sur le droit d'usage et la jouis-

sance de leurs territoires ancestraux»<sup>53</sup>. La Cour reconnaît implicitement qu'il s'agit des principes opérationnels du droit international, indépendamment du caractère légal de la Déclaration et malgré le fait que l'État impliqué dans ce cas concret, le Surinam, ne fasse pas partie de la Convention 169.

La jurisprudence des organismes interaméricains des droits de l'homme a influencé l'élaboration, en 1993, d'une Déclaration américaine sur les droits des peuples autochtones comme elle a influencé la Déclaration<sup>54</sup>. Les dispositions du projet de Déclaration américaine reflètent, et parfois même élargissent, les normes affirmées dans la Déclaration de l'ONU<sup>55</sup>. L'adoption de cette dernière a d'ailleurs stimulé les négociations en cours entre les États et les peuples autochtones pour l'adoption finale de la Déclaration américaine<sup>56</sup>. Au moment de son adoption, les deux déclarations ont eu un rôle similaire pour informer et élargir l'interprétation des instruments des droits de l'homme de l'OEA par rapport aux droits de l'homme des peuples autochtones dans les Amériques.

### **Au-delà de l'expertise : œuvrer à l'application**

L'expertise internationale des droits humains est une chose et l'application de ces droits dans la vie quotidienne des gens en est une autre, totalement distincte. Les décennies passées à élaborer des normes et des pratiques pour les mécanismes internationaux ont démontré la triste mais bien connue réalité, celle qui enseigne que l'impact du régime des droits humains sur le terrain est limité, dans le meilleur des cas, que l'efficacité du «dénoncer et faire honte» est depuis longtemps dépassée par la réalité crue et que les violations des droits de l'homme continuent d'être massives quelle que soit la sophistication des moyens employés pour les protéger. Le débat sur le statut légal de la Déclaration tend à occulter la véritable question qui n'est pas de savoir si la Déclaration devrait être supervisée, mais comment les droits particuliers qu'elle garantit peuvent devenir effectifs, comment améliorer la vie des peuples et des personnes autochtones et éviter que ne perdurent les graves violations.

En tirant les leçons du passé, le régime international des droits de l'homme s'est rendu compte que, pour que les normes légalement contraignantes s'appliquent et soient efficaces, il fallait user d'une large variété de techniques et impliquer plusieurs acteurs-clés, distincts et complémentaires des organismes internationaux. Cette perspective oriente l'interprétation purement syllogistique du droit international, fondée sur la dichotomie des obligations et violations, vers une approche plus sophistiquée, plus proche de l'expérience de la vie réelle et qui souligne l'importance de donner la capacité d'agir aux titulaires des droits, de renforcer les capacités de ceux qui ont des devoirs et le rôle de la coopération technique à cet égard.

Cette approche déplace également l'intérêt exclusif pour le travail normatif des organismes et mécanismes internationaux des droits de l'homme vers un ensemble d'acteurs « exécutants » qui jouent, sur le terrain, un rôle complémentaire dans la promotion de l'application effective des règles des droits de l'homme. Pour saisir les enjeux de cette discussion, je me concentrerai sur ces mécanismes au potentiel particulier dans l'application des droits des peuples autochtones contenus dans la Déclaration, y compris ceux de l'ONU qui ont un mandat spécifique relatif aux peuples autochtones.

### **Le Rapporteur spécial sur les peuples autochtones**

Les procédures spéciales créées par l'ancienne Commission de l'ONU pour les droits de l'homme, renouvées par le Conseil des droits de l'homme, sont fondamentales pour l'application des normes des droits de l'homme dans le monde entier<sup>57</sup>.

Les procédures spéciales ne sont pas exactement des mécanismes de supervision : leurs rapports thématiques, ou par pays, ou les communications envoyées aux États sur des cas particuliers de violations des droits de l'homme, ne sont techniquement pas aussi contraignants que la jurisprudence établie par les organes de traités. Cependant, la flexibilité et l'universalité de leurs mandats – indépendamment du fait qu'un État ait ou non ratifié un instrument donné – leur permettent de jouer un rôle promotionnel qui est, par certains aspects, plus efficace pour obtenir des changements réels sur le terrain que celui des organes des traités. En tant que voix autorisées et indépendantes, bénéficiant d'un statut officiel aux Nations unies, les procédures spéciales peuvent, d'une certaine manière, exercer un rôle critique pour faire avancer les interprétations normatives des instruments internationaux existants ou pour inciter à en adopter d'autres, comme ce fut le cas pour la Déclaration<sup>58</sup>.

Comme l'on sait, le mandat du Rapporteur spécial sur les peuples autochtones est le principal mécanisme au sein des procédures spéciales thématiques du Conseil des droits de l'homme, pour ce qui concerne la promotion et la protection des peuples autochtones<sup>59</sup>. Le mandat originel du Rapporteur spécial, tel qu'il fut établi par la Commission des droits de l'homme en 2001, inscrivait ses activités dans le cadre d'instruments de droits de l'homme d'application générale<sup>60</sup>. Par l'adoption de la Déclaration, le Conseil des droits de l'homme a attribué au Rapporteur spécial le mandat de favoriser l'application de la Déclaration et d'autres instruments internationaux importants pour les droits des peuples autochtones<sup>61</sup>.

L'expérience précédente du premier titulaire du mandat, le professeur Stavenhagen, montre clairement que la distinction formelle entre les fonctions d'expertise et d'application est, en pratique, superficielle. Sans prendre en compte le caractère techniquement non-contraignant des « recommandations » du Rappor-

teur spécial, ses rapports, notamment ceux qui suivent les visites des pays, ont joué et continuent de jouer un rôle crucial dans le soutien aux processus nationaux créant des protections plus effectives des droits autochtones. Le Rapporteur spécial a mis un accent particulier sur « la brèche de la mise en œuvre » des normes régissant les droits autochtones nationaux et internationaux et les vies quotidiennes des peuples autochtones sur le terrain<sup>62</sup>. Pour ce faire il a développé, en coopération avec les acteurs internationaux et la société civile, des mécanismes de suivi de la mise en application de ses propres recommandations, indépendamment de leur caractère non-contraignant<sup>63</sup>.

Bien que le Conseil des droits de l'homme eut donné au Rapporteur spécial un mandat spécifique pour promouvoir l'application de la Déclaration, il est important de signaler que d'autres procédures thématiques (et nationales) ont également un rôle important à jouer au sein de leurs sphères respectives de compétence. Une comparaison entre les dispositions fondamentales de la Déclaration et les différents mandats thématiques du Conseil des droits de l'homme met en évidence de nombreuses et importantes connexions (voir tableau 3).

Procédures spéciales thématiques	Cadre normatif principal	Droits autochtones dans la Déclaration	Art.
Rapporteur spécial pour un logement digne	DUDH, Art.25(1) PIDESC, Art.11(1)	Amélioration des conditions de logement Programmes de logement Interdiction de déplacement ou d'expulsion forcée - Terres, territoires et ressources	21-23  10 25-28
Groupe de travail (GT) sur les personnes d'origine africaine	Déclaration de Durban		
GT sur la détention arbitraire	DUDH, Art.3 PIDCP, Art.9	Liberté et sécurité personnelles	7(1)
Rapporteur spécial (RS) sur le trafic des enfants	CDE, Arts. 34-35 Protocole Facultatif de la CDE	Enfants autochtones	21(2) 22
RS sur l'éducation	DUDH, Art.26 PIDESC, Arts.13 CDE, Arts.28-29	Langue Éducation et médias Éducation des enfants Amélioration de l'éducation	13 14-16 17(2) 21
GT sur les disparitions	Convention de l'ONU sur les disparitions, 2006 Décl. ONU sur les disparitions, 1992	Liberté et sécurité personnelles	7(1)
RS sur les exécutions sommaires	DUDH, Art.3 PIDCP, Arts. 6, 14 & 15	Droit à la vie	7(1)
Expert indépendant (EI) sur la pauvreté extrême	DUDH, Arts. 22, 25 PIDESC, Arts. 9, 12-13	Moyens de subsistance Amélioration des conditions sociales	21 22

Procédures spéciales thématiques	Cadre normatif principal	Droits autochtones dans la Déclaration	Art.
RS sur le droit à la nourriture	DUDH, Art.25(1) PIDESC, Arts. 2, 11 Convention sur l'aide alimentaire, 1999	Moyens de subsistance Amélioration des conditions sociales Terres, territoires et ressources Environnement	20 21 25-28 29
EI sur la dette extérieure	Résolutions de la CDH	Moyens de subsistance Amélioration des conditions sociales	21 22
RS sur la liberté d'expression	PIDCP, Art.19	Médias autochtones	16(1)
RS sur la liberté religieuse	UDHR, Art.18 ICCPR, Art.18	Religions et spiritualité autochtones	11-12
RS sur le droit à la santé	DUDH, Art.25(1) PIDESC, Art.12	Amélioration des conditions de santé Programmes sanitaires Droit à la santé et médecines traditionnelles Santé infantile	21 23 24 17(2)
RS sur les défenseurs des droits de l'homme	Décl. de l'ONU sur les défenseurs des droits de l'homme	Vie et intégrité physique	7(1)
RS sur l'indépendance du pouvoir judiciaire	DUDH, Art.10 PIDCP, Art.14	Compensation juste et équitable	40
RS sur les peuples autochtones	Décl. de l'ONU sur les peuples autochtones	Tous	Tous
Représentant du Secrétaire général sur les personnes déplacées à l'intérieur des pays	Principes directeurs des déplacements internes 1998 Convention de Genève 1949	Déplacement forcé	10
GT sur les mercenaires	Convention de l'ONU sur les mercenaires, 1989	Vie et intégrité physique Militarisation	7(1) 30
RS sur les migrants	CITM Convention de l'OIT sur les travailleurs migrants, 1975	Coopération transfrontalière	36
EI sur les questions des minorités	PIDCP, Art.27 Décl. sur les minorités, 1992		
RS sur le racisme	CIEDC Décl. de l'UNESCO sur la race, 1978 Décl. de Durban	Prohibition de la discrimination	2
RS sur l'esclavage	Convention sur l'esclavage, 1926 Convention sur le travail forcé, 1930 DUDH, Art.4	Jouissance des droits du travail	17(1)

Procédures spéciales thématiques	Cadre normatif principal	Droits autochtones dans la Déclaration	Art.
EI sur la solidarité internationale	Décl. ONU sur le développement, 1986	Coopération internationale	39
RS sur la lutte contre le terrorisme	Rés. AG 59/195, 2004 Rés. CDH 2004/44, 2004 Rés. CS 1456, 2003	Jouissance des droits individuels	
RS sur la torture	CCT DUDH, Art.5 PIDCP, Art.7	Intégrité physique	7(1)
RS sur les résidus toxiques	DUDH, Arts. 3, 35 PIDESC, Arts.7, 11-12, 15 Convention de Basilea, 1989	Environnement	29
RE sur le trafic des personnes	Protocole de Palerme, 2000 Directives du HCNUDH	Enfants et femmes autochtones	21(2) 22(1)
Représentant spécial du Secrétaire général sur les multinationales	Décision 2004/116 du CDH sur les responsabilités des multinationales	Projets de développement	32(2)
RS sur les violences faites aux femmes	CEDM Décl. ONU sur les violences faites aux femmes, 1993	Violence à l'encontre des femmes et des enfants	22(2)

**Tableau 3 :**

Comparaison entre le cadre normatif des procédures thématiques spéciales du Conseil des droits de l'homme et les dispositions de la Déclaration<sup>64</sup>.

Puisque leurs mandats respectifs se réfèrent à des dispositions particulières de la Déclaration, d'autres procédures que celles du Rapporteur spécial, ont la responsabilité d'incorporer les droits autochtones dans leur travail, comme le veut la Déclaration. Dans le passé, quelques mandats ont montré qu'il était possible et, en vérité, utile de garantir l'insertion progressive des droits des peuples autochtones dans l'ordre du jour général des droits de l'homme<sup>65</sup>.

### Le Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones

La principale fonction du Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones (MEDPA) qui fait aussi partie de la machinerie du Conseil des droits de l'homme est de « fournir au Conseil des expertises thématiques spécialisées dans les droits des peuples autochtones », centrées principalement sur les « études et des conseils basés sur des recherches »<sup>66</sup>. Le MEDPA est composé de cinq membres, en majorité autochtones, qui représentent les différentes régions. Le mandat du MEDPA se superpose jusqu'à un certain point à celui du Rapporteur spécial sur les peuples autochtones, dans la mesure où celui-ci intègre l'investigation thématique

comme l'une de ses principales lignes de travail<sup>67</sup>. En outre, le mandat du MEDPA reflète celui du Comité d'experts consultatif du Conseil des droits de l'homme, l'organisme de 18 experts qui remplace l'ancienne Sous-Commission pour la promotion et la protection des droits de l'homme de la Commission<sup>68</sup>. De fait, la création du MEDPA se comprend mieux dès lors que l'on considère l'ancien Groupe de travail sur les populations autochtones comme une réponse aux demandes des peuples autochtones qui craignaient de « perdre » un espace institutionnel à l'intérieur de la nouvelle machinerie du Conseil des droits de l'homme, plutôt que comme un pas conscient vers une construction institutionnelle cohérente.

La fonction de « superviser l'application de la Déclaration », incorporée dans les projets de résolution proposés par l'assemblée autochtone, fut explicitement exclue par le Conseil dans sa Résolution de création du MEDPA. Toujours est-il qu'à travers son rôle général de conseiller et à travers la préparation d'études spécialisées sur les droits des peuples autochtones, le MEDPA est dans une position privilégiée pour fournir des interprétations autorisées des normes de la Déclaration, qui peuvent, par la suite, être soutenues par les organismes internationaux d'expertise des droits humains avec la participation des peuples autochtones.

### **L'Instance permanente sur les questions autochtones (UNPFII, sigle anglais agréé en français)**

L'établissement de l'Instance permanente de l'ONU par l'ECOSOC, en 2001, fut un signal de l'importance que le système de l'ONU accordait à la situation des peuples autochtones du monde. En tant qu'organisme subsidiaire de l'ECOSOC, l'Instance a le vaste mandat de coordonner le travail de l'ECOSOC et des agences internationales lié aux peuples autochtones dans six champs spécifiques qui incluent : le développement économique et social, la culture, la santé, l'éducation, l'environnement et les droits de l'homme<sup>69</sup>. En raison de ce rôle important de coordination et, plus largement, d'intégration des questions autochtones dans tout le système de l'ONU, l'article 42 de la Déclaration identifie expressément l'Instance Permanente comme l'un des acteurs chargé de promouvoir l'« application efficace » de la Déclaration.

L'adoption de la Déclaration fournit à l'Instance des termes normatifs de référence clairs qui n'existaient pas dans son mandat original. Lors de sa septième session, en avril-mai 2008, l'Instance célébra solennellement l'adoption de la Déclaration, en assumant sa responsabilité inscrite à l'article 42 d'« en faire un document vivant durant toute son activité »<sup>70</sup>. Plus encore, l'Instance affirma que la Déclaration « sera son cadre juridique », en s'engageant à garantir son intégration dans les domaines d'activité pour lesquels elle est mandatée<sup>71</sup>.

La Déclaration constitue évidemment un cadre important de référence pour le rôle de l'Instance visant à coordonner les activités des différentes agences inter-

nationales, qui peut se décrire aujourd'hui comme un rôle d'intégration des questions autochtones destiné à garantir le respect des normes de la Déclaration au sein des agences de l'ONU<sup>72</sup>. Cependant, comme cela a été signalé, l'Instance a tendu à voir dans la Déclaration quelque chose de plus qu'un cadre de référence pour son travail et encourage une interprétation de l'article 42 qui diffère certainement de l'intention de ceux qui l'ont rédigé<sup>73</sup>. Ainsi, selon l'étude présentée par les anciens membres de l'Instance, Ida Nicolaisen et Wilton Littlechild, l'article 42 de la Déclaration doit être interprété comme « un nouveau mandat » pour le UNPFII<sup>74</sup>. Selon les auteurs, pour mettre en œuvre ce mandat, l'Instance « [d]evra également promouvoir un dialogue constructif avec les gouvernements sur les problèmes, les réussites et les priorités des peuples autochtones dans chaque pays. Ce dialogue sera mené régulièrement et tâchera de faire participer toutes les organisations autochtones et le système des Nations unies »<sup>75</sup>.

Ces idées ont évolué vers les intentions actuelles de l'Instance d'établir au sein de sa structure fonctionnelle une Chambre sur la Déclaration, ayant le pouvoir de promouvoir régulièrement « un dialogue constructif avec les gouvernements sur les réussites, les problèmes et les mesures futures nécessaires relatives aux peuples autochtones dans chaque pays, conformément à la Déclaration »<sup>76</sup>. Cette approche est critiquable pour plusieurs raisons d'importance. Elle prétend octroyer à la Déclaration indépendamment de la force contraignante de la majorité des articles inclus, un statut légal, qu'elle n'a pourtant pas *comme instrument*. En outre, une grave erreur dans l'approche de l'Instance est la confusion entre la fonction de supervision et la fonction de mise en œuvre, ce qui amène à l'ambition d'octroyer à l'Instance un rôle similaire à celui des organes internationaux des traités ou, plus spécifiquement, à celui du mécanisme d'EPU du Conseil des droits de l'homme. Cette interprétation du rôle de l'Instance dans l'article 42 de la Déclaration ne s'ajuste pas avec le mandat général de l'Instance tel que le définit l'ECOSOC, et dérive d'une mauvaise interprétation de son rôle dans le domaine des droits de l'homme de son mandat. Bien que les droits de l'homme s'intègrent au mandat, avec d'autres thèmes comme la santé ou l'éducation qui sont également des questions relatives aux droits de l'homme, l'Instance n'est pas strictement un organisme des droits de l'homme au sens qu'en donne l'ONU. Son mandat est strictement celui de produire des recommandations pour les agences internationales et l'ECOSOC, et non pour les États membres<sup>77</sup>.

En outre, l'idée d'un processus d'EPU parallèle relatif à la Déclaration est contraire à la direction que l'Instance devait prendre, destinée à intégrer la Déclaration au travail du système de l'ONU. L'adoption de la Déclaration devrait être une opportunité pour dépasser la tendance à isoler les questions autochtones dans des schémas institutionnels séparés, comme cela avait été le cas avec la création du MEDPA, et pour intégrer pleinement les droits des peuples autochtones à l'agenda international des droits humains et dans le travail des agences internationales.

## Conclusions

Dans ce chapitre, j'ai tenté d'établir une série de distinctions conceptuelles qui puissent être utiles pour dépasser des controverses stériles et améliorer l'action vers l'application efficace des droits consacrés dans la Déclaration.

La première de ces distinctions renvoie d'une part au statut légal de la Déclaration comme instrument, d'autre part à celui des droits qui y sont incorporés. Changer l'approche du statut légal formel de la Déclaration pour l'orienter vers les normes des droits de l'homme nous permet de conclure que la majorité des droits fondamentaux consacrés dans la Déclaration, particulièrement des domaines clés comme l'autodétermination, l'autonomie, la participation, les droits sur les terres et les ressources, les droits culturels et les droits sociaux et économiques des peuples autochtones, s'articulent aux obligations des droits de l'homme existants, issus des traités généraux et d'instruments spécifiques légalement contraignants sur les droits autochtones, comme la Convention 169 de l'OIT. L'examen de la pratique internationale nous montre que quelques-uns de ces droits ont été affirmés et développés par des organismes et mécanismes internationaux dans leurs activités de supervision. En adoptant la Déclaration, les mécanismes internationaux de suivi ont désormais un outil autorisé d'interprétation qui devrait être et est utilisé pour rendre les droits des peuples autochtones opérationnels. Dans certains cas, des dispositions de la Déclaration soumises à l'examen de la pratique étatique existante et l'*opinio iuris*, peuvent constituer des normes internationales coutumières ou avancer vers leur cristallisation.

