



Conseil économique et social

Distr. générale
30 janvier 2020
Français
Original : anglais

Instance permanente sur les questions autochtones

Dix-neuvième session

New York, 13-24 avril 2020

Point 6 de l'ordre du jour provisoire*

**Travaux futurs de l'Instance permanente,
notamment sur les questions intéressant le Conseil
économique et social et sur les nouveaux problèmes**

Étude sur les autonomies autochtones : expériences et perspectives**

Note du Secrétariat

Résumé

À sa dix-septième session, l'Instance permanente sur les questions autochtones a chargé son membre Jens Dahl de mener une étude sur « Les autonomies autochtones : expériences et perspectives », qu'il lui présenterait à sa dix-neuvième session (voir [E/2019/43-E/C.19/2019/10](#), par. 141).

* [E/C.19/2020/1](#).

** La présente étude n'aurait pu être menée à bien sans le concours de nombreuses personnes, bien que l'auteur en assume l'entière responsabilité. Il tient à remercier tout particulièrement Lola García-Alix et Alejandro Parellada, qui y ont participé activement dès le début.



I. Introduction

1. Le droit des peuples autochtones à l'autonomie est consacré dans les articles 3 et 4 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. L'Instance permanente sur les questions autochtones se penche souvent sur des sujets liés à l'auto-administration et aux droits des peuples autochtones. La présente étude est en particulier axée sur les expériences des peuples autochtones, le contexte des différents types d'autonomie dont ils jouissent, les choix qui s'offrent à eux et les obstacles auxquels ils font face lorsqu'ils tentent d'exercer leurs droits conformément au droit international.

2. En janvier 2018, le Département des affaires économiques et sociales a organisé, à New York, une réunion du groupe d'experts internationaux sur le développement durable dans les territoires des peuples autochtones¹. En mars 2019, la Commission interaméricaine des droits de l'homme, la Rapporteuse spéciale sur les droits des peuples autochtones, l'Instance permanente et le Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones ont tenu, à Mexico, un séminaire sur les droits des peuples autochtones à l'autonomie et à l'auto-administration comme manifestation de l'exercice de leur droit à l'autodétermination². La présente étude s'inscrit dans le prolongement des débats et des résultats de ces rencontres, et du récent rapport de la Rapporteuse spéciale sur les droits des peuples autochtones à l'autonomie et à l'autodétermination (A/74/149).

3. Sur tous les continents, les peuples autochtones ont su utiliser ce qu'ils considèrent comme leur droit à l'autodétermination pour établir des communautés autonomes reposant sur les réalités politiques et démographiques locales. On voit donc qu'ils disposent de toute une série d'options pour prendre leur destin en main, notamment la possibilité de mettre en place des structures de gouvernance fondées sur un contrôle territorial exclusif.

4. Dans la présente étude, la notion d'autonomie fait référence à l'exercice de facto, par les peuples autochtones, de l'autodétermination et est donc plus large que celle d'auto-administration territoriale.

5. La présente étude est axée sur certains types d'autonomie choisis par les peuples autochtones ou mis à leur disposition ; les conditions, les avantages, les problèmes et les perspectives de chaque cas sont analysés.

II. Types d'autonomie

A. Autonomie territoriale

6. Lorsqu'un État reconnaît les droits d'un peuple autochtone, il peut choisir un territoire sur lequel ce peuple a un certain nombre de droits particuliers. Le Gouvernement autonome du Groenland en est un exemple bien connu ; en Amérique latine, les peuples autochtones ont créé des régions autonomes dans plusieurs pays, dont la Colombie, le Nicaragua et le Panama. Dans d'autres cas, l'État a en fait contraint les peuples autochtones à se doter de structures territoriales autonomes. Les réserves indiennes d'Amérique du Nord, ainsi que les entités autonomes établies en

¹ Voir www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/meetings-and-workshops/egm2018.html.

² Voir www.iwgia.org/en/focus/global-governance/3326-seminar-indigenous-peoples-rights-to-autonomy.

Fédération de Russie (régions du nord, de la Sibérie et de l'extrême-est) dès les années 1920, illustrent ce phénomène. Parmi les plus grands territoires autochtones autonomes figurent le Nunavut (Canada), le Guna Yala, (Panama) et la réserve Navajo (États-Unis d'Amérique).

7. Le territoire autonome peut s'apparenter à un gouvernement. Dans ce cas, que l'autonomie soit établie à l'échelle d'un village, d'une communauté ou d'une région, tous les citoyens bénéficient en principe d'une égalité de droits. Tout citoyen qui remplit certains critères dispose du droit de vote dans les instances dirigeantes du territoire.

8. L'autonomie à l'échelle du village existe non seulement dans des pays comme le Canada et les États-Unis (Alaska), mais aussi dans d'autres tels que le Mexique, où, à Oaxaca, 417 des 570 municipalités sont désormais régies par des traditions coutumières autochtones et disposent d'administrations autochtones autonomes. Au Mexique, les intérêts et les droits des peuples autochtones n'étant pas dûment pris en considération au niveau national, ces peuples ont créé des municipalités autonomes, qui leur servent de fiefs. Au Canada, la Loi sur les Indiens de 1876 confère aux peuples autochtones reconnus le droit de créer des bandes, qui peuvent comprendre jusqu'à plusieurs centaines de personnes d'une même communauté. Ces bandes peuvent se regrouper pour former des conseils tribaux ; elles peuvent également réunir des personnes vivant en dehors de la réserve.

9. L'autonomie territoriale la plus limitée est celle accordée à une famille ou à un groupe de familles. Ce type d'autonomie s'appuie sur des unités sociales et politiques précoloniales. Bien qu'elles soient aujourd'hui sous pression, les communautés *obshchina* de la Fédération de Russie ont accordé à un petit groupe de familles autochtones reconnues des droits d'usage sur un territoire déterminé, dont l'État conserve toutefois les droits de propriété. Un *Obshchina* a droit à un lopin de terre sur lequel il peut exercer des activités traditionnelles, telles que l'élevage de rennes, la chasse ou la pêche. Les éleveurs de rennes sâmes de Scandinavie sont organisés en groupes d'individus ou de ménages et disposent de leur propre territoire consacré exclusivement à l'élevage, le *siida*, qui est un district pastoral et l'institution de base en matière de droits fonciers, d'organisation et de gestion de l'élevage. En Norvège et en Suède, le *siida* est reconnu comme une institution autochtone.