Une seconde distinction renvoie aux fonctions d'expertise et d'application internationales. Cette distinction n'établit pas nécessairement une différence fondamentale en regard de l'impact réel sur le terrain des mécanismes de supervision ou de mise en œuvre, comme l'a démontrée l'expérience du Rapporteur spécial. Mais c'est une distinction formelle qui devrait se maintenir pour préserver la légitimité et l'efficacité des mécanismes existants au sein des champs respectifs de compétence. Œuvrer à l'application effective des droits autochtones contenus dans la Déclaration, comme à l'ensemble des droits de l'homme en général, est un processus fragile et, sur le long terme, rempli de difficultés et d'obstacles. Il faudrait éviter d'ajouter des difficultés supplémentaires à ce processus en confondant les rôles institutionnels.

En lisant ces conclusions, le lecteur peut s'interroger légitimement pour savoir ce qui a changé depuis l'adoption de la Déclaration. La réponse est tout et rien. Rien n'a changé par rapport à la structure du droit international des droits humains, dans lequel les traités continuent d'être des traités et les déclarations des déclarations. Rien n'a changé non plus quant à la conception générale de la machinerie institutionnelle internationale responsable de la promotion et de la protection des droits humains. Mais beaucoup de choses ont changé par rapport aux activités futures des organismes internationaux de supervision, la différence

entre une « déclaration » et un « projet de déclaration » restant fondamentale, pour beaucoup d'entre eux. Un autre changement important est lié aux activités d'autres mécanismes des droits humains dont les mandats ne sont pas strictement ceux de la supervision, notamment ceux dont les mandats sont relatifs aux peuples autochtones. Pour eux, la Déclaration fournit désormais un cadre normatif formel de référence qui spécifie les « normes minimales pour la survie, la dignité et le bien-être des peuples autochtones du monde »<sup>78</sup>, et qui permettra d'avancer vers une meilleure compréhension du contenu de ces droits dans des contextes spécifiques, ce dont les États et les autres acteurs devront rendre compte. L'adoption de la Déclaration permettra l'intégration des droits des peuples autochtones dans le travail des agences internationales et celui d'autres acteurs dont les politiques et les actions sont, ou devraient être, guidées par les normes des droits de l'homme des Nations unies. Pour ces raisons, outre les nombreux espoirs qu'elle suscite pour les peuples autochtones du monde entier, tous les efforts investis dans ce long processus qui a conduit à l'adoption finale de la Déclaration ont véritablement valu la peine. ○

Texte traduit de l'espagnol par **Sabrina Melenotte**  
membre du réseau des experts du GITPA pour l'Amérique latine

## Notes

- 1 Human Rights Council, *Resolution 6/12* (28 September 2007), at para. 1(g), reproduite dans le Rapport du Conseil des droits de l'homme, sur sa 6<sup>e</sup> session, UN A/HRC/6/22 (14 April 2008), para 27.
- 2 Pour une analyse autorisée du caractère spécial de la Déclaration, et sa différence d'autres instruments non-contraignants de l'ONU, **S. James Anaya et Siegfried Wiessner, 2007** : « OP-ED: The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: Towards Re-empowerment », *Jurist* (3 octobre 2007); **Bartolomé Clavero, 2008**. *Nota sobre el alcance del mandato contenido en el artículo 42 de la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas y el mejor modo de satisfacerlo por parte del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas* présenté par Bartolomé Clavero, Membre de l'Instance permanente sur les questions autochtones, Doc. de l'ONU: E/C.19/2008/CRP.6 (26 mars 2008).
- 3 UN Department of Public Information press release: "General Assembly adopts Declaration on Rights of Indigenous Peoples; 'major step forward' towards Human Rights for All, says President", UN Doc GA/10612 (13 September 2007).
- 4 *Journal Officiel de l'Assemblée Générale de l'ONU*, 61<sup>e</sup> session, 107<sup>e</sup> plénière, Doc. ONU A/61/PV.107, 22.
- 5 *Ibid.*, en 13.
- 6 *Ibid.*, en 12.
- 7 Rapport du CDH, 6<sup>e</sup> session, supra note 1, par. 180.
- 8 Résolution 6/12 du CDH, supra note 1, par. 1(g).
- 9 Voir le chapitre de Rodolfo Stavenhagen dans ce volume.

- 10 Voir, en général, **Ian Brownlie, 1988** « To What Extent are the Categories of *Lex Data* and *Lege Ferenda* Still Valuable? », in Antonio Cassese et Joseph H.H. Weiler (ed.): *Change and Stability in International Law-Making* (Berlin: Walter de Gruyter, European University Institute, A Series).
- 10 Clavero, *Note sur la portée du mandat contenu dans l'article 42 de la Déclaration...*, supra note 2, par.9
- 12 *Ibid.*, par. 10.
- 13 *Ibid.*
- 14 *Ibid.*, par. 15.
- 15 *Ibid.*, par. 16.
- 16 *Ibid.* (emphase dans l'original).
- 17 *Ibid.*
- 18 *Ibid.*
- 19 Ils figurent dans le Statut de la Cour Internationale de Justice. Voir Statut de la Cour Internationale de Justice (26 juin 1945), 3 *Bevans* 1153 (26 juin 1945), Art.38.1 (a)-(c). Pour une révision récente de ces sources, voir **Anthony D'Amato, 2008** : « International Soft Law, Hard Law, and Coherence », *Northwestern University School of Law Public Law and Legal Theory Series*, n° 08-01.
- 20 Ainsi par exemple le Bureau du Haut-Commissariat aux Droits de l'Homme (BHCDH) maintient la dichotomie entre les traités, qui sont « des accords écrits légalement contraignants concertés entre États », et les résolutions de l'Assemblée Générale de l'ONU qui « ne sont pas légalement contraignants en soi », BHCDH, *Human Rights in the Administration of Justice*, Professional Training Series n° 9, New-York & Genève, Nations unies, 2003, en 7, 10.
- 21 Voir **Dinah Shelton, 2004**, « Commentary and Conclusions », dans Shelton, Dinah (ed.), *Commitment and Compliance: The Role of Non-Binding Norms in the International Legal System* (Oxford: Oxford University Press), 449-464, 458 (en signalant que, dans la pratique, « il est difficile de séparer l'impact des instruments non contraignants de celui des obligations des traités »).
- 22 Voir le Rapport du Rapporteur Spécial 2008, supra note 2, par. 43.
- 23 Déclaration de Victoria Tauli-Corpuz, Présidente de l'Instance Permanente sur les Questions Autochtones de l'ONU, à l'occasion de l'adoption de la Déclaration de l'ONU sur les droits des peuples autochtones, 61<sup>e</sup> session de l'Assemblée Générale (13 septembre 2007), 2.
- 24 Anaya et Wiessner, « The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples », supra note 2. L'argument se fonde sur l'évaluation antérieure faite par les auteurs des pratiques étatiques comparées. Voir **S. James Anaya, 2005** : *Les peuples autochtones dans le droit international* (Madrid: Trotta); **Siegfried Wiessner, 1999** : « Rights and Status of Indigenous Peoples: A Global Comparative and International Legal Analysis », 12 *Harv. HR Law J.*57.
- 25 CEDR, Recommandation Générale XXIII: Populations Autochtones, Doc. ONU A/52/18, annexe V (1997), reproduite dans la *Compilation des Observations Générales et les Recommandations Générales adoptées par des organes créés en vertu des traités des droits de l'homme*, Doc. ONU, HRI/GEN/1/Rev.7 (2004), par.1.
- 26 Voir *Observation Générale N° 7: Droit à un logement approprié (Art.11(1)) : Déplacement forcé*, Doc. ONU E/C.12/1998/22 (13 novembre 1998), Annexe IV, par. 10; *Observation Générale n° 12: Le Droit à une alimentation adéquate (Art.11)*, Doc. ONU, E/C.12/1999/5 (12 mai 1999), par. 13; *Observation Générale N° 13: Le droit à l'éducation (Art.13)*, Doc. ONU, E/C.12/1999/10 (8 décembre 1999), par. 50; *Observation Générale N° 14: Le droit au niveau le plus élevé de santé (Art.12)*, Doc. ONU, E/C.12/2000/4 (11 août 2000), par. 12(b)27; *Observation Générale N° 15: Le droit à l'eau (Arts.11-12)*, Doc. ONU, E/C.12/2002/11, par. 7, 16. *Observation Générale N° 17: Droit de toute personne à bénéficier de la protection des intérêts moraux et matériels qui lui correspondent pour les productions scientifiques, littéraires ou artistiques dont il est l'auteur(e) (aparté c)*, par. 9, 32, 45, 18 (b) (iii).
- 27 Assemblée Générale, *Déclaration sur les droits des peuples autochtones*, Doc. ONU A/61/67, Annexe (13 septembre 2007) [à partir de maintenant, « Déclaration », Art. 22].
- 28 Convention sur les droits de l'enfant, 20 novembre 1989, 1577 UNTS 3, entrée en vigueur le 2 septembre 1990.
- 29 À partir de l'Article 30 et des dispositions connexes de la Convention, le Comité sur les droits de l'enfant a adopté en 2003 plusieurs recommandations relatives à l'enfance autochtone. Voir CDE, « Journée de débat général sur les droits des enfants autochtones: recommandations », 34<sup>e</sup> session (15 septembre-3 octobre 2003). En outre, le Comité mène actuellement des consultations en vue

- d'adopter une recommandation générale sur l'enfance autochtone qui prenne en compte plusieurs des dispositions de la Déclaration.
- 30 Voir par exemple, *Recommandation Générale N° 24 (1999): Femmes et santé*, Doc. ONU A/54/38/Rev.1, chap. I (5 février 1999), par. 6.
  - 31 Convention Internationale sur les droits des personnes à mobilité réduite, 30 mars 2007, 993 UNTS 3, entrée en vigueur le 30 mai 2008.
  - 32 Conseil des droits de l'homme, *Construction institutionnelle*, Annexe de la Résolution 5/1 du CDH (18 juin 2007), par. 3 (a)-(b).
  - 33 Pour des critiques récentes de la société civile sur le fonctionnement du mécanisme de l'EPU, voir par exemple **Mariya Stoyanova, 2008** : « Civil Society Involvement in the UPR: The Example of Indonesia », Friedrich Ebert Stiftung Conference Report (Mars); International Service for Human Rights, *Universal Periodic Review: Overview of First Session (7-8 avril 2008)*, Human Rights Monitor Series: UPR Monitor (mai 2008).
  - 34 *Construction Institutionnelle du Conseil des droits de l'homme*, supra note 32, par. 1.
  - 35 *Rapport national présenté conformément au paragraphe 15(a) de l'annexe à la résolution 5/1: Équateur*, Doc. ONU, A/HRC/WG.6/1/ECU/1 (7 avril 2008), par. 21, 141.
  - 36 *Rapport national présenté conformément au paragraphe 15(a) de l'annexe à la résolution 5/1: Pérou*, Doc. ONU, A/HRC/WG.6/PER/1 (4 août 2008), par. 72.
  - 37 Pour une histoire de l'interconnexion des normes de l'ONU et de l'OIT sur ce thème, voir **Luis Rodríguez-Piñero, 2005** : *Indigenous Peoples, Postcolonialism, and International Law: The ILO Regime (1919-1989)*. (Oxford: Oxford University Press), chapitre 8-9.
  - 38 Organisation Internationale du Travail (OIT), Convention sur les peuples autochtones et tribaux dans des pays indépendants, 1989 (N° 169) adopté le 27 juin 1989 pour la Conférence Internationale de l'OIT dans sa soixante-dixième période de sessions, entrée en vigueur le 5 septembre 1991 [à partir de maintenant, Convention 169 de l'OIT], Art.35 (« L'application des dispositions de ladite Convention ne devra pas amoindrir les droits et avantages garantis aux peuples intéressés en vertu d'autres conventions et recommandations, instruments internationaux, traités, ou lois, arbitrages, coutumes ou accords nationaux »).
  - 39 Voir **Luis Rodríguez-Piñero, 2004** : « Historical Anomalies, Contemporary Consequences: International Supervision of the ILO Convention on Indigenous and Tribal Peoples (N° 169) », 12 *Law & Anthropology: Int. YB for Leg Anthr*, 55.
  - 40 Des références spécifiques aux peuples autochtones sont incorporées dans la Déclaration autorisée et non-contraignante de l'ONU sur les principes d'un accord global pour la gestion, la conservation et l'utilisation durable de tout type de forêts, Doc. ONU A/CONF.151/26 (vol. III) (26 août 2006), Annexe III, par. 2, 5-6, 12; et dans la Convention-Cadre des Nations unies sur le Changement climatique (1992), 9 mai 1992, 1771 UNTS 107, entrée en vigueur le 21 mars 1994, art.3, des références spécifiques aux peuples autochtones sont incorporées. En outre, l'article 10(2)(e) de la Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification dans les pays concernés par la sécheresse grave et/ou la désertification, en particulier en Afrique, 17 juin 1994, 1954 UNTS 3, entrée en vigueur le 26 décembre 1996, inclut une référence au rôle des « populations locales et des groupes communautaires ».
  - 41 Convention sur la diversité biologique, 5 juin 1992, 1760 UNTS 3, entrée en vigueur le 29 décembre 1993.
  - 42 Décision IV/9 de la COP4 (Bratislava, 4-5 mai 1998).
  - 43 *Lignes directrices de Akwé:kon*, Lignes directrices volontaires pour évaluer les répercussions culturelles, environnementales et sociales de projets de développement qui se réalisent sur des lieux sacrés ou sur des terres et eaux occupées ou utilisées traditionnellement par les communautés autochtones et locales, ou qui peuvent affecter ces lieux. Décision VII/16 de la COP 7 (Kuala Lumpur, 9-20 février 2004), Annexe.
  - 44 *Lignes directrices de Bonn* sur l'accès aux ressources génétiques et la participation juste et équitable aux bénéfices qui proviennent de leur utilisation. Décision VI/24 de la COP6 (La Haye, 7-19 avril 2002).
  - 45 Décision IX/13 de la COP9 (Bonn, 19-30 mai 2008), préambule, par. 3.

- 46 Projet d'éléments d'un code de conduite éthique pour [promouvoir] [assurer] le respect au patrimoine culturel et intellectuel des communautés autochtones et locales conduisant à la conservation et à l'utilisation durable de la diversité biologique, *ibid.*, Annexe, par.11.
- 47 Voir **Fergus Mackay, 2002** : *Guide pour les droits des peuples autochtones dans le système interaméricain des droits de l'homme*. (Copenhague: IWGIA); **Isabel de Madariaga Cuneo, 2005** : « Les droits des peuples autochtones et le système interaméricain des droits de l'homme », 22 *Ariz J Int'l & Comp L*.53; **Jo M. Pasqualucci, 2006** : « The Evolution of International Indigenous Rights in the Inter-American Human Rights System », 6 *Hum Rts L Rev* 1; **Luis Rodríguez-Piñero, 2006** : « Le système interaméricain des droits de l'homme et les peuples autochtones », in Mikel Berraondo (coord.), *Pueblos indígenas y derechos humanos* (Bilbao: Université de Deusto).
- 48 Convention américaine sur les droits de l'homme, 21 novembre 1969, OAS TS 36, 1144 UNTS 143, entrée en vigueur le 18 juillet 1978.
- 49 Voir Marie et Carrie Dann v. United States (Fonds), I/A CHR, *Rapport N° 75/02, Cas 11.140* (27 décembre 2002), par. 118; *Comunidades Indígenas Maya del Distrito de Toledo v. Belize* (Fonds). I/A CHR, *Rapport N° 40/04, Cas 12.053* (12 octobre 2004), par.118; *Opinion concurrente du Juge Sergio García Ramírez sur le fond et réparations dans le cas (Communauté autochtones de Awás Tingni Mayagna (Sumo))* (2001), par.7.
- 50 *Peuple saramaka vs. Surinam* (Exceptions préliminaires, Fonds, Réparations et Côtes). Cour Interaméricaine de DH, sentence du 28 novembre 2007. Séries C n° 172.
- 51 *Ibid.*, par. 129 (les notes de bas de page sont omises).
- 52 *Ibid.*, par. 132 (en citant l'article 32 de la Déclaration).
- 53 *Ibid.*, par. 137 (en citant à nouveau l'article 32).
- 54 La dernière version du projet de Déclaration américaine peut se trouver dans le *Registre du statut actuel du projet de Déclaration américaine sur les droits des peuples autochtones (Résultats des dix réunions de négociation pour la recherche de consensus célébrés par le Groupe de travail)* OEA Doc. GT/DADIN/doc.301/07 (27 avril 2007).
- 55 Voir tableau comparatif entre le projet de Déclaration américaine sur les droits des peuples autochtones et la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones, OEA Doc. GT/DADIN/Doc.317/07 Rev. 1 (14 mars 2008).
- 56 Dans sa première session après l'adoption de la Déclaration de l'ONU, l'Assemblée Générale de l'OEA a décidé de rénover le mandat du Groupe de travail pour l'élaboration d'un projet de Déclaration américaine sur les droits des peuples autochtones pour la période 2008-2009, avec l'objectif de réussir un consensus final sur le texte.
- 57 Sur le système des procédures générales de l'ONU, voir **Elvira Domínguez, 2005** *Los procedimientos públicos especiales de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas*. (Madrid, Éditorial Tirant Lo Blanch); **Jeroen Gutter (ed.), 2006** : *Thematic Procedures of United Nations* (Amberes, Intersentia); **Ingrid Nifosi, 2006** : *The UN Special Procedures in the Field of Human Rights* (Amberes, Intersentia).
- 58 Voir par exemple, *La situation des droits de l'homme et libertés fondamentales des autochtones*, Doc. ONU A/61/490 (6 septembre 2006). Dans son rapport, présenté à la Troisième Commission de l'Assemblée générale de l'ONU, le Rapporteur spécial a fait un appel urgent aux membres de l'Assemblée pour l'adoption du projet de Déclaration, tel qu'il avait été adopté par le CDH, *ibid.*, par. 33-40.
- 59 Sur le mandat et les activités du Rapporteur spécial de l'ONU sur les droits des peuples autochtones, voir **Lola García-Alix et al. 2007** *The UN Special Rapporteur. Indigenous Rights: Experiences and Challenges* (Copenhague: IWGIA).
- 60 Commission des droits de l'homme, *Résolution 2001/51: Rapporteur spécial de l'ONU sur la situation des droits de l'homme et les libertés fondamentales des peuples autochtones*, Doc. ONU E/CN.4/Res/2001/57 (24 avril 2001). Le préambule de la résolution établit le cadre général du mandat dans la Charte de l'ONU, la Déclaration universelle des droits de l'homme, les traités des droits de l'homme de l'ONU, la Décennie internationale des populations autochtones du monde et la Déclaration et Programme d'action de Durban. Elle inclut en outre une référence à la Convention 169 de l'OIT.
- 61 Résolution 6/12 du CDH, supra note 1, par. 1(g).

- 62 Voir *Rapport du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples autochtones*, Rodolfo Stavenhagen, Doc. ONU, E/CN.4/2006/78 (16 février 2006). Le rapport de Stavenhagen, le premier qu'il présenta au Conseil des droits de l'homme, fournit une analyse de l'application des normes internationales et nationales et des décisions judiciaires existantes sur les droits des peuples autochtones. Selon les termes de Stavenhagen, en adoptant une expression qui a eu un profond écho dans les discussions contemporaines sur les droits des peuples autochtones, malgré « ces mesures législatives et réformes institutionnelles, on remarque l'existence d'une « brèche de la mise en œuvre » entre la législation et la réalité quotidienne », *ibid.*, par. 14.
- 63 Pour une analyse de l'impact des recommandations du Rapporteur spécial, comprenant une description des initiatives passées et en cours pour le suivi de ces recommandations de la part de l'OACDH, les agences spécialisées et la société civile. Voir *Rapport du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples autochtones*, M. Rodolfo Stavenhagen. Ajout : *Étude sur les meilleures pratiques pour l'application des recommandations contenues dans les rapports annuels du Rapporteur spécial*, Doc. ONU, A/HRC/4/32/Add.4 (26 février 2007).
- 64 Signification des acronymes : CDH signifie Commission des Droits de l'homme ; AG : Assemblée générale ; RSG, Représentant du Secrétaire général ; RESG : Représentant spécial du Secrétaire général ; CS : Conseil de sécurité ; RS : Rapporteur spécial ; DUDH : Déclaration universelle des droits de l'homme ; GT : groupe de travail, VCF : violences contre les femmes.
- 65 Pour une meilleure analyse du système de procédures spéciales par thèmes et par pays du Conseil des droits de l'homme relatives aux questions autochtones, voir **Luis Rodríguez-Piñero** « Los procedimientos especiales y los derechos indígenas: el papel del Relator Especial », in **Mikel Berardo et al.** (ed.), *Los pueblos indígenas y el Consejo de Derechos Humanos* (Copenhague : IWGIA).
- 66 Conseil des droits de l'homme, Résolution 6/36 : Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones (14 décembre 2007), Doc. ONU A/CDH/Rés. 6/36, par. 1(g) 14 décembre 2007.
- 67 Les rapports thématiques du professeur Stavenhagen en sa qualité de Rapporteur spécial ont été compilés et publiés dans **Rodolfo Stavenhagen, 2008** : *Los pueblos indígenas y sus derechos: informes temáticos del Relator Especial sobre la situación de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas* (México : UNESCO).
- 68 La composition, le mandat et les méthodes de travail du Comité d'assistance du Conseil des droits de l'homme sont décrits dans *La construction institutionnelle du Conseil des droits de l'homme*, supra note 87, par. 65-84. La principale fonction du Comité d'Assistance est de « fournir, dans la façon de procéder et la forme requises par le Conseil, des expertises sur les études et les recherches entreprises ». *Ibid.*, par. 75.
- 69 ECOSOC, *Résolution 2000/22*, Doc. ONU E/RES/2000/22 (28 juillet 2000). Pour une description du processus qui conduit à l'établissement de l'Instance permanente et des principales caractéristiques de son mandat, voir **Lola García Alix, 2003** : *The Permanent Forum on Indigenous Issues* (Copenhague : IWGIA).
- 70 L'Instance permanente des Nations unies sur les questions autochtones, *Rapport de la septième session*, Doc. ONU E/C.19/2008/23.
- 71 *Ibid.*, par. 131.
- 72 *Ibid.*, par. 137 (demandant aux organismes spécialisés de « réexaminer leurs politiques et leurs programmes afin de respecter les dispositions de la Déclaration, pour garantir le respect du droit à l'autodétermination des peuples autochtones et de leur droit au consentement libre, préalable et informé »).
- 73 La référence particulière à l'Instance permanente dans l'Article 42 de la Déclaration s'explique par sa mention précoce, dans le projet original, élaboré par le Groupe de travail sur les populations autochtones et adopté par la Sous-Commission, de la création avec la participation directe des peuples autochtones, d'un organisme du plus haut niveau doté d'une compétence particulière dans ce domaine. Voir Sous-Commission pour la prévention des discriminations et la protection des minorités « Projet de Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones », Annexe à la Résolution 1994/45 (26 août 1994), Art.41. Après les longues négociations à la Commission pour l'établissement de l'Instance permanente, dans la ligne même proposée dans le

projet de déclaration, le texte d'origine fut amendé au cours des consultations informelles qui eurent lieu lors de la 10<sup>e</sup> session du Groupe de travail de la Commission sur le projet de déclaration. Voir *Rapport du Groupe de Travail établi conformément à la résolution 1995/32 des Droits de l'homme du 3 mars 1995*. Doc. ONU E/CN.4/2005/89 (28 février 2005), par. 22. Assemblée Générale, *Résolution 60/251*, Doc. ONU A/Res/60/251 (3 avril 2006), par. 5(e).

74 *Structures, procédures et mécanismes qui existent actuellement ou qui peuvent être établis pour répondre efficacement à la situation des droits de l'homme des peuples autochtones: Document préparé par deux membres de l'Instance permanente sur les questions autochtones* Doc. ONU E/C.19/2008/2 (19 décembre 2007), par. 39.

75 *Ibid.*, par. 38.

76 *Ibid.*, par. 133.

77 Ces arguments sont plus développés dans **Luis Rodríguez-Piñero**: «La 'implementación' de la Declaración: Las implicaciones del artículo 42», avec la réponse de Bartolomé Clavero, in **Natalia Álvarez, Daniel Oliva & Nieves Zúñiga** (ed.), *La Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas* (2009).

78 Déclaration, supra note 27, Art. 43.

# SUPRÉMATIE CULTURELLE, CONSTITUTIONS DES ÉTATS ET DÉCLARATION SUR LES DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES

---

Bartolomé Clavero\*

Dès l'indépendance et la formation des États d'Amérique latine, cette région s'est caractérisée par une polarisation entre, d'une part, un droit officiel basé sur une seule culture (d'origine européenne) et, de l'autre, une société juridiquement pluraliste en raison de la présence de peuples autochtones, de communautés afro-américaines et d'autres populations venues d'Europe et, ultérieurement, d'Asie, porteuses de cultures et de coutumes diverses. Le multiculturalisme est la situation de fait, depuis les origines, malgré les continuelles dénégations des États qui veulent maintenir la primauté d'une seule culture. Pour le prouver il suffit de mentionner que les constitutions des États héritiers du colonialisme hispanique ont été écrites sans exception en espagnol, langue d'une minorité souvent très réduite.

Avec une véritable obstination, en Amérique latine, le droit fondateur de l'État, celui que nous appelons droit constitutionnel, a constamment nourri et renforcé l'inégalité, imposé la disparition du multiculturalisme juridique, préexistant ou advenu, dans le but de faire disparaître les peuples et communautés autochtones. La Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones (la Déclaration) s'accorde beaucoup mieux au pluralisme social que le droit constitutionnel autiste, auquel les populations d'origine européenne continuent de s'identifier et qu'elles défendent en prétendant qu'il a, seul, le monopole de la civilisation humaine.

Nous ne pensons pas que la Déclaration provoquera un affrontement avec le droit établi en Amérique latine. Il est vrai qu'elle proclame un principe d'autodétermination des peuples autochtones qui englobe une série de droits qui ne se

---

\* Bartolomé Clavero est professeur à la faculté de droit de l'université de Séville, Espagne; il est membre de l'Instance permanente des Nations unies pour les questions autochtones.

conforment pas exactement pas aux présupposés et aux dispositions des constitutions latino-américaines. Cependant, le conflit n'est pas certain car le droit constitutionnel n'est plus tout à fait ce qu'il était. Il manifeste certaines constantes mais a notablement évolué. Il prend plus en considération le droit à la liberté et les garanties qui lui correspondent et s'ouvre davantage à une société plurielle.

Cela ne veut pas dire que les constitutions latino-américaines soient aujourd'hui pluralistes surtout en ce qui concerne les pouvoirs centraux de l'État, législatif, exécutif et judiciaire, qui restent au cœur de son fonctionnement et qui continuent à être centralisés malgré les modifications apportées. Une ouverture s'est produite sur les droits fondamentaux, manifestant une plus grande sensibilité au pluralisme culturel et particulièrement à la présence autochtone si souvent ignorée dans les constitutions. La Déclaration vient renforcer des tendances allant vers un renouveau du constitutionnalisme latino-américain.

Ce chapitre examine d'abord, depuis les origines de l'État, les traits les plus constants et les plus caractéristiques de ce constitutionalisme pour ce qui a trait aux peuples autochtones. Ensuite nous considérerons ses évolutions par rapport aux revendications et aux attentes des autochtones et, enfin, nous examinerons brièvement la signification de la Déclaration dans la situation actuelle du constitutionnalisme latino-américain.

## **Situation légale des peuples autochtones dans les constitutions latino-américaines**

En termes généraux, les États latino-américains se constituèrent historiquement sur la base d'une fiction monumentale, une de ces fictions que le jargon juridique qualifie de *iuris et de jure* aux effets *erga omnes* c'est-à-dire par principe, sans preuve du contraire et contre l'évidence, se prétendant valable et ignorant toute revendication, sans exception. Fiction selon laquelle les colonialismes européens, particulièrement le colonialisme espagnol, avaient complètement dominé cette région et assimilé tous les autochtones ayant survécu à l'invasion et à l'occupation. Durant la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, des minorités créoles (Américains d'origine européenne) constituèrent des États sur des territoires qu'ils ne dominaient pas, s'arrogeant la représentation de peuples et de communautés qu'ils ne connaissaient pas, ignorant leurs langues et ne pouvant même pas communiquer avec eux. En leur nom, au nom de peuples qu'ils ne connaissaient pas, ils proclamèrent le droit à la liberté, conquièrent l'indépendance et formèrent des États.

Ceux-ci s'établirent sur des peuples et des communautés sans leur demander leur consentement, sans même considérer qu'un tel consentement était exigible. Étant donné l'existence de frontières coloniales bien tracées, les nouveaux États s'érigèrent comme si leurs limites respectives étaient contiguës et incorporèrent les vastes et riches territoires de peuples jusqu'alors indépendants. À l'intérieur des

domaines coloniaux existaient des communautés autochtones qui avaient réussi à conserver une marge appréciable d'autonomie et un sentiment commun d'appartenance parmi celles qui partageaient la même langue et culture. Les nouveaux États leur refusèrent tout droit sur leurs territoires. Pour eux, au sens politique, la nation s'identifiait à l'État, un État de langue et de culture européennes, qui niait tout droit autochtone qui aurait une implication politique. La domination politique du territoire et l'exploitation économique de ses ressources étaient en jeu. Elles ne pouvaient dépendre que de l'État, jamais des communautés autochtones.

Sur cette base commune, la situation que les constitutions fixèrent aux autochtones fut très variable. Il est intéressant de le noter car le traitement de la question autochtone ressurgira ultérieurement, à plusieurs reprises, y compris à notre époque. Certains États admirent la continuité des communautés autochtones avec leur propre droit coutumier et un certain droit de propriété, dépendant de sa reconnaissance par l'autre partie, l'État. Certains États allèrent même jusqu'à admettre la possibilité de contracter des accords et des traités avec des peuples autochtones indépendants comme moyen d'établir définitivement leur pouvoir sur des territoires que ceux-ci possédaient temporairement, comme si cette possession était une anomalie à laquelle il fallait remédier. Il y eut des constitutions qui se référaient à l'obligation de l'État de renforcer son pouvoir à l'intérieur de ses frontières pour faire prévaloir la « civilisation » sur la « barbarie » des autochtones. On entreprit des politiques de colonisation et de « blanchiment » des territoires autochtones. Il y eut des cas de conquêtes sanglantes fondées sur les présomptions de pouvoir incluses dans les constitutions et les théories « civilisatrices » des États. La population autochtone a connu, au XIX<sup>e</sup> siècle, le plus grand génocide de son histoire depuis, évidemment, le XVI<sup>e</sup> siècle.

La barbarie des autochtones est un autre présupposé constitutionnel très efficace. Elle est ce que les juristes appellent *iuris tantum* en ce qu'elle accepte la preuve du contraire ; la preuve par le fait que des peuples autochtones ont cessé d'être autochtones en abandonnant leur langue, en changeant de costumes, en adoptant d'autres coutumes et, surtout, en renonçant à toute revendication communautaire ou à celle d'être un peuple différent de celui de la nation politique identifiée à l'État. Ceux qui se comportaient ainsi avaient accès aux droits reconnus par la constitution. Les libertés fondamentales et les garanties constitutionnelles pour ceux qui conservaient leur langue, leur culture, leurs coutumes et leur communauté restaient en suspens, ignorées des constitutions. Le racisme était répandu, mais le système ne l'était pas. Sans exclure les autochtones, il posait des conditions à leur accès aux droits des citoyens. On considérait qu'ils étaient sans culture précise et devaient être « culturalisés ». Était en jeu la suprématie culturelle de ceux qui se jugeaient porteurs de l'unique civilisation, petite île au milieu d'un océan de barbarie.

Les constitutions latino-américaines portent la marque de ces préjugés. Elles reconnaissent des droits, accordent des garanties, organisent des pouvoirs – le

congrès, le gouvernement, la justice – comme si la société était homogène, comme si l'État exerçait son pouvoir également sur tout le territoire compris dans ses frontières théoriques. C'est une fiction qui a sa logique. La survie de peuples et de communautés autochtones qui conservaient des droits propres et contrôlaient des territoires et des ressources était considérée par les constitutions comme un état transitoire, une situation précaire en attente de la prise de contrôle par les États qui les rendrait capables de se gérer. La « civilisation » était attachée aux États et la « barbarie » imputée aux peuples, tel était le cadre de la suprématie culturelle fixé par le droit constitutionnel.

On pourrait croire que la signature de traités entre États et peuples autochtones débordait ce cadre.

*Pour la même raison (accorder les bénéfices de la civilisation et de la religion) nous pourrions entrer en négociations avec eux (les Indiens barbares) sur ces sujets (leurs territoires), protégeant leurs droits avec toute l'humanité et la philosophie qu'exige leur imbécillité actuelle et en considération des maux que leur a causés, sans qu'il y aille de notre faute, une nation conquérante (Acte constitutionnel de la Nouvelle Grenade ou Grande Colombie, 1811).*

Dans une formulation plus actuelle: « Il revient au Congrès de prendre en charge la civilisation des Indiens du territoire » (Constitution du Chili, 1822, pareillement: Pérou 1823, Équateur 1830, Argentine 1853, Paraguay 1870, etc.). La référence la plus explicite aux autochtones fut celle de l'Équateur: « Ce Congrès constituant nomme les vénérables curés de paroisse comme tuteurs et pères naturels des Indiens, exerçant leur ministère charitable en faveur de cette classe innocente, abjecte et misérable. »

## **Réformes constitutionnelles relatives aux peuples autochtones**

Tout au long du <sup>xx</sup>e siècle intervinrent d'importantes nouveautés qui marquent la situation actuelle et donnent sa signification à la Déclaration. Toutes les constitutions du <sup>xix</sup>e siècle avaient comme perspective la dissolution des peuples autochtones par la perte de leurs cultures et de leurs communautés, en affectant leurs territoires à la propriété privée des autochtones eux-mêmes et des colons envahisseurs. À l'orée du siècle, la révolution mexicaine a marqué un tournant qui inspirera d'autres États, en particulier les États andins.

La Constitution des États-Unis du Mexique de 1917 reconnaît la personnalité juridique « des copropriétaires, éleveurs fermiers, villageois, congrégations, tribus et autres groupes de populations qui, de fait ou de droit, gardent l'état de communauté »; elle met en place des politiques de restitution des terres et de garantie de propriété aux communautés. Dans le cas des autochtones, elle admet

leur mode de vie communautaire. La Constitution leur reconnaît et leur garantit un droit de copropriété, leurs pratiques juridictionnelles et d'autres usages culturels. Une chose, cependant, ne change pas : seul l'État reconnaît et garantit ces droits, les autochtones n'ont aucun pouvoir sur eux. Les dispositions reconnaissant les communautés figurent dans le chapitre des droits constitutionnels, mais ne s'expriment pas en termes de droits. C'est l'État qui accorde des droits, les populations et les communautés ne sont pas détentrices de ce pouvoir. De fait, le Mexique affaiblira ces droits et ces garanties par la réforme constitutionnelle de 1992.

La même chose peut être dite de toutes les reconnaissances de communautés autochtones par les constitutions qui se sont succédées au cours du xx<sup>e</sup> siècle. Les droits des peuples autochtones ne font souvent pas partie des droits constitutionnels. Ce sont de simples additifs qui ne modifient pas le schéma d'ensemble des pouvoirs. La reconnaissance par la constitution du droit coutumier, de la gouvernance communautaire et de la juridiction autochtone ne met nullement en question ni ne modifie en rien la forme de l'État ni de ses pouvoirs, législatif, exécutif et judiciaire. Il y a des constitutions qui se réfèrent explicitement au droit et à la juridiction autochtones, comme à l'usage de leur propre langue, sans changer en quoique ce soit la forme et le fonctionnement de l'État. La suprématie culturelle opère toujours ouvertement. Les communautés autochtones sont toujours en situation précaire, vulnérables et sans défense si ce n'est par leur propre résistance invétérée.

Entre les années 1980 et 1990, un nouveau virage s'est annoncé avec une série de nouvelles constitutions ou d'amendements qui incluent de nouvelles dispositions sur les droits des autochtones. Ce qui est important c'est que ces dispositions étaient écrites dans la langue du droit des peuples, contribuant ainsi à dissocier les peuples autochtones de la reconnaissance par les États, ou de l'exercice des pouvoirs de l'État. Ces dispositions créèrent une atmosphère de plus grand respect vis-à-vis de leurs communautés et d'eux-mêmes. Alors que les nouvelles formes de traitement constitutionnel des peuples autochtones se sont avérés incapables de dépasser le paradigme du début du xx<sup>e</sup> siècle, elles sont malgré tout importantes car elles ont ouvert l'espace légal et politique nécessaire aux peuples autochtones pour la défense de leurs droits. Après l'adoption de la Déclaration, elles ont fourni un cadre pour la transposition nationale de ses dispositions.

Certaines constitutions latino-américaines font maintenant la différence entre droits de l'homme et droits constitutionnels, considérant les premiers comme supérieurs, de dimension internationale et donc supra-étatiques. Les droits autochtones font partie maintenant des droits de l'homme suivant l'évolution du droit international. Il existe à présent un droit à jouir de sa propre culture aussi bien au plan individuel qu'au plan collectif, un droit pour les personnes et pour les communautés d'utiliser leur propre langue et leurs propres codes de communication, d'avoir leurs propres usages du territoire et leur propre gestion des res-

sources, leurs propres formes de résolution des conflits et leur propre mode de vie, entre autres. Ce droit avait été tenu pour acquis par et pour ceux qui appartiennent à la culture dominante mais, à présent, c'est un droit pour tous, fondement du droit autochtone à la libre détermination des personnes, des communautés, des peuples et qui leur donne la capacité de pousser les États à redéfinir la façon dont ceux-ci constituent et exercent leurs pouvoirs.

Avant que la Déclaration n'ait été adoptée en 2007, il existait une constitution qui avait expressément proclamé ce droit des autochtones à la libre détermination, celle qui est issue de la réforme constitutionnelle mexicaine de 2001. « Cette Constitution reconnaît et garantit le droit des peuples et des communautés autochtones à la libre détermination... ». Elle réalisa un pas en avant très significatif dans le contexte mexicain, qui vint à la suite d'accords passés entre des représentants autochtones et l'exécutif fédéral. Cependant le Congrès a allégué de son pouvoir législatif et d'initiative en matière de réforme constitutionnelle pour ne pas le respecter intégralement. En ne réévaluant pas l'organigramme des pouvoirs de l'État au moment de reconnaître un droit qui requiert cette réévaluation, on invalide la réforme. Les amendements introduits par le Congrès ont surtout renforcé le blocage. Ce qui fut constaté par Rodolfo Stavenhagen, Rapporteur spécial des Nations unies sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales des peuples autochtones, dans le rapport qu'il fit sur sa visite à Mexico en 2003. La Constitution, a-t-il écrit, « a verrouillé au cadenas » le droit autochtone à la libre détermination.