10. Dans certains cas, lorsque le projet d'autonomie territoriale et politique a semblé n'avoir aucune chance d'aboutir dans un avenir proche, les peuples autochtones ont négocié des revendications territoriales leur permettant de posséder collectivement leur territoire traditionnel ou d'exercer d'autres formes de contrôle sur celui-ci. Les titres fonciers collectifs donnent aux communautés autochtones concernées certains droits qui leur permettent d'utiliser leur territoire d'origine en tout ou en partie.

11. Dans toutes les revendications territoriales connues concernant des peuples autochtones, il est fait une distinction entre les droits superficiels et les droits tréfonciers. Les communautés autochtones de l'Amazonie péruvienne sont contiguës, compactes et reliées à d'autres territoires communaux, mais elles ne disposent que de droits superficiels. En vertu de l'accord de règlement des revendications territoriales du Nunavut, les Inuits ont des droits de chasse préférentiels sur l'ensemble du territoire revendiqué, mais les sociétés leur appartenant n'ont que des droits superficiels sur une petite partie de ce territoire et des droits tréfonciers sur une partie encore plus réduite de ce territoire. Préoccupé par les envahisseurs terrestres, le Gouvernement tanzanien, en 2011, a délivré des titres de propriété à une

petite communauté de chasseurs-cueilleurs hadza, mais uniquement pour un usage « traditionnel ».

12. La plupart des règlements de revendications territoriales sont coûteux et compliqués d'un point de vue politique et technique. Tout d'abord, le territoire revendiqué doit être reconnu par les autorités nationales, puis délimité (par rapport aux autres communautés et compte tenu des intérêts des tiers) avant qu'un titre formel et légal puisse être établi. Beaucoup de revendications foncières achoppent sur la question de savoir si les terres peuvent être vendues, hypothéquées ou cédées à des entreprises ou à des particuliers.

B. Autonomie fonctionnelle

13. Dans le monde, les peuples autochtones optent généralement pour deux types d'autonomie fonctionnelle : l'autonomie ethnique et l'autonomie culturelle. L'autonomie ethnique au sein d'un État-nation confère certains droits à tous les membres du groupe autochtone. C'est le cas notamment lorsque les groupes autochtones sont autorisés à créer leurs propres écoles ou à parler leurs propres langues devant les instances judiciaires. Dans de vastes étendues de la région arctique, les peuples autochtones ont des droits préférentiels ou exclusifs en ce qui concerne certaines activités de chasse, de pêche et de cueillette.

14. En Norvège et en Finlande, les parlements sâmes, qui sont des organes consultatifs financés par l'État, sont élus par tous les Sâmes du pays inscrits sur une liste électorale. De nombreux villages d'Alaska disposent d'un conseil tribal élu uniquement par les populations autochtones, mais peuvent aussi avoir un conseil de village élu par tous les habitants. Il existe une certaine répartition des responsabilités entre les deux conseils.

15. De plus en plus de peuples autochtones vivent en milieu urbain, où ils peuvent parfois revendiquer le droit à l'autonomie culturelle comme manière de reconnaître la renaissance d'une diaspora autochtone. L'autonomie fonctionnelle peut être inclusive lorsque les membres du groupe autochtone sont dispersés, mais le meilleur moyen de garantir l'exercice des droits des peuples autochtones est d'unir les personnes qui vivent en milieu urbain et celles qui sont restées sur les terres ancestrales. Bien qu'elle soit plutôt limitée, l'autonomie culturelle peut permettre au groupe autochtone de poser d'autres revendications.

16. Il existe plusieurs différences de taille entre l'autonomie territoriale et l'autonomie fonctionnelle, et entre les possibilités qu'elles offrent aux peuples autochtones. Ainsi, il faut notamment distinguer la stratégie d'« affranchissement », qui vise l'autonomie et l'autodétermination par l'auto-administration territoriale, de la politique de « rapprochement », par laquelle des dirigeants politiques autochtones légitimes cherchent continuellement à promouvoir les droits des peuples autochtones en coopérant et en concluant des accords avec l'État. La deuxième approche est donc un moyen d'obtenir une autonomie qui va au-delà d'un territoire donné et donne forme à l'autodétermination par la coopération et la consultation avec les autorités nationales.

III. Intégration dans l'État

17. Les communautés autochtones autonomes font toujours partie d'États-nations, mais leur degré et moyens d'intégration varient. On distingue trois types

d'autonomie : indépendante, parallèle et intégrée. Toutefois, dans la plupart, sinon la totalité, des communautés autonomes, on peut retrouver des éléments de ces trois types d'autonomie.

18. L'autonomie indépendante peut être décrite comme une autonomie concentrique³. Dans ce cas, les autorités nationales n'ont pas le droit d'intervenir dans les décisions des instances dirigeantes de la communauté, du moment qu'elles se rapportent seulement à des questions relevant de la compétence de la communauté. Par exemple, le Gouvernement autonome du Groenland décide unilatéralement, entre autres, des programmes scolaires, de la langue utilisée dans les écoles et au parlement et de l'attribution de concessions minières, sauf dans le domaine de l'extraction de l'uranium ou d'autres matières radioactives.

19. Au Panama, les territoires autochtones autonomes, les *comarcas*, sont reconnus par la loi et constituent un cadre juridique permettant aux peuples autochtones d'exercer leur droit collectif de disposer de leur propre territoire et de leur propre structure politique ou administrative. Dans les *comarcas*, les peuples autochtones ont des droits exclusifs sur leurs terres et jouissent d'une large autonomie pour ce qui est des questions internes (voir [A/HRC/27/52/Add.1](#)).

20. Comme autres exemples d'autonomie indépendante, on peut citer l'autonomie fondée sur des « relations de confiance » et sur des « associations libres », comme c'est le cas dans les Îles Marshall, en Micronésie (États fédérés de) et dans les Îles Cook (Nouvelle-Zélande). Les peuples autochtones du Sahara occidental et de la Papouasie occidentale (Indonésie) se sont vu refuser toute forme d'autonomie.