## **La signification de la Déclaration dans le constitutionnalisme latino-américain**

Malgré tous les verrouillages constitutionnels le terrain est fertile, en Amérique latine, pour la Déclaration. Une Déclaration dont les droits recouvrent et s'articulent avec la reconnaissance de l'autodétermination des peuples autochtones dans les domaines politique, économique, social et culturel ; une Déclaration, dont la valeur ne provient pas seulement de son adoption par l'Assemblée générale des Nations unies mais, avant tout, du véritable pacte qui s'est créé au sein de l'organisation internationale entre représentants autochtones et représentants des États. Il en est résulté plus qu'une simple déclaration de droits. Pour l'Amérique latine, elle peut représenter la fin du colonialisme instauré lors de l'indépendance et de la formation des États, et dont ont souffert les peuples autochtones.

Ce fut immédiatement compris en Bolivie. En novembre 2007, deux mois à peine après l'adoption de la Déclaration, le Congrès bolivien l'a promulguée comme loi qui ne se situait pas à un rang inférieur, bien au contraire, à celui de la Constitution. En même temps, une nouvelle Constitution déverrouillait, ouvrait des espaces à l'exercice du droit à la libre détermination des peuples autochtones.

Un État latino-américain, comprenait qu'il devait réviser son organigramme de pouvoirs pour rendre effectifs les droits qui venaient d'être reconnus par plusieurs constitutions de la région et qui, désormais, s'expriment de façon plus cohérente grâce à la Déclaration.

Le passé pèse encore lourd. La suprématie culturelle est toujours vive et agressive dans de nombreux secteurs de la vie sociale de la région. Les États sont réticents à prendre au sérieux les droits des autochtones, ce qui les oblige à changer les règles du jeu, non seulement politiques mais aussi économiques. Les Églises, les compagnies multinationales ne se résignent pas non plus à donner la parole, et le droit de vote, aux peuples autochtones. Les organisations internationales de coopération et les ONG ont du mal à respecter la libre détermination autochtone. Le passé pèse toujours sur le présent, mais l'avenir est ouvert. ○

Texte traduit de l'anglais par **Simone Dreyfus-Gamelon**,  
membre du réseau des experts du GITPA

## Notes

- 1 Pour une documentation plus ample sur les constitutions et une bibliographie, voir mon livre récent: *Geografía Jurídica de América latina: Pueblos indígenas entre Constituciones mestizas*, Siglo XXI, Mexico, 2008.
- 2 Rapporteur spécial de l'ONU sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples autochtones, *Rapport sur le Mexique*, Doc. ONU E/CN.4/2004/80/Add.2 (2004)

## COMMENT RENDRE LA DÉCLARATION EFFECTIVE

Rodolfo Stavenhagen\*

Après plus de vingt ans de négociations diplomatiques, beaucoup de pressions dans les couloirs du pouvoir, de luttes internes entre les organisations de la société civile, beaucoup de maux de tête et de peines de cœur, l'Assemblée générale des Nations unies « a proclamé solennellement » la Déclaration des droits des peuples autochtones (la Déclaration) en septembre 2007<sup>1</sup>. Cette résolution manifeste un grand pas en avant dans la structuration internationale des droits de l'homme que les Nations unies se sont efforcées d'édifier ces soixante dernières années. Ce n'est qu'au xx<sup>e</sup> siècle que les peuples autochtones furent progressivement reconnus comme citoyens de leurs pays respectifs et que furent éliminées nombre de restrictions et de limitations apportées au plein exercice de leurs droits et de leurs libertés.

Malgré des réformes légales récentes dans de nombreux pays, les inégalités structurelles qui, historiquement, ont conduit à déposséder de leurs droits humains et de leur dignité des hommes et des femmes sont profondément enracinées dans la société contemporaine. Leurs effets persistent et déterminent les vies des peuples autochtones. Dans le préambule de la Déclaration, l'Assemblée générale exprime sa préoccupation « du fait que les peuples autochtones ont souffert d'injustices historiques comme résultat, entre autres choses, de la colonisation et de la dépossession de leurs terres, territoires et ressources qui les ont empêchés, en particulier, d'exercer leur droit au développement conformément à leurs propres besoins et à leurs intérêts ». Elle reconnaît aussi l'urgente nécessité de respecter et de promouvoir les droits inhérents, découlant de leurs structures politiques, économiques, sociales et de leurs cultures, de leurs traditions spirituelles, de leurs histoires et de leurs philosophies, notamment leurs droits sur leurs terres, territoires et ressources. Considérant la persistance des modèles d'exclusion politique, de marginalisation sociale, d'exploitation économique et de discrimination culturelle dont ils ont souffert durant la période de construc-

\* Rodolfo Stavenhagen est professeur émérite de l'université Colegio de Mexico. De 2001 à 2008, il fut Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples autochtones de l'Organisation des Nations unies. Courrier électronique: [staven@colmex.mx](mailto:staven@colmex.mx).

tion des États-nations, il est notable qu'au début des années 1980, plusieurs États aient adopté des réformes légales qui, pour la première fois, incorporaient les peuples autochtones dans leurs constitutions.

## **Le nouveau multiculturalisme et les Nations unies**

De nombreux pays se reconnaissent, aujourd'hui, comme multiculturels et multi-ethniques; il fut décidé que les cultures et les langues autochtones méritaient le respect et la protection de l'État, on a donné la personnalité juridique à leurs communautés et, dans certains cas, on a reconnu leurs terres et leurs territoires et admis que ces peuples soient détenteurs de droits individuels et collectifs particuliers. En même temps, ces réformes ont précisé les responsabilités et les obligations des États concernant, entre autres choses, la préservation de leurs terres et territoires, l'éducation multi- et interculturelle, le respect de leurs coutumes, de leurs organisations sociales, de leurs formes traditionnelles de gouvernement; elles ont prêté une attention particulière aux besoins sociaux des communautés autochtones, par exemple dans le domaine des prestations sanitaires. Dans certains cas, les droits particuliers des peuples autochtones ont été consacrés dans les constitutions nationales ou les lois fondamentales.

Le progrès ainsi réalisé dans de nombreux pays au cours du dernier quart de siècle est dû, plus ou moins, à différents facteurs comprenant les luttes de ces peuples et de leurs organisations, la démocratisation des politiques nationales et l'effet croissant des instruments de défense des droits de l'homme dans la construction de sociétés plus ouvertes, plus intégratrices et plus justes. Les peuples autochtones sont devenus plus visibles, socialement et culturellement et, dans plusieurs pays, sont en passe de se convertir en acteurs politiques reconnus.

Malgré ces réussites, de grands écarts, toutefois, persistent entre la loi et la pratique. Il ne s'agit pas seulement des contradictions dans les lois elles-mêmes, ce qui rend extraordinairement complexe et difficile leur application, mais nous devons noter des divergences croissantes entre le cadre légal et les politiques publiques. En conséquence, avec quelques exceptions, la nouvelle législation ne s'applique pas, de fait, comme elle le devrait. Il n'est pas surprenant que les organisations autochtones soient de plus en plus déçues et montrent leur frustration par des actions directes comme les manifestations de rues, les grèves de bras croisés (*sit-ins*), les occupations de terres et d'autres actions semblables.

En outre, les preuves dont nous disposons suggèrent que, en termes d'indicateurs de développement et de niveau de vie (comme l'indice du développement humain de l'ONU et d'autres paramètres comparables), les peuples autochtones sont toujours en dessous des moyennes nationales et derrière d'autres secteurs plus privilégiés de la société. Depuis la création, par la Commission des droits de l'homme de l'ONU, en 2001, du mandat sur les droits de l'homme et les libertés

fondamentales des autochtones, le Rapporteur spécial a fourni (à la Commission puis, à présent, au Conseil des droits de l'homme) des données sur beaucoup de pays qui montrent que tel est le cas<sup>2</sup>.

Alors qu'ils étaient de mieux en mieux organisés et de plus en plus militants dans leurs propres pays, les peuples autochtones purent envoyer, dans les années 1980, des délégations de quelques-unes de leurs organisations aux Nations unies pour plaider leur cause au sein même des mécanismes de défense des droits de l'homme que, peu à peu, la Commission édifiait. Avec l'appui de quelques ONG internationales et bailleurs de fonds, ces délégations se sont réunies, avec des collègues d'autres parties du monde et des diplomates d'États membres, dans le Groupe de travail sur les populations autochtones (GTPA). Tous ensemble ils commencèrent à forger les premiers projets de déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones<sup>3</sup>. Les débats de la session annuelle du GTPA étaient ouverts à la participation des autochtones, à la surprise et à la gêne de l'élite diplomatique qui assistait à ce type de réunions.

Pour la première fois, les Nations unies ouvraient les portes de leurs salles de réunions aux Indiens du continent américain, aux Aborigènes d'Australie, aux Inuit et Sami de l'Arctique, aux tribus du sud-est asiatique, aux natifs des îles du Pacifique, aux San, aux Pygmées et aux pasteurs nomades d'Afrique. Les sessions du GTPA, qui se prolongèrent durant plus de vingt ans, se convertirent rapidement à ce qui ressemblait à des audiences publiques, à la grande couverture médiatique internationale, et qui contribuèrent à sensibiliser l'opinion publique aux demandes des peuples autochtones du monde entier. Finalement, le Conseil des droits de l'homme adopta le projet de Déclaration sur les droits des peuples autochtones en juin 2006<sup>4</sup> et le transmit, pour adoption, à l'Assemblée générale, la plus haute instance de l'ONU, qui la proclama le 13 septembre 2007<sup>5</sup>.

Comme tous les autres instruments de défense des droits de l'homme, la Déclaration est le résultat de débats idéologiques, de négociations diplomatiques, de la géopolitique, des intérêts de groupes divers et de relations personnelles. Elle doit être examinée dans le contexte plus large dont elle a émergé, en relation avec les polémiques géopolitiques qui ont caractérisé, depuis le début, les débats sur les droits de l'homme aux Nations unies. Quelques représentants autochtones, impliqués dans les négociations à différents niveaux, insistèrent pour obtenir un texte plus fort, quelques États ne voulaient absolument pas de déclaration, d'autres eussent préféré un texte plus faible et plus traditionnel dans la ligne de la Déclaration de 1992 sur les droits des personnes appartenant aux minorités nationales, ethniques, religieuses ou linguistiques. La dispute entre maximalistes et minimalistes continue jusqu'à aujourd'hui.

Ce que nous avons maintenant est certainement une nouveauté dans les annales des droits de l'homme des Nations unies parce que les États qui adoptèrent la Déclaration prirent en compte les besoins, arguments et souhaits d'un groupe de peuples aux voix fortes, péremptoires, de peuples organisés qui avaient exigé, pendant plu-

sieurs générations, la reconnaissance de leurs identités et de leurs droits, aux niveaux national et international<sup>6</sup>. Plus encore, la Déclaration distingue clairement entre les droits individuels, que les autochtones partagent avec toutes les autres personnes conformément à la Charte des droits des Nations unies, et les droits particuliers dont jouissent les autochtones collectivement comme découlant de leurs identités autochtones. Bien que les mécanismes de protection effective des droits des autochtones soient encore faibles et peu nombreux dans le système onusien, la Déclaration a ouvert la porte aux peuples autochtones comme nouveaux citoyens du monde.

### **Le défi : comment faire fonctionner la Déclaration ?**

Certainement, la Déclaration sur les droits des peuples autochtones n'établit aucun nouveau droit humain ni aucune liberté qui n'existerait déjà dans d'autres instruments de l'ONU mais elle clarifie la façon dont ces droits doivent se rapporter aux conditions particulières des peuples autochtones. Étant donné les circonstances historiques sous lesquelles les droits des autochtones ont été violés ou ignorés durant tant de temps et en tant de pays, la Déclaration est non seulement une *déclaration de réparation* aux peuples autochtones, tant attendue, mais une *charte pour l'action* des politiques de droits de l'homme que doivent entreprendre les gouvernements, les sociétés civiles et les autochtones eux-mêmes si on veut réellement garantir, protéger et respecter leurs droits. Le défi que nous affrontons à présent est celui de savoir : *comment faire fonctionner la Déclaration ?* Son adoption marque la fin d'un cycle de grande importance historique et, en même temps, ouvre celui de son application.

Si la longue lutte des peuples autochtones pour leurs droits explique les antécédents de la Déclaration, l'étape suivante se verra déterminée par la façon dont la Déclaration s'articule à la législation internationale sur les droits de l'homme et, ce qui est le plus important, comment elle s'applique aux niveaux nationaux. Une première préoccupation est le fait qu'elle ne soit pas considérée comme contraignante par les gouvernements parce qu'elle n'est pas une convention internationale qui requiert ratification. Beaucoup d'autochtones et de militants des droits de l'homme se demandent à quoi elle sert si elle n'est pas contraignante et n'a pas de conséquences juridiques fermes. De même, les fonctionnaires peuvent considérer que l'appui à la Déclaration est certes un geste de bonne volonté mais qu'il ne comporte aucune obligation réelle pour leur gouvernement et encore moins pour les gouvernements qui ne l'ont pas soutenue ou qui, de fait, votèrent contre elle à l'Assemblée générale (Australie, Canada, Nouvelle-Zélande, États-Unis). Dans le meilleur des cas, la Déclaration est considérée comme un « droit mou » que l'on peut ignorer à volonté puisqu'il ne comporte aucun mécanisme obligatoire.

Ce débat a ouvert un nouvel espace pour une action énergique à ceux qui croient qu'elle représente un pas important vers la promotion et la protection des

droits de l'homme. D'un côté, le débat offre l'occasion, voire la nécessité, de commencer à travailler sur une future convention sur les droits des peuples autochtones. Ce fut, auparavant, la stratégie des Nations unies : la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948) fut suivie, vingt ans plus tard (1966), par deux pactes internationaux qui n'entrèrent en vigueur qu'en 1976<sup>7</sup>. Des faits semblables se produisirent avec d'autres déclarations et conventions (sur les femmes, les enfants, la discrimination raciale) quoique, dans ces cas-là, la période d'attente fut plus brève. Si plusieurs organisations autochtones et de droits de l'homme approuvent ce cheminement, d'autres sont plus sceptiques et pensent qu'étant donné la nature polémique des droits autochtones, il est peu probable que l'ONU produise une convention sur ce sujet ni à court ni à long terme. Ils mentionnent la Convention 169 de l'OIT sur les peuples autochtones et tribaux<sup>8</sup> qui, jusqu'à présent, n'a été ratifiée que par 20 États<sup>9</sup>. Ils cherchent, par conséquent, des stratégies plus efficaces.

L'argument le plus fort en faveur de la Déclaration est qu'elle fut adoptée par une écrasante majorité de 143 États de toutes les régions du monde et que, comme instrument universel pour la défense des droits de l'homme, elle oblige moralement et politiquement tous les États membres de l'ONU à l'appliquer totalement. De même que la Déclaration universelle des droits de l'homme est devenue partie du droit international, la Déclaration des droits des autochtones peut devenir, avec le temps, un droit coutumier international si – comme il paraît possible et probable – la jurisprudence et les pratiques nationales, régionales et internationales prennent la bonne direction. Comme il arrive pour les bons vins, dans des conditions d'environnement favorables, la Déclaration peut s'améliorer avec le temps.

Un des paragraphes de son Préambule reconnaît « que la situation des peuples autochtones varie selon les régions et les pays et que l'on doit prendre en compte la signification des particularités nationales et régionales et les diverses traditions historiques et culturelles ». Alors que quelques observateurs peuvent argumenter que l'intention de ce paragraphe est de réduire l'universalité des droits établis, une interprétation plus constructive conduirait à la conclusion que c'est précisément aux niveaux nationaux et régionaux que les droits de la Déclaration doivent s'appliquer. Cela demande d'interpréter chaque droit dans un contexte particulier qui peut être national ou régional. Par exemple, le droit de vote politique s'exerce, sous une forme, à travers les urnes quand les partis politiques sont en compétition dans des élections et, sous une autre forme, quand une assemblée de village nomme ses représentants par consensus. Les deux sont des procédures valables si la volonté des intéressés s'exprime librement. Les modalités d'application du droit de vote politique dans des contextes différents exigent une gestion institutionnelle soigneuse dans chaque situation et l'examen des alternatives disponibles. D'où l'article 18 de la Déclaration :

*Les peuples autochtones ont le droit de participer à la prise de décisions sur des questions qui peuvent concerner leurs droits, par l'intermédiaire de représentants*

*qu'ils ont eux-mêmes choisis conformément à leurs propres procédures, ainsi que le droit de conserver et de développer leurs propres institutions décisionnelles.*

Autre exemple: dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels on peut se référer aux articles 23 et 32 qui déclarent que les peuples autochtones ont le droit de déterminer et de développer leurs priorités et leurs stratégies pour exercer leur droit au développement et pour développer et utiliser leurs terres, territoires et autres ressources. Simplement ce droit important ne peut pas s'appliquer mécaniquement en toute circonstance. De fait, on se réfère à deux droits liés, le droit au développement tel qu'il se définit dans d'autres documents de l'ONU et le droit des peuples autochtones à «déterminer et à développer des priorités et des stratégies» pour mieux exercer ce droit, particulièrement en ce qui concerne leurs terres, territoires et ressources. Dans ce cas, il sera nécessaire d'utiliser différents outils des sciences sociales pour trouver les réponses à la myriade de problèmes que posent l'établissement de priorités, la construction et l'application de stratégies, la conceptualisation du développement, le choix d'objectifs, la mesure et l'évaluation des processus et des résultats, pour ne pas parler de la définition des terres, territoires et ressources.

L'accent sur ces questions complexes variera selon la région et le pays. Les États doivent consulter les peuples autochtones concernés et coopérer de bonne foi avec eux – article 32 – à travers leurs institutions représentatives afin d'obtenir leur consentement libre et informé avant l'approbation de tout projet affectant leurs terres, territoires et autres ressources. À supposer que toutes les autorités gouvernementales, en tous lieux, soient même de bonne foi, ces questions deviennent extrêmement compliquées dans la pratique. En ma qualité de Rapporteur spécial j'ai reçu beaucoup de plaintes à propos de supposées consultations menées par des fonctionnaires dont la bonne foi était mise en doute. Dans d'autres cas, les membres d'une communauté autochtone donnée peuvent être divisés sur la question qui leur est posée et l'exercice du droit auquel se réfère l'article 32 se terminera comme partie d'une négociation politique plus large, ou s'arrêtera au point mort.

Dans ce cas, comme dans d'autres, les droits de la Déclaration peuvent être considérés comme des références, un point de départ qui conduit, peut-être, entre autres choses, à de nouvelles lois, à un type différent de pratique juridique, à la construction d'institutions et aussi, quand c'est nécessaire, à une culture politique différente (d'autoritaire à démocratique, de technocratique à participative). Chacun des articles de la Déclaration doit être analysé non seulement en termes de ses origines et de sa provenance, ou seulement en termes de sa congruence avec la structure générale de l'édifice des droits onusiens, mais particulièrement par rapport à ses possibilités d'être un ciment sur lequel se construira une nouvelle relation entre les peuples autochtones et les États. Il y faut, outre de la méthodologie et de la compétence, de l'imagination et de la volonté. La Déclaration doit être brandie par les peuples autochtones et leurs défenseurs

dans les gouvernements et les sociétés civiles comme un instrument pour poursuivre et réaliser leurs droits.

La Déclaration donne une occasion de lier les niveaux locaux et globaux dans un processus de *glocalisation*. Au début de ce cycle historique beaucoup de ceux qui arrivèrent aux Nations unies pour participer aux débats sur le projet de Déclaration, suivaient la règle: «penser localement et agir globalement». Maintenant on peut retourner cette règle pour penser globalement (la Déclaration) et agir localement (son application). En fait, il semble que le principal obstacle pour le plein fonctionnement des mécanismes de défense des droits de l'homme des Nations unies (déclarations, traités, organes des traités, résolutions, etc.) est leur manque d'application effective et le défaut d'obligation de s'y soumettre.

Quand les déclarations sur les droits de l'homme sont suivies d'une convention, les possibilités de leur application effective peuvent augmenter légèrement mais, fondamentalement, la question est du ressort de processus politiques aux niveaux nationaux et locaux. Actuellement, la Déclaration a suffisamment de poids pour que les intentions sérieuses d'obliger à son application au niveau national puissent avoir des résultats à court terme, mais cela variera et dépendra beaucoup des cas. Deux mois après son adoption à l'ONU, le Congrès national de Bolivie a voté son intégration dans la législation nationale mais le gouvernement bolivien reconnaît que, pour la rendre effective, il faudra la compléter par des lois. La Cour suprême du Belize a cité la Déclaration à l'appui de sa sentence en faveur d'une communauté autochtone impliquée dans une revendication de terres<sup>10</sup>. En juin 2008, le parlement japonais a voté unanimement en faveur de la reconnaissance des Aïnou comme autochtones et a demandé au gouvernement de prendre la Déclaration comme référence et de progresser dans le soutien aux politiques aïnou<sup>11</sup>. Le 8 avril 2008, la Chambre des Communes du Canada a adopté une motion pour que le gouvernement soutienne la Déclaration (contre laquelle il avait voté), telle que l'Assemblée générale des Nations unies l'avait adoptée; la Chambre a donné des instructions au parlement et au gouvernement du Canada pour la pleine application des règles qu'elle contient. L'impact potentiel de la Déclaration est reconnu par ceux-là mêmes dont elle pourrait affecter les intérêts. Un éminent et puissant membre du Congrès brésilien a proposé que le gouvernement retire sa signature de la Déclaration parce qu'il était contraire aux intérêts nationaux du Brésil d'avoir voté en faveur de son adoption à l'Assemblée générale. Autour de la Déclaration, la bataille continue comme depuis si longtemps. À mon avis, le pire qui pourrait arriver maintenant est qu'elle soit ignorée, y compris par les gouvernements qui l'ont signée. On peut éviter cela seulement par des stratégies d'application appropriées aux niveaux nationaux et locaux et avec le soutien du niveau international.

Au sein même du système onusien une autre possibilité d'application de la Déclaration s'est présentée. Son Préambule dit clairement qu'elle est un important pas en avant dans la reconnaissance, la promotion et la protection des droits

et libertés des peuples autochtones et dans les activités afférentes des Nations unies, et que l'ONU a un rôle important et durable à jouer dans ce domaine. La première responsabilité retombe sur les structures concernées par les droits de l'homme, le Conseil des droits de l'homme, les organes des traités, les commissions, sous-commissions, groupes d'experts, le Conseil économique et social (ECOSOC), la Troisième Commission de l'Assemblée générale qui ne doivent pas se retirer et penser qu'ils ont fini leur travail. Le Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples autochtones a reçu instruction du Conseil des droits de l'homme de promouvoir la Déclaration, ce qui signifie qu'il a mandat de travailler avec les gouvernements et les acteurs concernés sur les meilleures stratégies à mettre en œuvre pour son application<sup>12</sup>. Dans sa résolution 6/36 de décembre 2007, le Conseil a décidé de créer un mécanisme d'experts subsidiaire pour lui fournir une assistance thématique spécialisée sur les droits des peuples autochtones dans la manière et sous la forme requises par lui. Il faut espérer que ce nouveau mécanisme, travaillera à partir des activités de l'ancien GTPA et développera des façons et des moyens de promouvoir et d'appliquer la Déclaration.

La responsabilité suivante incombe au Secrétariat dont les différents départements et unités, particulièrement sur les questions économiques, sociales et culturelles, peuvent engendrer de nombreuses activités relatives aux principes établis par la Déclaration. La Déclaration exige que :

*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.*

C'est une tâche de grande envergure qui exige le total engagement du Secrétariat à tous les niveaux, y compris dans le domaine de la coopération technique où les équipes-pays du Programme de Développement des Nations unies ont une responsabilité particulière. Au niveau des équipes-pays, les organisations nationales et internationales de la société civile ont montré leur extrême utilité pour appuyer un ordre du jour solide sur les droits humains des peuples autochtones. La Déclaration peut maintenant servir de point de référence pour améliorer la coordination entre les nombreuses agences de l'ONU et les organisations non gouvernementales et pour promouvoir, quand c'est nécessaire, l'appui des agences internationales donatrices.

L'assemblée générale a lancé un appel important aux agences spécialisées de l'ONU dont beaucoup, au long des années, ont développé leurs propres programmes d'appui aux droits des peuples autochtones (en mettant particulièrement l'accent sur les femmes et les enfants autochtones). Mais, la Déclaration étant maintenant une autorité législative maximale, on peut et on doit faire beaucoup plus pour pousser les agences spécialisées à faire davantage pour la promo-

tion et la protection des droits des peuples autochtones. Ces dernières années, l'ONU a adopté une approche du développement, basée sur les droits de l'homme, reconnaissant qu'il ne peut y avoir de développement réel si les droits des peuples cibles sont exclus. C'est certainement le cas des peuples autochtones qui, souvent, sont l'objet de programmes spécifiques dans lesquels les diverses agences spécialisées de l'ONU peuvent jouer un rôle important.

### **Comment les droits devraient-ils s'appliquer ?**

Pour une part, la Déclaration de l'ONU est liée à l'émergence, dans la seconde moitié du xx<sup>e</sup> siècle, de mouvements sociaux et politiques autochtones dans le monde entier ; d'autre part, elle doit son existence au débat sur les droits civils, politiques, économiques sociaux et culturels, toujours plus large dans la communauté internationale. Bien que beaucoup ait été écrit sur ces questions, nombre d'entre elles restent non résolues, auxquelles répond la nouvelle Déclaration.

Dans la littérature sur les droits des peuples autochtones se dégagent plusieurs points de vue qui ont été clairement exposés lors des discussions qui ont conduit à l'adoption de la Déclaration et qui se sont traduits par d'importants sujets de préoccupation pour plusieurs pays. Le premier point de vue s'enracine dans la tradition classique des droits de l'homme individuels et universels. Le Préambule de la Déclaration affirme que « les autochtones ont droit, sans discrimination, à tous les droits humains reconnus dans le droit international ». Sur cette base, beaucoup de personnes et de gouvernements se sont demandé pourquoi une déclaration spécifique sur les peuples autochtones était nécessaire si, de fait, ils avaient les mêmes droits que les autres<sup>13</sup>.

La réponse est l'évidence qui montre que les droits de l'homme universels des autochtones ne sont pas pleinement ni réellement respectés en de nombreuses circonstances. J'ai passé sept ans (de 2001 à 2008) à m'informer, pour le Conseil des droits de l'homme de l'ONU, sur les violations de ces droits des autochtones dans différentes parties du monde. Tandis que leurs revendications sont généralement reconnues, l'idée répandue selon laquelle il suffit d'améliorer les mécanismes existants d'application pour que les problèmes se résolvent est moins que satisfaisante. On espère que les États déploieront davantage d'efforts pour appliquer les droits de l'homme et que la société civile et les autres mécanismes internationaux de protection (comme les Comités pour les droits de l'homme et autres organismes de surveillance) obtiendront plus efficacement que les États *rendent des comptes* à ce sujet.

Car le fait est que les autochtones continuent à souffrir de graves déficits dans le domaine des droits de l'homme. Dans la pratique, ils ne jouissent pas de tous leurs droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels à l'égal des autres membres de la société. Dans mes onze rapports de visites dans les pays, j'en ai apporté les preuves au Conseil des droits de l'homme<sup>14</sup>. Les différences d'appli-

cation des discours sur les droits de l'homme montrent, dès le départ, une situation d'inégalité entre les autochtones et les non-autochtones qui résulte d'un *modèle d'accès différent et inégalitaire* à ces droits. Si l'*inefficacité* des mécanismes d'application des droits de l'homme explique sans doute cette situation, d'autres facteurs sont l'*inadéquation* des politiques de droits de l'homme, *les obstacles* que rencontrent les autochtones quand ils veulent exercer leurs droits et les diverses formes de *discrimination* dont ils continuent à souffrir dans le monde entier.

Dans de nombreux pays, les autorités publiques sont bien conscientes de ces problèmes quoiqu'elles tendent à en nier certains aspects. Cependant, quand cette conscience existe, les actions de réparation n'existent pas, sont insuffisantes ou arrivent trop tard. Une réponse générale à cette situation est la croyance qu'« améliorer les mécanismes de protection des droits de l'homme » fera un miracle. Mais, de fait, le désir de les améliorer peut impliquer toutes sortes d'actions différentes et c'est plus facile à dire qu'à faire. Cette intention peut rencontrer beaucoup d'obstacles, comme l'inertie des systèmes bureaucratiques, particulièrement le système judiciaire, dans lesquels les besoins particuliers des autochtones ne sont pas la première priorité.

Une institution extrajudiciaire qui, au moins dans certains pays, a été toujours plus sollicitée pour s'occuper des droits des autochtones est le (ou la) défenseur(e) public(que) des droits de l'homme, médiateur(trice) ou *ombudsman(woman)*. Fréquemment, les institutions nationales pour les droits de l'homme ont peu de personnel, manquent des capacités nécessaires pour offrir une protection aux autochtones : en règle générale, leurs priorités sont ailleurs. Plus grave encore est l'étendue de la corruption dans les sociétés pauvres où les inégalités sont grandes. Les peuples autochtones en sont souvent les victimes et se convertissent parfois en acteurs de la corruption. À moins que nous ne développions l'arsenal nécessaire à l'amélioration des mécanismes des droits de l'homme, ceux-ci resteront à l'état de paroles pieuses car ils dépendent des lois et des relations de pouvoir existantes qui, à leur tour, sont liées au système social dans son ensemble dont les autochtones sont, d'abord, les victimes historiques de leurs violations. Améliorer l'accès aux tribunaux, créer un office du défenseur qui porte une attention particulière aux peuples autochtones, créer des observatoires spécialisés de surveillance, adopter une réglementation et de nouvelles lois peuvent être des mesures allant dans la bonne direction mais, à moins que ne se traitent directement les questions centrales, le progrès sera lent, dans le meilleur des cas.

Si les mécanismes classiques de protection des droits de l'homme (accès égal aux tribunaux, justice impartiale, défense efficace) n'ont pas fonctionné ou ne fonctionnent pas bien pour les peuples autochtones, nous devons alors chercher, à l'inégalité, d'autres causes qui ne proviennent pas formellement des institutions mais qui sont profondément enracinées dans l'histoire et les structures sociales de la société nationale. Ce seront, dans ce cas, le racisme ethnique et la discrimination sous-jacente, phénomènes multidimensionnels qu'il faut affronter

à différents niveaux. Ils affectent non seulement les expressions subjectives de préjugés mais aussi la discrimination par les institutions comme lorsque les activités des services sociaux se consacrent davantage à certains secteurs de la société et excluent, totalement ou partiellement, les communautés autochtones ou leur prêtent des services de moindre qualité. En me basant sur des statistiques et des indicateurs nationaux, j'ai apporté d'amples informations sur ces inégalités, dans mes rapports de visites à des pays où les peuples autochtones sont victimes de discrimination dans la distribution de biens sociaux valorisés, et dans l'accès à des services généralement nécessaires au maintien ou à l'amélioration de niveaux de vie appropriés dans les domaines de la santé, de l'éducation, du logement, des loisirs, de l'environnement, de l'emploi, des avantages, de l'emploi, des revenus, etc. Les études de la Banque mondiale montrent que la discrimination institutionnelle envers les peuples autochtones dans certains pays d'Amérique latine n'a pas beaucoup changé ces dix dernières années<sup>15</sup>.

On ne peut minimiser l'importance des informations quantitatives adéquates et des indicateurs fiables parce qu'ils sont nécessaires à l'établissement de politiques publiques appropriées, et pour atteindre les populations les plus nécessiteuses. Il est surprenant que, dans la majorité des pays, il n'existe pas d'information disponible sur les peuples autochtones. Ils sont en général regroupés dans les catégories « pauvres » ou « communautés isolées » ou « secteur rural » ou dans le dernier « décile » d'une échelle de revenus, pratique qui tend à ignorer leurs spécificités culturelles et les situe, simplement, par rapport aux moyennes nationales ou régionales, aux niveaux médiocres ou inférieurs. Il est incroyable que les fonctionnaires de nombreux pays aient si peu d'informations sur les véritables situations et conditions des peuples autochtones. Un manque de conscience qui engendre facilement un fort mépris anti-autochtone, souvent par ignorance de l'objectif, de l'exécution et de l'évaluation des programmes sociaux de toutes catégories (santé, nutrition, éducation, logement, prestations et autres). Il n'est pas étonnant que les organisations autochtones insistent pour obtenir et utiliser ces informations, pour qu'elles soient disponibles publiquement pour les agences spécialisées. Cette demande a été formulée par l'Instance permanente sur les questions autochtones de l'ONU et par le Rapporteur spécial. Certaines de ces agences ont commencé à travailler sur ces thèmes. Vu l'importance des problèmes, il est difficile d'expliquer que certains gouvernements prétendent que divulguer des informations par ethnies serait un « acte de racisme » ce que, étant des libéraux bien intentionnés, ils veulent éviter. Je crois que c'est juste le contraire : ne pas le faire perpétue le racisme des institutions.

La discrimination envers les personnes peut se combattre par des mesures légales comme déclarer illégales des organisations qui font l'apologie de la haine et du racisme et entreprendre des campagnes de communication en faveur de la tolérance, du respect des différences culturelles et physiques et autres actions. Mais la discrimination institutionnelle exige un grand changement des institu-

tions publiques en termes d'objectifs, de priorités, de présupposés, d'administration, de formation, d'évaluation, d'information, de coordination. Ce changement constitue donc un grand défi pour les politiques publiques et pour les structures du pouvoir politique dont les peuples autochtones sont habituellement exclus.

En conséquence, les peuples autochtones doivent affronter beaucoup d'obstacles, individuellement et collectivement, avant d'obtenir de jouir des mêmes droits humains universels que les autres hommes. C'est la raison pour laquelle l'approche classique et libérale des droits de l'homme a été, jusqu'à présent, beaucoup moins satisfaisante pour eux. Ce qui ne signifie pas, cependant, qu'on ne doive pas continuer à s'efforcer d'améliorer les mécanismes de protection des droits de l'homme pour les membres individuels des communautés autochtones. Au contraire, c'est une tâche, abandonnée pendant longtemps, que l'on doit promouvoir et renforcer, conformément à l'article 2 de la Déclaration qui dit :

*Les autochtones, peuples et individus, sont libres et égaux à tous les autres et ont le droit de ne faire l'objet, dans l'exercice de leurs droits, d'aucune forme de discrimination fondée, en particulier, sur leur origine ou leur identité autochtones.*

Permettez-moi d'ajouter que si les autochtones, comme individus, jouissent pleinement de tous les droits de l'homme individuels et universels garantis par les documents internationaux sur les droits de l'homme et la législation de plusieurs pays, certaines questions de base pour lesquelles ils ont lutté durant tant de décennies ne sont pas nécessairement résolues.

Les idées courantes sur l'efficacité des instruments internationaux de défense des droits de l'homme maintiennent que les conventions sur les droits de l'homme doivent inclure des mécanismes de protection qui permettent aux victimes de violations de ces droits d'obtenir des réparations légales. À la différence des déclarations qui ont le défaut de ne pas inclure de tels mécanismes et qui ne font pas obligation aux États d'apporter des réparations légales. Pour ce qui concerne les droits des peuples autochtones, on peut répondre que la prévention des violations des droits de l'homme devrait être du ressort de la politique publique, comme celle des réparations existantes. Dans ce sens, la Déclaration des droits des peuples autochtones mentionne que l'obligation de protéger ces droits incombe aux États. C'est pourquoi, actuellement, les stratégies de promotion et de consolidation des politiques publiques appropriées peuvent être aussi efficaces que le recours à des réparations par voie judiciaire.

## **Droits individuels et collectifs**

S'il est certain que la Déclaration réaffirme que les personnes autochtones ont droit, sans discrimination, à tous les droits humains reconnus par le droit inter-

national, les peuples autochtones possèdent aussi, comme peuples, des droits collectifs, indispensables à leur existence, à leur bien-être et à leur développement intégral. La principale différence avec les autres instruments de défense des droits de l'homme est que leurs titulaires ne sont pas seulement les membres individuels des communautés mais l'unité collective, le groupe, les peuples autochtones comme sociétés, cultures et communautés vivantes.

Beaucoup d'États ont refusé, pendant très longtemps, de les considérer comme détenteurs collectifs de droits humains et c'est l'une des raisons pour lesquelles il a fallu tant de temps pour accepter la Déclaration. Actuellement, on accepte progressivement une interprétation standard de l'idée que certains droits humains individuels ne peuvent être exercés qu'«en communauté, avec les autres» ce qui signifie que, pour en jouir, le groupe concerné devient détenteur de droits comme tel. Considérons, par exemple, les droits linguistiques. Ils se réfèrent non seulement au droit de l'individu de parler la langue de son choix chez lui mais aussi au droit d'une communauté linguistique d'utiliser sa langue dans la communication publique à tous les niveaux, y compris dans l'éducation, les médias, la justice et le gouvernement. L'usage de la langue n'est pas seulement un moyen de communiquer mais un moyen de vivre sa propre culture. La non discrimination n'est pas qu'une liberté négative («le droit de ne pas être discriminé»), elle exige un environnement public et institutionnel favorable où être différent est un droit et une valeur, et ne stigmatise pas.

L'opposition des droits humains collectifs et des droits individuels est une préoccupation ancienne de l'ONU qui est devenue particulièrement polémique par rapport à l'article 1 des deux Pactes internationaux qui reconnaissent le droit de tous les peuples à l'autodétermination<sup>16</sup>. Une étude récente observe que

*ce fut une des questions les plus controversées concernant les droits de l'homme (et qu') elle a presque torpillé le pacte... Le débat sur la libre détermination touche à la nature même et à la composition des Nations unies et frappe au cœur du système international<sup>17</sup>.*

Cette polémique resurgit à propos du droit à l'autodétermination des peuples autochtones affirmé dans l'article 3 de la Déclaration, débat exacerbé que l'on pouvait déjà prévoir durant l'élaboration de la Convention 169 de l'OIT<sup>18</sup>.