21. On parle d'autonomie parallèle lorsque la communauté autonome existe parallèlement aux structures nationales. Ce type d'autonomie peut conférer à un groupe autochtone des droits fonciers collectifs et exclusifs sur un certain territoire, mais les membres du groupe conservent leurs droits individuels en tant que citoyens de l'État. Dans d'autres cas, ces droits parallèles ou mesures d'action positive peuvent limiter l'exercice d'autres droits.

22. En Finlande, en Norvège et en Suède, les Sâmes autochtones élisent certes les membres des parlements sâmes, mais cela ne limite en rien leur droit de voter, au même titre que les autres citoyens, lors des élections municipales ou des élections législatives nationales. Dans certains États du Pacifique, les institutions politiques traditionnelles sont représentées à la Chambre des chefs, qui fait pendant à la Chambre des communes.

23. Au Pérou, en 2015, les Wampis autochtones ont mis en place le gouvernement territorial autonome de la nation Wampis, en ont élu les premiers membres, ont établi le plan stratégique de la nation et publié leurs premiers règlements. Le statut de ce gouvernement par rapport à la structure politique et administrative nationale sera négocié ultérieurement avec le Gouvernement péruvien⁴.

24. Dans la plupart des cas, la communauté autonome est, dans une certaine mesure ou à certains égards, intégrée dans la structure politique nationale. Au Panama, l'autonomie autochtone montre que les communautés jouissant d'une autonomie parallèle sont, en fin de compte, intégrées dans le système juridique national, situation

³ Audra Simpson, *Mohawk Interruptus: Political Life across the Borders of Settler States* (Duke University Press, 2014).

⁴ Groupe de travail international pour les affaires autochtones, *Indigenous peoples' rights to autonomy and self-government* (Copenhague, 2019), p. 10-12.

qui les laisse à la merci des colons et des compagnies minières qui pénètrent leur territoire, souvent avec l'appui des autorités nationales.

25. Dans les cas le plus extrêmes d'autonomie intégrée, les règles générales régissant la communauté autonome sont les mêmes que celles qui s'appliquent au reste ou à la majorité de la population. La communauté autonome est donc une représentante du système national, au même titre que les autres unités régionales ou municipales. Le Parlement sâme de Suède est une unité administrative ou un organisme public qui relève de la structure politique et bureaucratique nationale. En revanche, en Norvège, les organismes publics doivent demander au *Sâmediggi* (organe politique suprême des Sâmes) son avis sur les questions intéressant les Sâmes ; ce qui n'est toutefois pas prévu dans la législation suédoise.

26. Au Mexique, plusieurs administrations communautaires tenant compte des traditions autochtones ont été mises en place mais font partie de la structure politique et administrative nationale.

27. Le système judiciaire groenlandais a exclusivement compétence sur les questions concernant le territoire, mais les décisions de justice peuvent faire l'objet d'un appel devant une cour d'appel régionale ou la Cour suprême.

28. La forme la plus radicale d'autonomie autochtone est l'isolement volontaire d'un groupe. Il s'agit en réalité d'une sorte d'isolement forcé qui est une réaction à l'exclusion ou qui résulte de la nécessité de fuir des atrocités. Cependant, on constate que, malgré leur attitude et leur éloignement de plus en plus grand, les groupes concernés n'atteignent pas leur objectif à cause de divers agents extérieurs qui envahissent leurs territoires pour différentes raisons et menacent leur intégrité physique, culturelle et territoriale⁵. Ils sont constamment menacés par la « civilisation » (mineurs, bûcherons, missionnaires, touristes, anthropologues et maladies). La plupart d'entre eux vivent dans les régions de l'Amazonie et du Gran Chaco, mais aussi dans les îles Andaman (Inde). Probablement les peuples les plus vulnérables du monde, ils ne peuvent atteindre leur objectif que s'ils disposent d'un cadre juridique et politique qui respecte leur choix, les protège des intrus et les prépare au jour où ils décideront d'entrer en contact avec des civilisations extérieures⁶.

IV. Questions thématiques

A. Négociations

29. Tous les cas étudiés montrent que, pour que l'autonomie soit effective et durable, il faut d'abord que les peuples autochtones s'entendent entre eux, aient une légitimité et une vision claire et fassent une première ébauche du projet qu'ils veulent présenter⁷.

30. La Rapporteuse spéciale a fait remarquer que d'une manière générale, les accords fédéraux ou d'autonomie relatifs aux terres et territoires des peuples autochtones qui étaient imposés et ne résultaient pas d'accords mutuels visant à

⁵ Beatriz Huertas Castillo, *Indigenous Peoples in Isolation in the Peruvian Amazon* (Groupe de travail international pour les affaires autochtones, Copenhague, 2004), p. 14.

⁶ Ibid., p. 179.

⁷ Voir également [A/74/149](#).

garantir l'autodétermination, n'amélioreraient pas nécessairement l'autonomie ou l'auto-administration des autochtones⁸.

31. Préparer et négocier une autonomie avec les gouvernements est une tâche longue et coûteuse. Il a fallu aux Inuit du Nunavut plus de deux décennies pour négocier un accord final. Les Wampis ont fait leurs premières démarches auprès du Gouvernement péruvien en 1989, établi le fondement juridique et anthropologique de leur autonomie en 1995 et conclu des accords avec les peuples voisins en 2010, mais ce n'est qu'en 2015 que 300 représentants des 85 communautés ont approuvé les statuts du gouvernement territorial autonome de la nation Wampis, en ont élu les premiers membres et publié le premier règlement en tant qu'acte de puissance publique. Cette initiative unilatérale était une stratégie de défense du territoire permettant de gérer les affaires intérieures, extérieures, sociales, culturelles, économiques et éducatives, ainsi que les relations avec l'État péruvien⁹.