## **Comment peut-on appliquer le droit à l'autodétermination ?**

Aux Nations unies, en théorie et en pratique, le droit des peuples à l'autodétermination a été strictement limité au processus de décolonisation ; plus récemment, il a été évoqué à propos de plusieurs cas de sécession. La Déclaration de l'Assemblée générale de 1960 sur l'octroi de l'indépendance aux pays et peuples

coloniaux rejette « toute intention de démembrer partiellement ou totalement l'unité nationale et l'intégrité territoriale d'un pays »<sup>19</sup>. L'article 46 de la Déclaration dit clairement que « Aucune disposition de la présente Déclaration ne peut être interprétée comme impliquant pour un État, un peuple, un groupe ou un individu un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte contraire à la Charte des Nations unies, ni considérée comme autorisant ou encourageant aucun acte ayant pour effet de détruire ou d'amoin-drir, totalement ou partiellement, l'intégrité territoriale ou l'unité politique d'un État souverain et indépendant<sup>20</sup>. » La Convention 169 de l'OIT comporte une réfutation de ce que l'utilisation des termes « peuples autochtones » n'aurait pas d'implication dans le droit international<sup>21</sup>. À la suite d'années de négociations et malgré l'opposition de certains États, la Déclaration reconnaît formellement que les peuples autochtones ont droit à l'autodétermination, un droit que l'ONU n'a pas voulu reconnaître aux minorités ethniques ou nationales<sup>22</sup>.

Le défi actuel est de renouveler l'utilité du droit d'un peuple à l'autodétermination à l'époque du multiculturalisme démocratique quand les peuples autochtones l'exigent pour eux-mêmes. Ensemble, avec les États, ils doivent travailler à l'interpréter et à l'appliquer sous ses divers aspects dans les contextes particuliers de leurs pays. Comment peut-on définir ce droit, et les autres droits collectifs de la Déclaration, en termes légaux, comment seront-ils interprétés et par qui ? Comment vont-ils s'appliquer et comment vont-ils être protégés ? Et, plus important encore, comment va-t-on définir le détenteur (un peuple) de ce droit ? L'ONU n'a jamais défini « le peuple » quoique, en termes généraux, il puisse y avoir accord sur le fait que le droit à l'autodétermination est principalement un droit territorial et, à moindre degré, un droit politique. Sur cette question polémique, les peuples autochtones ont défié les États et plus d'un représentant d'État, à l'ONU, a défié les peuples autochtones. J'ai rencontré de nombreux fonctionnaires publics, dans beaucoup de pays du monde, qui refusaient encore aux peuples autochtones le droit à l'autodétermination, craignant que son exercice puisse conduire à des mouvements séparatistes ou sécessionnistes qui auraient, présumait-on, de graves conséquences pour l'unité nationale, la souveraineté territoriale et la gouvernance démocratique.

De nombreux observateurs semblent d'accord sur le fait que, dans le contexte de la Déclaration des Nations unies, on doit interpréter le droit à l'autodétermination comme un droit interne, c'est-à-dire exercé dans le cadre d'un État indépendant établi, surtout quand cet État est démocratique et respecte les droits de l'homme. La Déclaration lie le droit à l'autodétermination (article 3) et l'exercice de l'autonomie ou de l'autonomie de gouvernement sur les questions relatives aux affaires intérieures et locales (article 4). Son interprétation externe serait applicable dans le cas d'une sécession ou de séparation territoriale d'un État existant. On a très souvent dit que ce n'est pas

ce que réclament les peuples autochtones avec leur demande d'autodétermination quoique, par supposition, la possibilité logique de l'autodétermination externe ne puisse être exclue.

Maintenant il nous faut faire attention aux différentes formes et aux problèmes de l'exercice du droit à l'autodétermination interne. Étant donné la variété dans le monde des situations légales, territoriales, sociales et politique des peuples autochtones, l'exercice de ce droit interne (autonomie, autonomie de gouvernement) devra tenir compte des différences. Dans les pays où les identités autochtones ont été intimement liées à des territoires reconnus (comme ce peut être le cas dans la région circumpolaire, le bassin amazonien ou les Hautes Terres andines) le droit à l'autodétermination aura certaines caractéristiques, particulières à ces environnements. Un autre accent doit être mis sur les pays qui ont des traités historiques ou qui ont établi des territoires légaux, comme les réserves autochtones, ce qui serait le cas aux États-Unis et au Canada. D'autres perspectives peuvent s'avérer nécessaires dans les pays (comme en Amérique latine) qui ont une longue histoire de mélange social et culturel dans les zones rurales et urbaines entre peuples autochtones et populations métisses. Quels seraient l'étendue et les niveaux des accords d'autonomie? Comment seraient-ils légalement et politiquement viables? Il existe dans le monde beaucoup de succès mais quelques échecs aussi.

Contrairement à l'autodétermination survenue durant le processus de décolonisation qui, a succédé, normalement, à un référendum comme dans le cas de Timor oriental ou de la Namibie, le droit à l'autodétermination des peuples autochtones peut être considéré comme un processus en progression continue et quotidienne, qui implique une myriade de questions dont la majorité est incluse dans la Déclaration. Ainsi l'article 3 ne se réfère pas à un droit différent des autres mais à un principe général qui englobe les autres droits dont l'exercice doit s'évaluer à sa lumière. Voyons-en un exemple : la lutte d'une communauté autochtone pour préserver son territoire de la destruction que causerait un projet de développement hydro-électrique, appuyé par le gouvernement et avec financement international. Le projet peut affecter beaucoup de droits collectifs et individuels, particuliers aux membres de cette communauté, et chaque cas peut être l'objet de réparations particulières. Mais la question fondamentale est plus ample que la somme des droits particuliers qui vont être probablement violés. Ici, le droit fondamental concerne le droit collectif et permanent de la communauté à l'autodétermination qui englobe tous les autres. Étant donné que les droits ne sont jamais absolus, il doit y avoir des politiques de droits de l'homme appropriées pour préserver le droit à l'autodétermination de la communauté et tenir compte des implications plus grandes du processus de développement national, y compris les droits des tierces parties dans le cadre des droits de l'homme. C'est là un des nombreux défis que la Déclaration nous pose.

## La nécessité de politiques spécifiques pour les droits de l'homme

Il est probable que, dans les prochaines années, l'attention de beaucoup d'organisations autochtones se transférera de l'arène internationale à des questions locales. Alors qu'à l'ONU et ailleurs (dans les systèmes régionaux africains et américains, par exemple) la diplomatie autochtone sera de plus en plus efficace, elle devra concentrer ses efforts, au niveau national, sur l'élaboration de politiques sociales et économiques, sur les litiges judiciaires et sur les diverses activités des organisations locales. Une nouvelle génération de représentants et de dirigeants autochtones devra travailler sur la Déclaration au niveau national, trouver des moyens de la faire prendre en compte par les tribunaux, les partis politiques, les milieux universitaires et les médias. Beaucoup de militants autochtones qui ont travaillé pour arriver à la Déclaration aux Nations unies ont eu également une expérience pratique dans leurs propres pays. Faire que la Déclaration s'applique aux niveaux nationaux donnera partout, sans aucun doute, une nouvelle énergie au mouvement autochtone. Les réseaux internationaux et la coopération entre les nations que les organisations autochtones surent établir durant l'élaboration de la Déclaration et qui aboutirent à son adoption, perdureront malgré les séparations bureaucratiques onusiennes et, peut-être, s'orienteront vers les domaines du développement et de la résolution des conflits. La mise en pratique, au niveau local, du droit collectif à l'autodétermination sera une expérience nouvelle pour toutes les parties impliquées.

Les gouvernements n'auront qu'à continuer la tâche là où les diplomates l'auront laissée. Comment les États se conformeront-ils aux obligations qui découlent de la Déclaration? De nombreuses ramifications techniques et opérationnelles des gouvernements devront ajuster leurs activités aux objectifs de la Déclaration et rendre compte aux peuples autochtones et au système onusien. Les instituts de recherche universitaires, les départements et programmes de sciences sociales et de droit doivent maintenant relever le défi de l'incorporer dans leurs plans et activités.

Les articles de la Déclaration des Nations unies sur les terres, territoires et ressources représentent une grande victoire pour les peuples autochtones, bien que ceux-ci ne soient pas tous satisfaits du texte final, approuvé par l'Assemblée générale (articles 25, 26, 27, 28, 29)<sup>23</sup>. En termes de leur interprétation adéquate ou de leur application pratique et effective, ces articles mettent au défi les peuples autochtones comme les États. Il peut y avoir besoin de nouvelles lois, de nouveaux jugements et de négociations politiques exhaustives entre tous les intéressés. Comme on l'a observé dans plusieurs pays d'Amérique latine et du sud-est asiatique, la simple question de la cartographie et de la délimitation des terres et territoires autochtones traditionnels, sans compter le processus même d'adjudication, exige des procédures coûteuses, conflictuelles et très souvent longues.

En 2001, la Cour interaméricaine des droits de l'homme émit une sentence historique par laquelle elle reconnaissait les droits de propriété collective de la

communauté des Awas Tingni contre l'État du Nicaragua<sup>24</sup>. Les terres en question n'avaient jamais été délimitées ni dotées de titres de propriété, comme tant d'autres territoires autochtones, ce qui posait des problèmes techniques et légaux complexes entre le gouvernement et la population locale. Au Brésil et en Colombie la loi reconnaît de grands territoires autochtones mais il n'existe pas de mécanismes efficaces pour les protéger de l'invasion étrangère. La même situation se produit par rapport aux tribus non contactées (ou, plutôt, aux peuples en isolement volontaire) de régions éloignées de l'Amazonie équatorienne et péruvienne dont les territoires sont convoités par les compagnies internationales de pétrole et d'exploitation du bois (pour ne pas mentionner les trafiquants de drogue) et par des colons d'autres régions, pauvres en terres. Nous avons des informations sur des processus similaires au Cambodge et en Malaisie, parmi les pays du Sud-est asiatique. Très souvent, les gouvernements disent, d'une part, qu'ils protègent les terres autochtones tandis que, d'autre part, ils octroient des concessions aux multinationales pour des activités de « développement » dans ces mêmes régions. Comment la Déclaration, très claire sur les droits collectifs territoriaux et les terres des autochtones, peut-elle être mise en pratique pour résoudre les problèmes que posent ces situations ?

L'application de la loi est un des principaux obstacles au long et douloureux processus qui parvient à faire bénéficier les personnes des droits de l'homme. Ce n'est pas différent dans le cas de l'application de la Déclaration des Nations unies. Dans l'un de mes rapports au Conseil des droits de l'homme de l'ONU, j'ai écrit sur « la brèche de la mise en œuvre entre les lois et la réalité pratique que j'ai observée dans de nombreux pays »<sup>25</sup>. Ce qui signifie que beaucoup de lois sont bonnes sur le papier (résultant parfois de pressions prolongées ou d'accords politiques soigneusement négociés) mais que, quelque chose survienne, et elles ne sont pas appliquées. Beaucoup de personnes que j'ai interrogées là-dessus me répondent simplement : « il n'y a pas de volonté politique ». Qu'est-ce que cela signifie exactement ? Comment peut-elle se manifester quand elle n'existe pas ?

À ce niveau, grâce à la valeur de leurs droits collectifs, les peuples autochtones peuvent acquérir plus de pouvoir, construire une citoyenneté multiculturelle et s'assurer de leur participation effective à la politique et dans la nation. Pour y arriver, il faudra plus que l'amélioration des mécanismes de protection des droits de l'homme ; il faudra aussi des réformes institutionnelles, économiques, politiques et judiciaires à tous les niveaux.

Certainement, cela peut conduire à des confrontations sociales diverses, comme c'est déjà arrivé ; il faut donc créer de nouvelles politiques et de nouveaux espaces pour le dialogue et la négociation, ce qui est urgent pour les questions concernant les droits sur les terres, les ressources naturelles et l'environnement.

Appliquer la loi pose une question plus complexe que pallier l'absence de volonté politique. J'ai observé que, dans certains pays, une législation sur les droits de l'homme a été adoptée pour diverses raisons politiques, culturelles, di-

plomatiques ou autres, même quand il n'y a aucune intention de l'appliquer ; ou bien quand le système légal et politique est si complexe que sa mise en pratique est quasiment impossible, ce qui veut dire que les politiques peuvent être disposés à accepter une telle législation en sachant parfaitement qu'il n'y a aucune possibilité réelle de l'appliquer. Certains soupçonnent que cela puisse être le cas de la Déclaration. Un bon exemple à ce sujet est celui d'une loi locale de l'État de Oaxaca, au Mexique. Dans les années 1990 fut adoptée une loi sur les droits des peuples autochtones qui sont majoritaires dans l'État. Sur le papier elle semble être une bonne loi, préparée par de nombreux dirigeants distingués, autochtones et intellectuels. Le gouverneur de Oaxaca a énergiquement appuyé son adoption. Une décennie plus tard, elle n'est toujours pas appliquée. Il semble que la majorité de ceux qui se sont impliqués dans son adoption avait d'autres objectifs à l'esprit et n'étaient pas, dès le début, réellement préoccupés par une telle loi.

Ces dernières années, l'ONU a mis un nouvel accent sur les droits de l'homme pour le développement. Le principe de base sous-jacent en est que la réalisation des droits de l'homme devrait être l'objectif final du développement et que, par conséquent, celui-ci devrait s'entendre comme une relation entre les détenteurs de droits et ceux qui ont les obligations correspondantes. Tous les programmes établis dans cette perspective comportent des indicateurs de droits de l'homme afin de les superviser et de mesurer leurs conséquences. La clé de ce nouvel accent est son lien explicite avec les normes et les principes des droits de l'homme utilisés pour caractériser la situation de départ et les objectifs, afin d'évaluer les effets du développement<sup>26</sup>.

L'accent mis sur les droits de l'homme définit les autochtones comme des détenteurs de ces droits et donne leur réalisation comme le principal objectif du développement. Ainsi que le montrent les bonnes pratiques suivies dans différents endroits du monde, un développement endogène et durable est possible quand il se base sur le respect des droits des peuples autochtones et garantit leur application. On peut trouver de bonnes pratiques attestées d'un développement basé sur les droits des peuples autochtones, dans les processus sociaux et politiques mis en œuvre par des communautés et organisations autochtones pour l'exercice et la défense de leurs droits. C'est une acquisition de capacités, basée sur l'affirmation que les peuples autochtones sont propriétaires de leurs droits ; c'est aussi un renforcement de leur capacité à s'organiser, à réclamer l'observation et l'application de ces droits ainsi que celui de participer politiquement. Mettre l'accent sur les droits de l'homme entraîne des principes utilisables dans la formulation, l'exécution et l'évaluation de politiques et d'accords constructifs entre gouvernements et peuples autochtones. Avec la récente adoption de la Déclaration, les participants au développement ont désormais à leur disposition, dans leurs actions, un cadre régulateur clairement formulé.

L'accent mis sur les droits de l'homme naît d'un concept de développement qui définit des sujets de droits et non simplement une population, objet de poli-

tiques publiques. Les peuples autochtones doivent donc être définis comme sujets de droits collectifs qui complètent les droits de leurs membres individuels. Un accent sur les droits de l'homme veut dire que le développement est :

- a) endogène : il devrait prendre origine dans les peuples mêmes et les communautés autochtones comme moyen de satisfaire leurs besoins collectifs ;
- b) participatif : il devrait être basé sur le consentement libre, préalable et informé des peuples et communautés autochtones qui doivent être impliqués dans toutes ses étapes. Aucun projet venu de l'extérieur ne devrait être imposé ;
- c) socialement sensible : il devrait répondre aux besoins mêmes des peuples et communautés autochtones et appuyer leurs propres initiatives de développement. Il devrait, en même temps, promouvoir leurs capacités, particulièrement celles des femmes autochtones, à exercer un pouvoir ;
- d) équitable : il devrait bénéficier également à tous les membres, sans discrimination, aider à réduire l'inégalité et à diminuer la pauvreté ;
- e) durable par lui-même : il devrait poser les bases d'une amélioration graduelle, à long terme, des niveaux de vie des membres de la communauté ;
- f) durable et protecteur de l'équilibre environnemental ;
- g) culturellement approprié pour faciliter le développement humain et culturel des personnes impliquées ;
- h) autogéré : les ressources (économiques, techniques, institutionnelles, politiques) devraient être gérées par les intéressés, utilisant leurs propres formes attestées d'organisation et de participation ;
- i) démocratique : il devrait être appuyé par un État démocratique engagé pour le bien-être de sa population, respectueux du multiculturalisme et qui ait la volonté politique de protéger et de promouvoir les droits humains de tous ses citoyens, particulièrement des peuples autochtones ;
- j) responsable : les responsables du développement doivent rendre, à la communauté et à la société en général, des comptes clairs de leur action.

Au-delà des questions particulières aux droits de l'homme, la Déclaration met au défi l'État-nation moderne de repenser les questions fondamentales de philosophie politique comme la re-conceptualisation de l'identité nationale et de la culture nationale, la citoyenneté multiculturelle, l'éthique de l'environnement, les décisions collectives, les droits des communautés et des personnes, la démocratie participative et le développement basé sur les droits de l'homme. La Déclaration est ainsi bien placée pour contribuer à constituer un véritable ordre du jour alternatif pour le XXI<sup>e</sup> siècle.

Quoiqu'une hirondelle ne fasse pas le printemps, la Déclaration est une pierre dans la construction d'une structure internationale de protection des droits de l'homme sur laquelle il faut maintenant travailler ; elle fait faire, aussi, un pas en avant dans l'édification d'une pleine citoyenneté mondiale des peuples autoch-

tones sur toute la planète. Le professeur Richard Falk, de l'université de Princeton a écrit que « parmi les développements les moins prévisibles des cent dernières années, il y a la croissance spectaculaire des droits de l'homme jusqu'à leur position préminente dans la politique mondiale »<sup>27</sup>. J'ajouterais que plus imprévisible encore fut l'adoption de la Déclaration. Mais c'est ce qui, précisément, est si encourageant et a fait surgir tant d'espoirs qui ne doivent pas être trompés. ○

Texte traduit de l'anglais par **Simone Dreyfus-Gamelon**,  
membre du réseau des experts du GITPA

## Notes

- 1 Assemblée générale, Résolution 61/295: *Déclaration sur les droits des peuples autochtones*, Document ONU A/61/67, annexe, 13 septembre 2007.
- 2 Voir les rapports annuels du Rapporteur spécial à la Commission des droits de l'homme (CDH) sur [http:// documents.un.org](http://documents.un.org).
- 3 Le Groupe de travail de l'ONU sur les populations autochtones se réunit pendant plus de 20 ans sous les présidences successives de Asbjørn Eide (Norvège), Erica Daes (Grèce) et Miguel Alfonso Martínez (Cuba). Le dialogue entre les États et les représentants autochtones bénéficia, durant de nombreuses années, de l'orientation du fonctionnaire des Nations unies Augusto Willemsen-Díaz (Guatemala). Pour une bonne introduction aux peuples autochtones et au droit international voir **James Anaya**, *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*, Trotta, Madrid, 2005.
- 4 Conseil des droits de l'homme, Résolution 2006/2: Groupe de travail de la Commission des droits de l'homme chargé d'élaborer un projet de déclaration, conformément au paragraphe 5 de la Résolution 49/214 de l'Assemblée générale du 23 décembre 1994 (29 juin 2006).
- 5 Voir les chapitres de John Henriksen, Erica Irene Daes et Asbjørn Eide dans ce livre.
- 6 La première délégation d'Indiens américains réclamant leurs droits essaya de se tourner, dans les années 1920, vers la récente Société des Nations mais fut repoussée. Un chef maori n'eut pas plus de succès.
- 7 Pacte international sur les droits civils et politiques, 16 décembre 1966, 999 TS Nations unies 171, 26 mars 1976 et Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels, 16 décembre 1966, 999 Nations unies TS 3, entrée en vigueur le 3 janvier 1976.
- 8 Organisation internationale du travail (OIT), Convention n° 169 sur les peuples autochtones et tribaux dans les pays indépendants, 1989; adoptée le 27 juin 1989 par la Conférence générale de l'OIT à sa 76<sup>e</sup> session, entrée en vigueur le 5 septembre 1991.
- 9 Note de la traductrice: 2 nouveaux pays ont signé depuis lors, voir le site de l'OIT: <http://www.ilo.org/indigenous/Conventions/no169/lang--en/index.htm>.
- 10 *Cal et autres contre le Procureur général de Belize et autres* (2007), Requêtes n° 171 et 172 de 2007, Cour suprême de Belize.
- 11 *The Japan Times Online*, 7 juin 2008.
- 12 Devant l'insistance de certaines délégations gouvernementales, la phrase suivante fut ajoutée à la résolution « s'il y a lieu ». Quoique certains aient pu croire que leur pays serait ainsi dispensé d'appliquer la Déclaration, le Rapporteur spécial a pensé que « s'il y a lieu » signifiait: là où les peuples autochtones affrontent des problèmes de droits de l'homme ce qui, certainement, incluait les États qui votèrent contre la Déclaration. Le délégué des États-Unis à l'Assemblée générale d'octobre 2007 soutint la position douteuse de son gouvernement selon laquelle le Rapporteur spécial n'était pas autorisé à promouvoir la Déclaration dans les pays qui avaient voté contre elle.

- 13 Nous avons entendu les mêmes arguments par rapport aux droits des femmes et, cependant, il n'y eut pas seulement une Déclaration de l'ONU mais une Convention internationale sur les droits des femmes qui demanda des décennies pour devenir réalité.
- 14 Ci-dessus, note 1.
- 15 **Gillette Hall y Harry Anthony Patrinos** (ed.) *Indigenous Peoples, Poverty and Human Development in Latin America*, Palgrave Macmillan, New York, 2006.
- 16 Ci-dessus, note 7.
- 17 **Roger Normand and Sarah Zaidi**, *Human Rights at the UN. The Political History of Universal Justice*, Indian University Press, Bloomington, pp.212-213, 2008.
- 18 Voir le chapitre de James Anaya dans ce livre.
- 19 Assemblée générale, *Résolution 1514. Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et peuples coloniaux*, 14 décembre 1960.
- 20 Ci-dessus, note 1.
- 21 Ci-dessus, note 8.
- 22 Assemblée générale, *Résolution 47/135: Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales, ethniques, religieuses et linguistiques* (1992). Elle ne reconnaît aucun droit collectif aux minorités.
- 23 Ci-dessus note 1.
- 24 *Communauté autochtone Mayagna (Sumo) des Awas Tingni contre le Nicaragua* R (31 août 2001) Cour interaméricaine des droits de l'homme (série C) n° 79, publié aussi dans 19 *Arizona J Int'l and Comparative Law*, 395, 2002.
- 25 *Rapport du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples autochtones*, Rodolfo Stavenhagen, Documents ONU A/CDH/6/15, 2007.
- 26 *Ibidem*.
- 27 **Richard A. Falk**, *Human Rights Horizons. The Pursuit of Justice in a Globalizing World*, Routledge, New York, 2000.

# QUAND LES PEUPLES AUTOCHTONES GAGNENT, LE MONDE ENTIER EST GAGNANT

---

Wilton Littlechild\*

## Adresse au Conseil des droits de l'homme des Nations unies pour le 60<sup>e</sup> anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme

Merci, Monsieur le Président Uhomoibhi.

Les Cree Maskwacîs du Territoire du Traité n° 6 et l'Assemblée des Premières Nations du Canada saluent respectueusement  
Son Excellence le Secrétaire général Ban Ki-Moon,  
Son Excellence la Haut-Commissaire Navanethem Pillay,  
Toutes Vos Excellences, Mesdames et Messieurs,

C'est certainement un grand honneur de s'adresser à cette session spéciale du Conseil des droits de l'homme des Nations unies pour commémorer le 60<sup>e</sup> anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

Suivant le sage conseil d'un de nos Anciens Cree qui disait « Vous devez savoir d'où vous veniez hier, savoir où vous êtes aujourd'hui si vous voulez savoir où vous irez demain », nous faisons cette intervention :

### Hier

Il y a soixante ans, l'Assemblée générale des Nations unies adopta le document mondial le plus important sur les droits de l'homme, une loi internationale qui reconnaissait les droits inhérents de tous les peuples. Pour la nation Cree, nous disons *Kikpaktinkosowin*, *Oyotamasowin*, ceux qui ont été bénis par le Grand Esprit, Notre Créateur, les droits avec lesquels nous sommes nés comme membres de la famille humaine. Un droit inhérent à l'autodétermination. Un droit inhérent à nous gouverner nous-mêmes ainsi que nos territoires et nos ressources, selon

---

\* Le chef Wilton Littlechild est un Indien Cree, et un pionnier du mouvement mondial pour les droits des autochtones. Il a été le premier Indien du Traité de l'Alberta à être diplômé de l'université d'Alberta; il est devenu le premier membre indien du Parlement canadien. Il fut aussi membre de l'Instance permanente sur les questions autochtones des Nations unies.

nos lois et nos coutumes. Droits qui ont été reconnus à tous les peuples comme fondements de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde.

Mais, en 1948, les peuples autochtones n'étaient pas inclus dans la Déclaration universelle. On ne considérait pas que nous avions des droits égaux à ceux de tous les autres. En vérité, nous n'étions pas considérés comme des êtres humains ni comme des peuples. En conséquence, il y eut des violations, parfois de graves violations, de nos droits humains. Les peuples autochtones ne bénéficiaient pas, tout simplement, des droits et des libertés proclamés par la Déclaration universelle.

Vos Excellences, dans ma communauté, les dirigeants et les Anciens se réunirent au milieu des années 1970 parce qu'ils étaient préoccupés de cette situation. Ils dirent: «Nous avons un Traité n° 6 avec Sa Majesté la Reine de Grande Bretagne et d'Irlande. Il n'est pas respecté, comme accord international, ni dans son esprit ni dans son intention d'origine, il n'est pas honoré.» Après beaucoup de délibérations et de cérémonies spirituelles, ils décidèrent de rechercher la reconnaissance et la justice auprès de la communauté internationale. Nous étions alors en 1977, mais nous ne pûmes entrer (*dans l'ONU*) et informer la famille des Nations unies de nos problèmes et de nos soucis. Depuis lors, les délégations Cree Maskwacîs sont revenues. Nous avons attiré l'attention sur les continuelles violations du Traité et de nos droits mais nous avons toujours préconisé aussi des solutions en faveur d'un changement positif, de la reconnaissance et de notre inclusion.

## Aujourd'hui

Notre délégation veut saisir cette occasion de reconnaître les considérables avancées que nous avons accomplies ensemble durant les trois dernières décennies dans nos efforts pour améliorer la qualité de vie des peuples autochtones du monde entier.

Les Nations unies, par exemple, à l'intérieur de leur système et à travers leurs organismes, ont fait beaucoup pour traiter des questions autochtones. Il y eut plusieurs séminaires d'experts de l'ONU et des études sur beaucoup d'aspects importants; il y eut neuf années d'études et un rapport final du Professeur Miguel Àlfonso Martínez sur les traités, les accords et autres arrangements constructifs concernant les peuples autochtones; il y eut le séminaire d'experts dirigé par Mme Erica Daes et son rapport sur la souveraineté permanente des peuples autochtones sur leurs ressources naturelles; il y en eut d'autres sur l'autonomie gouvernementale, l'éducation, la santé, les terres et la culture, le consentement libre, préalable et informé, la justice; tous contribuèrent à une meilleure compréhension des visions du monde autochtones.

Si nous devons souligner d'autres réalisations majeures nous inclurons:

- la création du Groupe de travail des Nations unies sur les peuples autochtones, – l'Instance permanente sur les questions autochtones et son accent mis sur les femmes et les enfants autochtones,

- le Groupe de soutien interinstitutionnel établi par les principales agences de l'ONU pour contribuer à l'exercice de leur mandat,
- la proclamation des deux Décennies internationales et
- l'établissement du Rapporteur spécial sur les droits et libertés fondamentales,
- les travaux en cours sur les enfants autochtones, le changement climatique, la propriété intellectuelle, les savoirs traditionnels et d'autres encore.

Le travail collectif de ces entités ne serait pas possible sans les contributions individuelles des Experts, du Rapporteur spécial, sans la coordination de l'unité autochtone du Bureau du Haut-Commissaire pour les droits de l'homme et du Secrétariat de l'Instance permanente.

Aujourd'hui nous pouvons constater, grâce aux efforts successifs des Hauts-Commissaires, des Rapporteurs spéciaux, et au soutien du précédent Secrétaire général de l'ONU, deux facteurs clés du succès. D'abord la déclaration de l'ancien Secrétaire général Kofi Annan selon laquelle les questions autochtones figuraient désormais parmi les dix priorités de l'ONU et, ensuite, notre accueil de bienvenue dans la famille des Nations unies.

Vos Excellences, cela a été le grand œuvre accompli jusqu'à présent. Beaucoup sont morts durant le rude combat que nous avons mené ensemble et il nous reste encore un long chemin à parcourir. Si nous regardons en arrière, nous voyons que nous avons gravi bien des sommets ensemble. Une de nos plus grandes satisfactions est de voir que toutes ces contributions ont conduit à une meilleure compréhension, à de meilleures relations, à un meilleur respect qui ont abouti à la décision historique de l'année dernière. La bonne volonté de part et d'autre a permis d'établir les fondements de l'adoption par l'Assemblée générale de la Déclaration des droits des peuples autochtones et, au Conseil des droits de l'homme d'établir un Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones.

Excellences, on peut affirmer que l'ONU a réussi, avec l'importante contribution des dirigeants et représentants autochtones, à ce que les peuples autochtones fassent maintenant partie de l'humanité avec l'égalité des droits et des libertés. La Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones clarifie la Déclaration universelle des droits de l'homme et dit comment elle s'applique pour notre survie, notre dignité et notre bien-être. Ainsi qu'un Ancien m'a demandé de vous le dire: «Maintenant je ne suis pas un objet, je ne suis pas un sujet, je suis un être humain!».

## **Demain**

Beaucoup de difficultés demeurent. Pourquoi nous, les peuples, tribus, nations autochtones continuons-nous à être en tête des statistiques négatives? Pourquoi nos familles, et en particulier nos enfants, vivent-elles toujours dans la plus extrême pauvreté? Pourquoi, dans nos pays, l'éducation de nos étudiants est-elle en crise? Pourquoi continue-t-on à être exclus de l'économie dominante, particu-

lièrement durant la crise mondiale actuelle? Pourquoi nos traités sont-ils toujours violés? Pourquoi quatre États continuent-ils à s'opposer activement à la reconnaissance de nos droits, en particulier à la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones comme récemment, à la veille de l'importante commémoration du 60<sup>e</sup> anniversaire? Pourquoi veulent-ils sélectionner les droits qu'ils veulent appliquer, contrairement à la déclaration faite aujourd'hui par le Secrétaire général?

Vos Excellences, nous savons où nous étions, nous savons où nous sommes aujourd'hui. Pour demain, nous devons faire que les bonnes paroles des trois dernières décennies et, j'ose le dire, celles des trois dernières heures, deviennent des actes concrets. Nous sommes une solution! Nous voulons l'application de la Déclaration. En ce moment important, permettez-moi de remercier les États qui nous soutiennent.

À travers Vos Excellences, justice ne serait pas rendue à ceux que je représente si nous ne demandions pas aux autres de :

Dire oui à un nouveau partenariat,  
Dire oui à de meilleures relations entre nos peuples et les nations  
Dire oui au respect des traités et au respect mutuel des accords  
Dire oui à notre pleine incorporation et à notre permanente contribution à l'humanité.

Nous vous prions respectueusement de demander aux États CANZUS de soutenir la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones et d'appuyer son application comme la solution qui donnera toute sa signification à cette célébration. Finalement, quand les peuples autochtones GAGNENT, le monde entier GAGNE.

Merci

Chef Wilton Littlechild, IPC  
Nation Cree Samson  
Nation Cree Ermineski  
Tribu Louis Bull  
Nation Cree Montana  
Assemblée régionale des Traités 6, 7, 8 (Alberta)  
Assemblée des Premières Nations

Texte traduit de l'anglais par **Simone Dreyfus-Gamelon**,  
membre du réseau des experts du GITPA

# ANNEXE



Déclaration des Nations Unies  
sur les droits des peuples autochtones



## Résolution adoptée par l'Assemblée générale

[sans renvoi à une grande commission (A/61/L.67 et Add.1)]

### 61/295. Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones

*L'Assemblée générale,*

*Prenant note* de la recommandation faite par le Conseil des droits de l'homme dans sa résolution 1/2 du 29 juin 2006<sup>1</sup>, par laquelle il a adopté le texte de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones,

*Rappelant* sa résolution 61/178 du 20 décembre 2006, par laquelle elle a décidé, d'une part, d'attendre, pour examiner la Déclaration et prendre une décision à son sujet, d'avoir eu le temps de tenir des consultations supplémentaires sur la question et, de l'autre, de finir de l'examiner avant la fin de sa soixante et unième session,

*Adopte* la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones dont le texte figure en annexe à la présente résolution.

*107<sup>e</sup> séance plénière  
13 septembre 2007*

### Annexe

#### Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones

*L'Assemblée générale,*

*Guidée* par les buts et principes énoncés dans la Charte des Nations Unies et convaincue que les États se conformeront aux obligations que leur impose la Charte,

*Affirmant* que les peuples autochtones sont égaux à tous les autres peuples, tout en reconnaissant le droit de tous les peuples d'être différents, de s'estimer différents et d'être respectés en tant que tels,

---

<sup>1</sup> Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante et unième session, Supplément n° 53 (A/61/53)*, première partie, chap. II, sect. A.

*Affirmant également* que tous les peuples contribuent à la diversité et à la richesse des civilisations et des cultures, qui constituent le patrimoine commun de l'humanité,

*Affirmant en outre* que toutes les doctrines, politiques et pratiques qui invoquent ou prônent la supériorité de peuples ou d'individus en se fondant sur des différences d'ordre national, racial, religieux, ethnique ou culturel sont racistes, scientifiquement fausses, juridiquement sans valeur, moralement condamnables et socialement injustes,

*Réaffirmant* que les peuples autochtones, dans l'exercice de leurs droits, ne doivent faire l'objet d'aucune forme de discrimination,

*Préoccupée* par le fait que les peuples autochtones ont subi des injustices historiques à cause, entre autres, de la colonisation et de la dépossession de leurs terres, territoires et ressources, ce qui les a empêchés d'exercer, notamment, leur droit au développement conformément à leurs propres besoins et intérêts,

*Consciente* de la nécessité urgente de respecter et de promouvoir les droits intrinsèques des peuples autochtones, qui découlent de leurs structures politiques, économiques et sociales et de leur culture, de leurs traditions spirituelles, de leur histoire et de leur philosophie, en particulier leurs droits à leurs terres, territoires et ressources,

*Consciente également* de la nécessité urgente de respecter et de promouvoir les droits des peuples autochtones affirmés dans les traités, accords et autres arrangements constructifs conclus avec les États,

*Se félicitant* du fait que les peuples autochtones s'organisent pour améliorer leur situation sur les plans politique, économique, social et culturel et mettre fin à toutes les formes de discrimination et d'oppression partout où elles se produisent,

*Convaincue* que le contrôle, par les peuples autochtones, des événements qui les concernent, eux et leurs terres, territoires et ressources, leur permettra de perpétuer et de renforcer leurs institutions, leur culture et leurs traditions et de promouvoir leur développement selon leurs aspirations et leurs besoins,

*Considérant* que le respect des savoirs, des cultures et des pratiques traditionnelles autochtones contribue à une mise en valeur durable et équitable de l'environnement et à sa bonne gestion,

*Soulignant* la contribution de la démilitarisation des terres et territoires des peuples autochtones à la paix, au progrès économique et social et au développement, à la compréhension et aux relations amicales entre les nations et les peuples du monde,

*Considérant en particulier* le droit des familles et des communautés autochtones de conserver la responsabilité partagée de l'éducation, de la formation, de l'instruction et du bien-être de leurs enfants, conformément aux droits de l'enfant,

*Estimant* que les droits affirmés dans les traités, accords et autres arrangements constructifs entre les États et les peuples autochtones sont, dans certaines situations, des sujets de préoccupation, d'intérêt et de responsabilité à l'échelle internationale et présentent un caractère international,

*Estimant également* que les traités, accords et autres arrangements constructifs, ainsi que les relations qu'ils représentent, sont la base d'un partenariat renforcé entre les peuples autochtones et les États,

*Constatant* que la Charte des Nations Unies, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels<sup>2</sup> et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques<sup>2</sup>, ainsi que la Déclaration et le Programme d'action de Vienne<sup>3</sup>, affirment l'importance fondamentale du droit de tous les peuples de disposer d'eux-mêmes, droit en vertu duquel ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel,

*Consciente* qu'aucune disposition de la présente Déclaration ne pourra être invoquée pour dénier à un peuple quel qu'il soit son droit à l'autodétermination, exercé conformément au droit international,

*Convaincue* que la reconnaissance des droits des peuples autochtones dans la présente Déclaration encouragera des relations harmonieuses et de coopération entre les États et les peuples autochtones, fondées sur les principes de justice, de démocratie, de respect des droits de l'homme, de non-discrimination et de bonne foi,

*Encourageant* les États à respecter et à mettre en œuvre effectivement toutes leurs obligations applicables aux peuples autochtones

---

<sup>2</sup> Voir résolution 2200 A (XXI), annexe.

<sup>3</sup> A/CONF.157/24 (Part I), chap. III.

en vertu des instruments internationaux, en particulier ceux relatifs aux droits de l'homme, en consultation et en coopération avec les peuples concernés,

*Soulignant* que l'Organisation des Nations Unies a un rôle important et continu à jouer dans la promotion et la protection des droits des peuples autochtones,

*Convaincue* que la présente Déclaration est une nouvelle étape importante sur la voie de la reconnaissance, de la promotion et de la protection des droits et libertés des peuples autochtones et dans le développement des activités pertinentes du système des Nations Unies dans ce domaine,

*Considérant et réaffirmant* que les autochtones sont admis à bénéficier sans aucune discrimination de tous les droits de l'homme reconnus en droit international, et que les peuples autochtones ont des droits collectifs qui sont indispensables à leur existence, à leur bien-être et à leur développement intégral en tant que peuples,

*Considérant* que la situation des peuples autochtones n'est pas la même selon les régions et les pays, et qu'il faut tenir compte de l'importance des particularités nationales ou régionales, ainsi que de la variété des contextes historiques et culturels,

*Proclame solennellement* la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, dont le texte figure ci-après, qui constitue un idéal à atteindre dans un esprit de partenariat et de respect mutuel :

#### *Article premier*

Les peuples autochtones ont le droit, à titre collectif ou individuel, de jouir pleinement de l'ensemble des droits de l'homme et des libertés fondamentales reconnus par la Charte des Nations Unies, la Déclaration universelle des droits de l'homme<sup>4</sup> et le droit international relatif aux droits de l'homme.

#### *Article 2*

Les autochtones, peuples et individus, sont libres et égaux à tous les autres et ont le droit de ne faire l'objet, dans l'exercice de leurs droits, d'aucune forme de discrimination fondée, en particulier, sur leur origine ou leur identité autochtones.

---

<sup>4</sup> Résolution 217 A (III).

*Article 3*

Les peuples autochtones ont le droit à l'autodétermination. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel.