32. Les Inuits du Canada n'avaient pas de représentants légaux ou publiquement élus qui pouvaient négocier l'autonomie avec le Gouvernement fédéral, mais ils étaient représentés par des organisations inuites généralement reconnues à l'échelle nationale et régionale. Les Sâmes de Norvège étaient dans la même situation lorsqu'ils ont entamé leurs négociations d'autonomie.

33. Pour ce qui est de la marche à suivre, les expériences du Nunavut et du Groenland montrent qu'il importe de convenir avec les gouvernements que des dispositions institutionnelles régissant les négociations doivent être mises en place et acceptées par les deux parties.

34. Le Groenland compte 56 000 habitants, dont 90 % sont des Inuits autochtones vivant dans 70 à 80 communautés dispersées le long d'une immense côte. En 1999, le territoire a créé sa propre commission sur l'autonomie, qui a présenté son rapport en 2003. Peu après, le Gouvernement du Groenland a proposé la création d'une commission mixte entre le Groenland et le Danemark. L'accord d'autonomie est une loi votée par les parlements danois et groenlandais, et l'autonomie a pris effet en 2009. Cette loi reconnaît au peuple du Groenland le droit à l'autodétermination, conformément au droit international. La relation entre le Groenland et le Danemark est fondée sur une volonté de promouvoir l'égalité et le respect mutuel dans le cadre du partenariat qui lie les deux parties¹⁰.

35. Les autonomies les plus abouties sont celles qui découlent de processus auxquels les peuples autochtones et les gouvernements se sentent associés et dont ils assument la responsabilité.

B. Démographie

36. Les peuples autochtones aspirent le plus souvent à l'autonomie territoriale lorsqu'ils constituent la majorité de la population d'une zone donnée. En général, ils se taillent la plus grande étendue de terre possible sur laquelle ils sont majoritaires.

⁸ Ibid., par. 59.

⁹ Groupe de travail international pour les affaires autochtones, *Indigenous peoples' rights* (p. 10-12).

¹⁰ Voir le préambule de la loi n° 473 du 12 juin 2009 sur l'autonomie du Groenland (traduction, en anglais uniquement, disponible à l'adresse suivante : <https://naalakkersuisut.gl/~~/media/Nanoq/Files/Attached%20Files/Engelske-tekster/Act%20on%20Greenland.pdf>).

Un exemple bien connu est le Nunavut, où les Inuits représentent actuellement 85 % de la population.

37. L'Accord de revendication territoriale du Nunavut a conféré aux Inuits des droits superficiels sur environ 18 % de la surface du Nunavut. Les Inuits ont obtenu des droits tréfonciers sur environ 10 % de ces 18 %. Une organisation inuite est chargée d'encadrer l'exercice des droits fonciers des Inuits. L'Accord comporte également un arrangement politique portant création d'une administration publique qui garantit à tous les habitants du Nunavut les mêmes droits politiques.

38. En Alaska, certains groupes autochtones ont voulu et pu créer des arrondissements (qui sont la plus grande entité administrative de l'État), dans les zones où ils constituaient la majorité de la population.

39. Lorsque les peuples autochtones sont majoritaires seulement à l'échelle du village, l'autonomie communautaire peut être une option. C'est le cas notamment au Canada, où, en septembre 2016, la communauté de Déline, qui compte 500 personnes, est devenue la première communauté autonome des Territoires du Nord-Ouest. La fusion d'un conseil de bande et d'une municipalité en une seule et même autorité est un cas exceptionnel.

40. L'expérience montre également que, lorsque les peuples autochtones sont minoritaires, l'option territoriale pose problème à bien des égards. L'autonomie parallèle fonctionnelle semble souvent être une option réaliste pour des peuples autochtones qui représentent une petite minorité dans un État mais peuvent encore faire valoir une appartenance à une terre ancestrale.

41. Organe consultatif pour toutes les questions concernant les Sâmes, le Parlement sâme de Norvège représente l'ensemble des Sâmes enregistrés dans le pays. Il n'a certes pas de droits territoriaux, mais il parvient à influencer sur l'utilisation des terres dans la principale zone sâme (comté du Finnmark). Il peut examiner toute question intéressant cette communauté. Dans la pratique, cela lui donne un grand pouvoir symbolique ; par exemple, il y a quelques années, il a contraint une société minière à cesser complètement ses activités de prospection.

42. La plupart des peuples autochtones sont peu nombreux. Les peuples petits en nombre ont du mal, en particulier, à recruter des spécialistes autochtones qualifiés, comme des médecins ou des administrateurs. Ils recrutent donc des spécialistes non autochtones dont les traditions et la langue sont généralement différentes, ce qui ne facilite pas la communication. Cette situation peut les empêcher de réaliser leurs aspirations politiques, c'est-à-dire renforcer leur autonomie, et peut contribuer à accroître les conflits internes, comme ce fut le cas au Groenland.

C. Administrations publiques contre administrations autochtones autonomes

43. Même dans les cas où les peuples autochtones sont majoritaires dans une communauté autonome, ils ont plusieurs choix à faire. D'abord, ils doivent décider du type d'administration qu'ils veulent mettre en place (administration publique ou administration ethnique ou autochtone). Les Inuits du Nunavut, qui voulaient un territoire sur lequel ils seraient majoritaires, ont donc opté pour une administration publique plutôt que pour une administration autochtone, contrairement aux Wampis du Pérou. Ensuite, les peuples autochtones doivent déterminer comment intégrer la communauté autonome dans la structure administrative et politique nationale ; s'ils

ont le choix, ce qui est rarement le cas. En 2018, les habitants autochtones de la communauté Andrés Bello, qui se trouve dans la ville de Mexico, ont créé leur propre communauté autonome, qui dispose d'un conseil d'administration communautaire¹¹. Cette communauté a été créée pour remplacer la structure publique en place. Enfin, il faut déterminer si la gestion interne de la communauté autonome doit obéir aux règles nationales, aux traditions locales ou aux deux à la fois. Avant la création du Nunavut, une proposition tendant à ce que la future assemblée législative du territoire soit composée d'autant de femmes que d'hommes a été rejetée lors d'un référendum.

44. Comme c'est souvent le cas, les cadres de gestion municipale et la planification des États suivent des logiques qui sont loin de correspondre à celles des communautés autochtones, dans lesquelles les organes suprêmes de décision sont des entités collectives. Les peuples autochtones tels que les Guaranis et tous les autres peuples autochtones de l'État plurinational de Bolivie qui tentent de négocier une autonomie, doivent donc suivre des procédures longues et bureaucratiques (voir [A/74/149](#), par. 70).

45. Les débats que tiennent les peuples autochtones sur le recours aux administrations locales (dans le cadre de la structure étatique) comme moyen de promouvoir leurs intérêts portent également sur la question de savoir dans quelle mesure ces administrations viendront remettre en question les formes traditionnelles d'auto-administration.

46. Aux Philippines, on constate que le code des administrations locales peut en fait contribuer à faire disparaître les institutions autochtones, qui sont de plus en plus intégrées dans la structure étatique par la législation nationale¹².

47. Toujours aux Philippines, le droit des peuples autochtones à l'autodétermination est reconnu par la Loi de 1997 sur les droits des peuples autochtones, texte législatif complet qui tient pleinement compte des droits fondamentaux de ces peuples aux terres, territoires et ressources, à l'autodétermination, à l'intégrité culturelle et à la justice sociale, ainsi que de leurs droits de la personne. Cependant, il est rendu caduc par la disposition constitutionnelle qui stipule que l'exercice des droits des communautés culturelles autochtones est soumis à la politique et aux exigences de développement du pays. Cela explique pourquoi, dans la Cordillère, habitée en majorité par des autochtones, la population a rejeté deux tentatives de création d'une région autonome car celle-ci serait soumise à la législation nationale. Les peuples autochtones s'opposent aux tentatives d'ajouter une couche bureaucratique au cadre administratif national.

48. Les lois et institutions coutumières existent en parallèle avec les lois et institutions nationales. La Loi sur les droits des peuples autochtones susmentionnée reconnaît donc le droit des peuples autochtones de posséder, gérer et contrôler leurs terres et domaines ancestraux, mais ces droits peuvent être annulés par la structure administrative étatique et d'autres dispositions nationales qui sapent ou affaiblissent

¹¹ Groupe de travail international pour les affaires autochtones, *Indigenous peoples' rights* (p. 22 à 24).

¹² Cordillera Peoples' Alliance, *Indigenous Peoples and Local Government: Experiences from Malaysia and the Philippines* (Groupe de travail international pour les affaires autochtones, Copenhague, 2005), p. 194.

les structures traditionnelles¹³. L'autonomie locale associée au système coutumier et le système d'autonomie instauré par l'État ne concordent donc toujours pas¹⁴.

49. D'autres sujets de préoccupation ont également été relevés, notamment en Malaisie, où il est dit que les populations autochtones sont majoritaires dans l'État du Sabah et occupent des postes dans l'administration centrale, mais que les communautés autochtones rurales font face à de nombreux problèmes et contraintes qui les empêchent de participer véritablement à la gestion des affaires publiques au niveau local. Au Sarawak et au Sabah, l'autonomie politique n'existe qu'au sein d'administrations publiques c'est-à-dire dans le cadre du système politique national. Même dans l'État de Sabah, où les peuples autochtones représentent 60 % de la population, l'administration est dominée par les partis politiques nationaux et ne protège guère les droits des peuples autochtones¹⁵.

50. De même, dans l'État plurinational de Bolivie, la législation permet aux peuples autochtones d'établir des communautés autonomes dans le cadre de la structure municipale ou de créer de nouveaux territoires autonomes¹⁶. Dans un cas comme dans l'autre, ces peuples sont aux prises avec des difficultés internes et externes qui les empêchent de combiner les systèmes de gestion autochtones et les systèmes nationaux¹⁷. Malgré les obstacles administratifs et bureaucratiques, trois communautés autonomes, dont la communauté guaranie de Charagua Lyambae, ont pour l'instant mis en place leurs propres structures de gouvernance. L'initiative visant à établir des territoires autonomes dans le cadre de municipalités existantes montre que les peuples autochtones sont minoritaires dans de nombreuses unités administratives.

51. Dans les États fédéraux où les peuples autochtones constituent la majorité ou une partie importante de la population d'une province ou d'un État, la question se pose de savoir dans quelle mesure ils pourront promouvoir leurs intérêts lorsque l'État ou la province sera entièrement intégré dans la structure politique et administrative nationale. Il n'existe apparemment pas de réponse universelle à cette question. Les expériences du Nagaland (Inde) et de la république de Sakha (Fédération de Russie) sont assez négatives, tandis que celle du Nunavut, où les peuples autochtones jouissent à la fois de droits publics et de droits autochtones sur les terres et territoires, semble plus positive.

52. Depuis l'époque coloniale, les États du nord-est de l'Inde, le Nagaland et le Mizoram, ont des dispositions spéciales prévoyant un certain degré d'autonomie. Seul l'État du Nagaland dispose encore de mécanismes coutumiers solides de règlement des litiges qui sont en constante évolution et fonctionnent parallèlement au système juridique classique. Cependant, dans d'autres zones tribales, ces mécanismes ne sont pas reconnus sur le plan juridique, et même au Nagaland, ils subissent la pression des autorités nationales, des autorités judiciaires et des besoins de développement¹⁸.

¹³ Ibid., p. 158.

¹⁴ Ibid., p. 194.

¹⁵ Ibid., p. 102.

¹⁶ Groupe de travail international pour les affaires autochtones, *The Indigenous World 2018* (Copenhague, 2018), p. 183.

¹⁷ Voir également [A/74/149](#), par. 70.

¹⁸ C.R. Bijoy et al, *India and the Rights of Indigenous Peoples* (Aakar Books, New Delhi, 2010).

D. Accords globaux ou revendications territoriales

53. Afin de garantir ou de protéger leurs droits, certains peuples autochtones ont cherché à formuler des revendications globales portant à la fois sur leurs droits politiques et leurs droits territoriaux. Au Canada, cette approche a abouti à la création des territoires autonomes inuits du Nunavut, du Nunatsiavut (Labrador) et du Nunavik (Québec) et à la conclusion d'accords semblables à des traités entre les Premières Nations indiennes et le Gouvernement.