*Article 4*

Les peuples autochtones, dans l'exercice de leur droit à l'autodétermination, ont le droit d'être autonomes et de s'administrer eux-mêmes pour tout ce qui touche à leurs affaires intérieures et locales, ainsi que de disposer des moyens de financer leurs activités autonomes.

*Article 5*

Les peuples autochtones ont le droit de maintenir et de renforcer leurs institutions politiques, juridiques, économiques, sociales et culturelles distinctes, tout en conservant le droit, si tel est leur choix, de participer pleinement à la vie politique, économique, sociale et culturelle de l'État.

*Article 6*

Tout autochtone a droit à une nationalité.

*Article 7*

1. Les autochtones ont droit à la vie, à l'intégrité physique et mentale, à la liberté et à la sécurité de la personne.
2. Les peuples autochtones ont le droit, à titre collectif, de vivre dans la liberté, la paix et la sécurité en tant que peuples distincts et ne font l'objet d'aucun acte de génocide ou autre acte de violence, y compris le transfert forcé d'enfants autochtones d'un groupe à un autre.

*Article 8*

1. Les autochtones, peuples et individus, ont le droit de ne pas subir d'assimilation forcée ou de destruction de leur culture.
2. Les États mettent en place des mécanismes de prévention et de réparation efficaces visant :
  - a) Tout acte ayant pour but ou pour effet de priver les autochtones de leur intégrité en tant que peuples distincts, ou de leurs valeurs culturelles ou leur identité ethnique ;

- b)* Tout acte ayant pour but ou pour effet de les déposséder de leurs terres, territoires ou ressources ;
- c)* Toute forme de transfert forcé de population ayant pour but ou pour effet de violer ou d'éroder l'un quelconque de leurs droits ;
- d)* Toute forme d'assimilation ou d'intégration forcée ;
- e)* Toute forme de propagande dirigée contre eux dans le but d'encourager la discrimination raciale ou ethnique ou d'y inciter.

#### *Article 9*

Les autochtones, peuples et individus, ont le droit d'appartenir à une communauté ou à une nation autochtone, conformément aux traditions et coutumes de la communauté ou de la nation considérée. Aucune discrimination quelle qu'elle soit ne saurait résulter de l'exercice de ce droit.

#### *Article 10*

Les peuples autochtones ne peuvent être enlevés de force à leurs terres ou territoires. Aucune réinstallation ne peut avoir lieu sans le consentement préalable — donné librement et en connaissance de cause — des peuples autochtones concernés et un accord sur une indemnisation juste et équitable et, lorsque cela est possible, la faculté de retour.

#### *Article 11*

1. Les peuples autochtones ont le droit d'observer et de revivifier leurs traditions culturelles et leurs coutumes. Ils ont notamment le droit de conserver, de protéger et de développer les manifestations passées, présentes et futures de leur culture, telles que les sites archéologiques et historiques, l'artisanat, les dessins et modèles, les rites, les techniques, les arts visuels et du spectacle et la littérature.
2. Les États doivent accorder réparation par le biais de mécanismes efficaces — qui peuvent comprendre la restitution — mis au point en concertation avec les peuples autochtones, en ce qui concerne les biens culturels, intellectuels, religieux et spirituels qui leur ont été pris sans leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause, ou en violation de leurs lois, traditions et coutumes.

*Article 12*

1. Les peuples autochtones ont le droit de manifester, de pratiquer, de promouvoir et d'enseigner leurs traditions, coutumes et rites religieux et spirituels; le droit d'entretenir et de protéger leurs sites religieux et culturels et d'y avoir accès en privé; le droit d'utiliser leurs objets rituels et d'en disposer; et le droit au rapatriement de leurs restes humains.
2. Les États veillent à permettre l'accès aux objets de culte et aux restes humains en leur possession et/ou leur rapatriement, par le biais de mécanismes justes, transparents et efficaces mis au point en concertation avec les peuples autochtones concernés.

*Article 13*

1. Les peuples autochtones ont le droit de revivifier, d'utiliser, de développer et de transmettre aux générations futures leur histoire, leur langue, leurs traditions orales, leur philosophie, leur système d'écriture et leur littérature, ainsi que de choisir et de conserver leurs propres noms pour les communautés, les lieux et les personnes.
2. Les États prennent des mesures efficaces pour protéger ce droit et faire en sorte que les peuples autochtones puissent comprendre et être compris dans les procédures politiques, juridiques et administratives, en fournissant, si nécessaire, des services d'interprétation ou d'autres moyens appropriés.

*Article 14*

1. Les peuples autochtones ont le droit d'établir et de contrôler leurs propres systèmes et établissements scolaires où l'enseignement est dispensé dans leur propre langue, d'une manière adaptée à leurs méthodes culturelles d'enseignement et d'apprentissage.
2. Les autochtones, en particulier les enfants, ont le droit d'accéder à tous les niveaux et à toutes les formes d'enseignement public, sans discrimination aucune.
3. Les États, en concertation avec les peuples autochtones, prennent des mesures efficaces pour que les autochtones, en particulier les enfants, vivant à l'extérieur de leur communauté, puissent accéder, lorsque cela est possible, à un enseignement dispensé selon leur propre culture et dans leur propre langue.

*Article 15*

1. Les peuples autochtones ont droit à ce que l'enseignement et les moyens d'information reflètent fidèlement la dignité et la diversité de leurs cultures, de leurs traditions, de leur histoire et de leurs aspirations.
2. Les États prennent des mesures efficaces, en consultation et en coopération avec les peuples autochtones concernés, pour combattre les préjugés et éliminer la discrimination et pour promouvoir la tolérance, la compréhension et de bonnes relations entre les peuples autochtones et toutes les autres composantes de la société.

*Article 16*

1. Les peuples autochtones ont le droit d'établir leurs propres médias dans leur propre langue et d'accéder à toutes les formes de médias non autochtones sans discrimination aucune.
2. Les États prennent des mesures efficaces pour faire en sorte que les médias publics reflètent dûment la diversité culturelle autochtone. Les États, sans préjudice de l'obligation d'assurer pleinement la liberté d'expression, encouragent les médias privés à refléter de manière adéquate la diversité culturelle autochtone.

*Article 17*

1. Les autochtones, individus et peuples, ont le droit de jouir pleinement de tous les droits établis par le droit du travail international et national applicable.
2. Les États doivent, en consultation et en coopération avec les peuples autochtones, prendre des mesures visant spécifiquement à protéger les enfants autochtones contre l'exploitation économique et contre tout travail susceptible d'être dangereux ou d'entraver leur éducation ou de nuire à leur santé ou à leur développement physique, mental, spirituel, moral ou social, en tenant compte de leur vulnérabilité particulière et de l'importance de l'éducation pour leur autonomisation.
3. Les autochtones ont le droit de n'être soumis à aucune condition de travail discriminatoire, notamment en matière d'emploi ou de rémunération.

*Article 18*

Les peuples autochtones ont le droit de participer à la prise de décisions sur des questions qui peuvent concerner leurs droits, par l'intermédiaire de représentants qu'ils ont eux-mêmes choisis conformément à leurs propres procédures, ainsi que le droit de conserver et de développer leurs propres institutions décisionnelles.

*Article 19*

Les États se concertent et coopèrent de bonne foi avec les peuples autochtones intéressés — par l'intermédiaire de leurs propres institutions représentatives — avant d'adopter et d'appliquer des mesures législatives ou administratives susceptibles de concerner les peuples autochtones, afin d'obtenir leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause.

*Article 20*

1. Les peuples autochtones ont le droit de conserver et de développer leurs systèmes ou institutions politiques, économiques et sociaux, de disposer en toute sécurité de leurs propres moyens de subsistance et de développement et de se livrer librement à toutes leurs activités économiques, traditionnelles et autres.
2. Les peuples autochtones privés de leurs moyens de subsistance et de développement ont droit à une indemnisation juste et équitable.

*Article 21*

1. Les peuples autochtones ont droit, sans discrimination d'aucune sorte, à l'amélioration de leur situation économique et sociale, notamment dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, de la formation et de la reconversion professionnelles, du logement, de l'assainissement, de la santé et de la sécurité sociale.
2. Les États prennent des mesures efficaces et, selon qu'il conviendra, des mesures spéciales pour assurer une amélioration continue de la situation économique et sociale des peuples autochtones. Une attention particulière est accordée aux droits et aux besoins particuliers des anciens, des femmes, des jeunes, des enfants et des personnes handicapées autochtones.

*Article 22*

1. Une attention particulière est accordée aux droits et aux besoins spéciaux des anciens, des femmes, des jeunes, des enfants et des personnes handicapées autochtones dans l'application de la présente Déclaration.
2. Les États prennent des mesures, en concertation avec les peuples autochtones, pour veiller à ce que les femmes et les enfants autochtones soient pleinement protégés contre toutes les formes de violence et de discrimination et bénéficient des garanties voulues.

*Article 23*

Les peuples autochtones ont le droit de définir et d'élaborer des priorités et des stratégies en vue d'exercer leur droit au développement. En particulier, ils ont le droit d'être activement associés à l'élaboration et à la définition des programmes de santé, de logement et d'autres programmes économiques et sociaux les concernant, et, autant que possible, de les administrer par l'intermédiaire de leurs propres institutions.

*Article 24*

1. Les peuples autochtones ont droit à leur pharmacopée traditionnelle et ils ont le droit de conserver leurs pratiques médicales, notamment de préserver leurs plantes médicinales, animaux et minéraux d'intérêt vital. Les autochtones ont aussi le droit d'avoir accès, sans aucune discrimination, à tous les services sociaux et de santé.
2. Les autochtones ont le droit, en toute égalité, de jouir du meilleur état possible de santé physique et mentale. Les États prennent les mesures nécessaires en vue d'assurer progressivement la pleine réalisation de ce droit.

*Article 25*

Les peuples autochtones ont le droit de conserver et de renforcer leurs liens spirituels particuliers avec les terres, territoires, eaux et zones maritimes côtières et autres ressources qu'ils possèdent ou occupent et utilisent traditionnellement, et d'assumer leurs responsabilités en la matière à l'égard des générations futures.

*Article 26*

1. Les peuples autochtones ont le droit aux terres, territoires et ressources qu'ils possèdent et occupent traditionnellement ou qu'ils ont utilisés ou acquis.
2. Les peuples autochtones ont le droit de posséder, d'utiliser, de mettre en valeur et de contrôler les terres, territoires et ressources qu'ils possèdent parce qu'ils leur appartiennent ou qu'ils les occupent ou les utilisent traditionnellement, ainsi que ceux qu'ils ont acquis.
3. Les États accordent reconnaissance et protection juridiques à ces terres, territoires et ressources. Cette reconnaissance se fait en respectant dûment les coutumes, traditions et régimes fonciers des peuples autochtones concernés.

*Article 27*

Les États mettront en place et appliqueront, en concertation avec les peuples autochtones concernés, un processus équitable, indépendant, impartial, ouvert et transparent prenant dûment en compte les lois, traditions, coutumes et régimes fonciers des peuples autochtones, afin de reconnaître les droits des peuples autochtones en ce qui concerne leurs terres, territoires et ressources, y compris ceux qu'ils possèdent, occupent ou utilisent traditionnellement, et de statuer sur ces droits. Les peuples autochtones auront le droit de participer à ce processus.

*Article 28*

1. Les peuples autochtones ont droit à réparation, par le biais, notamment, de la restitution ou, lorsque cela n'est pas possible, d'une indemnisation juste, correcte et équitable pour les terres, territoires et ressources qu'ils possédaient traditionnellement ou occupaient ou utilisaient et qui ont été confisqués, pris, occupés, exploités ou dégradés sans leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause.
2. Sauf si les peuples concernés en décident librement d'une autre façon, l'indemnisation se fait sous forme de terres, de territoires et de ressources équivalents par leur qualité, leur étendue et leur régime juridique, ou d'une indemnité pécuniaire ou de toute autre réparation appropriée.

*Article 29*

1. Les peuples autochtones ont droit à la préservation et à la protection de leur environnement et de la capacité de production de leurs terres ou territoires et ressources. À ces fins, les États établissent et mettent en œuvre des programmes d'assistance à l'intention des peuples autochtones, sans discrimination d'aucune sorte.
2. Les États prennent des mesures efficaces pour veiller à ce qu'aucune matière dangereuse ne soit stockée ou déchargée sur les terres ou territoires des peuples autochtones sans leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause.
3. Les États prennent aussi, selon que de besoin, des mesures efficaces pour veiller à ce que des programmes de surveillance, de prévention et de soins de santé destinés aux peuples autochtones affectés par ces matières, et conçus et exécutés par eux, soient dûment mis en œuvre.

*Article 30*

1. Il ne peut y avoir d'activités militaires sur les terres ou territoires des peuples autochtones, à moins que ces activités ne soient justifiées par des raisons d'intérêt public ou qu'elles n'aient été librement décidées en accord avec les peuples autochtones concernés, ou demandées par ces derniers.
2. Les États engagent des consultations effectives avec les peuples autochtones concernés, par le biais de procédures appropriées et, en particulier, par l'intermédiaire de leurs institutions représentatives, avant d'utiliser leurs terres et territoires pour des activités militaires.

*Article 31*

1. Les peuples autochtones ont le droit de préserver, de contrôler, de protéger et de développer leur patrimoine culturel, leur savoir traditionnel et leurs expressions culturelles traditionnelles ainsi que les manifestations de leurs sciences, techniques et culture, y compris leurs ressources humaines et génétiques, leurs semences, leur pharmacopée, leur connaissance des propriétés de la faune et de la flore, leurs traditions orales, leur littérature, leur esthétique, leurs sports et leurs jeux traditionnels et leurs arts visuels et du spectacle. Ils ont également le droit de préserver, de contrôler, de protéger et de développer leur propriété intellectuelle collective de ce patrimoine culturel, de ce savoir traditionnel et de ces expressions culturelles traditionnelles.

2. En concertation avec les peuples autochtones, les États prennent des mesures efficaces pour reconnaître ces droits et en protéger l'exercice.

#### *Article 32*

1. Les peuples autochtones ont le droit de définir et d'établir des priorités et des stratégies pour la mise en valeur et l'utilisation de leurs terres ou territoires et autres ressources.

2. Les États consultent les peuples autochtones concernés et coopèrent avec eux de bonne foi par l'intermédiaire de leurs propres institutions représentatives, en vue d'obtenir leur consentement, donné librement et en connaissance de cause, avant l'approbation de tout projet ayant des incidences sur leurs terres ou territoires et autres ressources, notamment en ce qui concerne la mise en valeur, l'utilisation ou l'exploitation des ressources minérales, hydriques ou autres.

3. Les États mettent en place des mécanismes efficaces visant à assurer une réparation juste et équitable pour toute activité de cette nature, et des mesures adéquates sont prises pour en atténuer les effets néfastes sur les plans environnemental, économique, social, culturel ou spirituel.

#### *Article 33*

1. Les peuples autochtones ont le droit de décider de leur propre identité ou appartenance conformément à leurs coutumes et traditions, sans préjudice du droit des autochtones d'obtenir, à titre individuel, la citoyenneté de l'État dans lequel ils vivent.

2. Les peuples autochtones ont le droit de déterminer les structures de leurs institutions et d'en choisir les membres selon leurs propres procédures.

#### *Article 34*

Les peuples autochtones ont le droit de promouvoir, de développer et de conserver leurs structures institutionnelles et leurs coutumes, spiritualité, traditions, procédures ou pratiques particulières et, lorsqu'ils existent, leurs systèmes ou coutumes juridiques, en conformité avec les normes internationales relatives aux droits de l'homme.

*Article 35*

Les peuples autochtones ont le droit de déterminer les responsabilités des individus envers leur communauté.

*Article 36*

1. Les peuples autochtones, en particulier ceux qui vivent de part et d'autre de frontières internationales, ont le droit d'entretenir et de développer, à travers ces frontières, des contacts, des relations et des liens de coopération avec leurs propres membres ainsi qu'avec les autres peuples, notamment des activités ayant des buts spirituels, culturels, politiques, économiques et sociaux.
2. Les États prennent, en consultation et en coopération avec les peuples autochtones, des mesures efficaces pour faciliter l'exercice de ce droit et en assurer l'application.

*Article 37*

1. Les peuples autochtones ont droit à ce que les traités, accords et autres arrangements constructifs conclus avec des États ou leurs successeurs soient reconnus et effectivement appliqués, et à ce que les États honorent et respectent lesdits traités, accords et autres arrangements constructifs.
2. Aucune disposition de la présente Déclaration ne peut être interprétée de manière à diminuer ou à nier les droits des peuples autochtones énoncés dans des traités, accords et autres arrangements constructifs.

*Article 38*

Les États prennent, en consultation et en coopération avec les peuples autochtones, les mesures appropriées, y compris législatives, pour atteindre les buts de la présente Déclaration.

*Article 39*

Les peuples autochtones ont le droit d'avoir accès à une assistance financière et technique, de la part des États et dans le cadre de la coopération internationale, pour jouir des droits énoncés dans la présente Déclaration.

*Article 40*

Les peuples autochtones ont le droit d'avoir accès à des procédures justes et équitables pour le règlement des conflits et des différends

avec les États ou d'autres parties et à une décision rapide en la matière, ainsi qu'à des voies de recours efficaces pour toute violation de leurs droits individuels et collectifs. Toute décision en la matière prendra dûment en considération les coutumes, traditions, règles et systèmes juridiques des peuples autochtones concernés et les normes internationales relatives aux droits de l'homme.

#### *Article 41*

Les organes et les institutions spécialisées du système des Nations Unies et d'autres organisations intergouvernementales contribuent à la pleine mise en œuvre des dispositions de la présente Déclaration par la mobilisation, notamment, de la coopération financière et de l'assistance technique. Les moyens d'assurer la participation des peuples autochtones à l'examen des questions les concernant doivent être mis en place.

#### *Article 42*

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.

#### *Article 43*

Les droits reconnus dans la présente Déclaration constituent les normes minimales nécessaires à la survie, à la dignité et au bien-être des peuples autochtones du monde.

#### *Article 44*

Tous les droits et libertés reconnus dans la présente Déclaration sont garantis de la même façon à tous les autochtones, hommes et femmes.

#### *Article 45*

Aucune disposition de la présente Déclaration ne peut être interprétée comme entraînant la diminution ou l'extinction de droits que les peuples autochtones ont déjà ou sont susceptibles d'acquérir à l'avenir.

#### *Article 46*

1. Aucune disposition de la présente Déclaration ne peut être interprétée comme impliquant pour un État, un peuple, un groupe-

ment ou un individu un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte contraire à la Charte des Nations Unies, ni considérée comme autorisant ou encourageant aucun acte ayant pour effet de détruire ou d'amoindrir, totalement ou partiellement, l'intégrité territoriale ou l'unité politique d'un État souverain et indépendant.

2. Dans l'exercice des droits énoncés dans la présente Déclaration, les droits de l'homme et les libertés fondamentales de tous sont respectés. L'exercice des droits énoncés dans la présente Déclaration est soumis uniquement aux restrictions prévues par la loi et conformes aux obligations internationales relatives aux droits de l'homme. Toute restriction de cette nature sera non discriminatoire et strictement nécessaire à seule fin d'assurer la reconnaissance et le respect des droits et libertés d'autrui et de satisfaire aux justes exigences qui s'imposent dans une société démocratique.

3. Les dispositions énoncées dans la présente Déclaration seront interprétées conformément aux principes de justice, de démocratie, de respect des droits de l'homme, d'égalité, de non-discrimination, de bonne gouvernance et de bonne foi.