54. Les revendications territoriales (par exemple en Alaska, au Canada et au Paraguay) et la démarcation des terres et territoires (au Brésil, ou encore au Pérou), lorsqu'elles ne sont pas assorties de concessions politiques, peuvent être considérées comme un type d'autonomie ou comme une première étape sur la voie de l'autonomie et de la création d'institutions autonomes. En Australie, les contours des territoires aborigènes et les droits fonciers dont jouissent les peuples autochtones sont définis dans des lois adoptées par le Parlement. Ils relèvent la plupart du temps de contrats de pleine propriété ou de baux perpétuels. En Alaska, le Gouvernement fédéral, sans négociation préalable avec les représentants des peuples autochtones, a accordé des titres fonciers aborigènes à 13 entreprises régionales et plus de 200 sociétés à but lucratif, ce qui a conduit au morcellement des terres concernées (système « en damier »). Les peuples autochtones sont devenus actionnaires. L'État paraguayen a adopté un système analogue¹⁹. Ces situations font qu'il est extrêmement difficile d'aménager le territoire et d'y assurer un contrôle public homogène.

55. En Amazonie péruvienne, où de vastes étendues de terres ont été délimitées puis les titres fonciers correspondants établis, les communautés autochtones ont tout fait pour éliminer les *no man's land*. Cependant, l'attribution de titres de propriété concernant les terres communales autochtones est une procédure administrative lourde et l'on a vu que dans de nombreux pays, elle ne protégeait pas ces terres des appétits extérieurs et que la discrimination persistait dans les tribunaux.

E. Reconnaissance

56. Les États-Unis ont été parmi les premiers États à reconnaître des autonomies autochtones par des traités ou autres instruments de droit. De ceci il résulte qu'un grand nombre de peuples autochtones (mais pas tous) appartiennent à des tribus reconnues par l'État fédéral, vivant sur des réserves territoriales et entretenant avec les États-Unis des relations de gouvernement à gouvernement. En vertu de traités et d'autres accords, les États-Unis assument envers les autonomies autochtones indiennes une responsabilité fiduciaire qui recouvre des obligations économiques, sociales et juridiques.

57. Selon le Rapporteur spécial de l'époque, les tribus sont des nations souveraines dotées de pouvoirs inhérents d'auto-administration et de droits originels, mais deviennent, selon les termes utilisés par l'illustre John Marshall, juge de la Cour suprême des États-Unis, des nations internes dépendantes (« *domestic dependent nations* ») soumises au pouvoir absolu du Gouvernement fédéral²⁰.

58. Reconnaître les peuples autochtones est évidemment une condition essentielle de leur autonomie véritable. Dans certains pays, cette reconnaissance est inscrite dans

¹⁹ Voir A/HRC/30/41/Add.1, par. 24 et 25.

²⁰ Voir A/HRC/21/47/Add.1, par. 15.

la Constitution. Ailleurs, les droits des peuples autochtones sont garantis par le droit ou par des dispositions légales. Dans d'autres pays encore, on peut considérer que ces peuples jouissent de fait d'un certain degré de reconnaissance, en ce qu'ils sont désignés comme des tribus répertoriées ou des groupes marginalisés ou vulnérables.

59. En Afrique, seule une poignée de pays accordent la reconnaissance à des groupes autochtones en application des dispositions du droit international. Avec le Cameroun et la République démocratique du Congo, le Congo a été l'un des premiers pays du continent à reconnaître un statut juridique aux peuples autochtones. S'il existe un certain dialogue avec les populations autochtones, il n'a pas permis d'améliorer de beaucoup leur situation sur le plan des droits de la personne.

60. La non-reconnaissance des éleveurs nomades de la région du Sahel alimente depuis des dizaines d'années des conflits et une guerre civile qu'a encore aggravé l'essor des mouvements djihadistes.

61. Dans quelques cas, des chasseurs-cueilleurs et éleveurs autochtones kenyans se sont adressés aux tribunaux et ont gagné leur procès contre l'État, qui souhaitait les expulser de leurs terres. Les décisions du tribunal n'ont toutefois jamais été suivies d'effet et les personnes concernées n'ont pas les moyens d'affronter la complexité des systèmes politique et administratif du pays.

62. Quoique le Botswana, la Namibie et l'Afrique du Sud soient des pays bien classés du point de vue du respect global des droits de la personne, les droits des peuples autochtones n'y sont généralement pas reconnus. Les peuples san de cette région font partie des populations autochtones les plus vulnérables mais, grâce à un appui extérieur, un groupe San de Namibie a créé la réserve Nyae, l'une des six que compte le pays. Doté d'une instance dirigeante habilitée à prendre des décisions en matière foncière, ce groupe peut négocier avec le Gouvernement pour tout ce qui a trait aux ressources et a gagné l'action qu'il avait intentée en justice pour violation de propriété.

63. Les groupes autochtones d'Afrique peuvent toutefois saisir le système international des droits de l'homme, témoin la décision prise par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples de condamner l'expulsion des Endorois de leurs terres, au Kenya²¹. De plus, en 2017, la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples a rendu un jugement historique contre le Gouvernement kenyan, accusé d'avoir violé les droits dont disposaient les Ogieks sur leurs terres ancestrales²².

64. Le recours au système international des droits de l'homme a un effet fort non seulement sur les plans juridique et politique, mais également sur le plan psychologique, comme l'a souligné Antonia Urrejola, membre de la Commission interaméricaine des droits de l'homme.

65. Selon le Président de l'organisation Asia Indigenous Peoples Pact, Gam Shimray, l'autonomie ne prend généralement son sens que lorsqu'elle s'accompagne de la reconnaissance de l'identité du peuple concerné (c'est-à-dire de son droit à l'autodétermination). Comme M. Shimray l'a déclaré en 2019, dans le cas des Naga de l'Inde, la difficulté consiste à négocier un cadre social et politique dans lequel ils peuvent disposer d'eux-mêmes et de leurs affaires et entretenir une véritable relation

²¹ A. K. Barume, *Land Rights and Indigenous Peoples in Africa* (Groupe de travail international pour les affaires autochtones, Copenhague, 2010).

²² *Commission africaine des droits de l'homme et des peuples c. République du Kenya*, requête n° 006/2012, arrêt du 26 mai 2017.

avec l'Inde. Le débat à ce sujet reste ouvert, l'organisation disposant ainsi d'un espace de dialogue.

66. Une autre question essentielle se pose : à qui revient-il de définir l'autochtonie ? En Finlande, il y a eu de profonds différends avec l'État sur la question de savoir qui était autochtone et qui pouvait s'inscrire sur les listes électorales correspondantes. Il sera sans doute surprenant pour beaucoup que le droit du Groenland ne comporte aucune définition de ce qu'est un Inuk. Un Groenlandais est tout simplement une personne née au Groenland. Dans ce cas précis, il existe d'autres marqueurs qui permettent d'identifier de facto un autochtone groenlandais, par exemple la langue, la culture, l'histoire familiale ou les liens avec tel ou tel lieu.

F. Gouvernance traditionnelle

67. À Rapa Nui, les autochtones revendiquent leurs droits sur leurs terres ancestrales par l'intermédiaire d'un Conseil des sages. En Kanaky, le sénat coutumier est compétent en toutes matières civiles et juridiques mais reste subordonné au système juridique national. Doté de pouvoirs consultatifs, ce sénat coutumier siège parallèlement au congrès national, composé de trois assemblées provinciales. Dans certaines îles du Pacifique, par exemple à Tokélaou et dans les Îles Cook, les peuples autochtones ont créé des institutions traditionnelles parallèles, mais les relations entre celles-ci et les institutions « modernes » sont souvent fragiles, et rares sont les autochtones qui souhaitent que leurs traditions culturelles, y compris en matière de gouvernance, restent telles quelles²³.

68. Lorsqu'ils exercent leur autonomie en toute indépendance des structures administratives et politiques nationales, les peuples autochtones peuvent choisir de conserver – en tout ou en partie – structures traditionnelles de prise de décisions. À Guna Yala, il existe 49 communautés dotées chacune d'un congrès local dans le cadre duquel sont examinés les différents aspects de la vie sociale, économique, politique et spirituelle. La plus haute instance politico-administrative, le congrès général des Guna, se réunit tous les six mois avec l'accord des *sailas* (chefs traditionnels de chaque communauté). Trois *caciques* (chefs) généraux, les *saila dummagan*, président cette instance dirigeante et la représentent devant le Congrès national²⁴.

G. Le facteur « tremplin »

69. Pour les peuples autochtones, la première étape sur la voie de la reconnaissance, qui est aussi la plus difficile, consiste à obtenir un certain degré d'autonomie. Toute forme d'autonomie établie, fût-elle symbolique, sera utilisée comme un tremplin vers la prise en charge de responsabilités toujours plus larges.

70. Même si les réserves ont été imposées aux tribus indiennes et même si les gouvernements américains successifs ont systématiquement violé les traités auxquels ils étaient parties en s'ingérant dans les affaires juridiques internes de ces tribus et dans la propriété collective de leurs terres, le Rapporteur spécial de l'époque a indiqué

²³ K. Wessendorf (dir.), *Challenging Politics* (Groupe de travail international pour les affaires autochtones, Copenhague, 2001).

²⁴ Groupe de travail international pour les affaires autochtones, *Indigenous peoples' rights* (p. 16 à 18).

qu'en dépit des obstacles de toutes sortes qu'ils rencontraient, de nombreux gouvernements et systèmes de justice tribaux étaient en train de se renforcer²⁵.

71. Depuis sa mise en place en 1979 et 20 années après, l'autonomie gouvernementale (*home rule*) du Groenland a permis de transférer de plus en plus de pouvoirs aux populations autochtones dans des domaines essentiels, comme les ressources minérales, et créé un espace pour les demandes de négociation en faveur de l'autogouvernance (*self-rule*). Les autochtones de Rapa Nui, quant à eux, ont saisi la Commission interaméricaine des droits de l'homme afin de faire avancer leurs revendications.

72. Quand elles disposent d'un mandat officiel clair – et convenu –, les autonomies peuvent se doter de programmes solides et exploiter leurs marges de manœuvre à l'appui de la promotion des droits des peuples autochtones (comme le fait par exemple le Parlement sâme en Norvège). C'est moins le cas lorsque des désaccords politiques internes divisent les populations autochtones ou que celles-ci sont ethniquement diverses (voir par exemple le cas des Chittagong Hill Tracts, au Bangladesh).

73. Il convient de rappeler que ce que les peuples autochtones veulent, c'est prendre leur destin en main. Même au Canada, la seule création du territoire du Nunavut doté d'un gouvernement officiel n'aurait jamais suffi²⁶.

H. Cogestion et règlement des conflits

74. Les États qui reconnaissent que certains groupes de personnes marginalisées requièrent une attention particulière ont créé des institutions, dans le cadre du système gouvernemental, qui leur sont consacrées. Parmi ces États figurent notamment le Bangladesh, le Botswana, le Chili, l'Inde, la Nouvelle-Zélande et les Philippines. Pour promouvoir réellement les droits des peuples autochtones, il faudrait toutefois que ces institutions soient placées sous le contrôle des intéressés.

75. Dans de nombreuses autonomies, le Gouvernement est tenu de consulter les populations concernées pour les questions qui les concernent. Dans le cas du Bangladesh, si le Gouvernement reconnaît les autonomies parallèles des Chittagong Hill Tracts, qui fonctionnent sous l'autorité d'un gouvernement régional autochtone et de chefs traditionnels, il n'existe aucun dispositif juridique de protection et d'application des accords conclus entre les parties.

76. On voit donc que les droits des autochtones sont mieux garantis quand les régimes de cogestion, comme le régime de gestion des terres au Nunavut, et les mécanismes de règlement des conflits, tels que le Tribunal de Waitangi en Nouvelle-Zélande, sont adossés à des cadres juridiques et politiques définis.

77. La Rapporteuse spéciale a indiqué que les relations entre les Maoris et le Gouvernement néo-zélandais étaient fondées sur le Traité de Waitangi de 1840, considéré comme l'un des textes fondateurs du pays. Bien que son statut constitutionnel fasse aujourd'hui débat en Nouvelle-Zélande, ce traité occupe une place importante dans le cadre juridique du pays et a été décrit comme l'un des écheveaux du tissu social néo-zélandais²⁷. Pourtant, depuis sa signature, les Maoris

²⁵ Voir A/HRC/21/47/Add.1, par. 55.

²⁶ Voir <https://nunatsiaq.com/stories/article/making-nunavut-truly-our-land/>.

²⁷ Voir A/HRC/18/35/Add.4, par. 7.

ont perdu la majeure partie de leurs terres et se plaignent souvent du manque de cohérence des procédures.

78. Il découle du Traité de Waitangi que le Gouvernement néo-zélandais doit consulter les Maoris. Le Tribunal de Waitangi, qui a statué sur de nombreux différends, a été créé à cet effet en 1975. Le Rapporteur spécial de l'époque a conclu qu'en Nouvelle-Zélande, le processus de règlement prévu par le Traité, malgré ses lacunes manifestes, constituait l'un des exemples les plus importants au monde d'initiative visant à répondre aux revendications historiques et actuelles des peuples autochtones, et que les règlements déjà négociés avaient eu d'importants effets bénéfiques dans plusieurs cas²⁸.

I. Modes d'organisation

79. Comment les peuples autochtones s'organisent-ils pour promouvoir leur droit à l'autodétermination et constituer des autonomies? Dans la plupart des cas, les partis politiques nationaux ne leur sont d'aucune aide. Il arrive même que ceux-ci les desservent, comme cela a été constaté en Malaisie, où les autorités ou les responsables politiques choisissent la plupart des chefs de village, largement sur la base de considérations politiques partisans, les chefs de village devant être membres du parti au pouvoir²⁹. C'est le cas dans plusieurs autres pays, dont le Canada, la Fédération de Russie et le Mexique.

80. Dans d'autres pays encore, les partis politiques nationaux semblent même créer des obstacles pour les autonomies autochtones. Au Nicaragua, les communautés ethniques des régions autonomes de la côte atlantique ont été reconnues par la loi n° 445 de 2001, qui consacrait également le droit de ces communautés à l'auto-administration et prévoyait la démarcation, dans les régions autonomes concernées, de 23 territoires appartenant aux populations autochtones et afrodescendantes. Toutefois, la procédure de démarcation et d'attribution de titres fonciers aux territoires autochtones s'éternise et passe au second plan, tandis que les partis politiques nationaux défendent un projet de méga-canal dont le tracé passerait précisément par ces territoires. L'autonomie subit en outre la pression constante de la colonisation illégale.

81. Dans l'état de Guerrero, au Mexique, les habitants de la municipalité d'Ayutla de los Libres (dont 55 % sont des autochtones) ont réussi à exercer leur droit à l'autodétermination en délaissant les élections de parti au profit d'une procédure inspirée des traditions autochtones. Une assemblée de représentants issus de 140 foyers de peuplement ont élu trois coordonnateurs – un pour chacun des trois groupes ethniques – afin de constituer leur instance de gouvernement³⁰.

82. Bien que dans de nombreux pays, les peuples autochtones dépendent des partis politiques pour ce qui est de l'emploi, des élections nationales ou de la défense de tel ou tel intérêt, ils doivent trouver d'autres moyens de promouvoir l'autonomie. En Bolivie, au Mexique et au Pérou, ils se sont tournés vers des modes d'organisation traditionnels ou inspirés des traditions, même si intégrer des institutions traditionnelles à des structures de gouvernement modernes n'est pas chose aisée. Les Groenlandais,

²⁸ Ibid., par. 67.

²⁹ Cordillera Peoples' Alliance, *Indigenous Peoples and Local Government* (p. 102).

³⁰ Groupe de travail international pour les affaires autochtones, *Indigenous peoples' rights* (p. 25-27).

par exemple, ont créé des partis politiques locaux dont la structure est très semblable à celle des partis politiques danois.

83. Les solutions retenues par les Sâmes sont plus complexes. En Finlande, en Norvège et en Suède, les autorités nationales ont créé des organes politiques sâmes élus au suffrage direct. Ces parlements sâmes ont été créés en Norvège en 1989, en Suède en 1993 et en Finlande en 1996. Des listes électorales sont établies où seules des personnes appartenant à la communauté sâme et répondant à des critères particuliers peuvent être inscrites et donc être élues à ces parlements. Certains organes sont élus à l'échelle nationale et les politiques votées peuvent concerner les Sâmes de tout un pays ou de certaines zones seulement. En Norvège, certains membres du Parlement sâme sont élus sur des listes électorales ethniques et d'autres en tant que membres de partis politiques nationaux.

84. Au Canada, le Nunavut dispose d'une sorte de gouvernement de consensus, sans partis politiques mais guidé par un ensemble de valeurs sociales inuites.

85. Dans certains pays, des sièges aux parlements nationaux sont réservés pour les représentants des régions autochtones (c'est le cas au Danemark, pour le Groenland) ou des peuples autochtones. Au Parlement néo-zélandais, des sièges sont réservés aux personnes appartenant à une liste maorie, mais chaque Maori est libre, par ailleurs, de voter pour un candidat de la liste générale. En Inde, des centaines de groupes ethniques sont officiellement reconnus par la Constitution en tant qu'*adivasis* (tribus répertoriées) et bénéficient officiellement d'une série de mesures d'action positive. Toutes les tribus répertoriées présentent en général les caractéristiques de l'autochtonie, mais le Gouvernement indien insiste sur le fait qu'il n'existe pas de peuples autochtones en Inde. Lors des élections tenues au niveau national et au niveau des États, des sièges sont réservés aux représentants des tribus répertoriées, mais tout le monde peut voter et les personnes autochtones peuvent voter pour des candidats des listes générales. Les membres des *adivasis* peuvent également appartenir à différents partis politiques.

J. Obstacles

86. Parmi les principaux obstacles à l'autonomie, les peuples autochtones citent souvent l'extraction des ressources naturelles, le manque de reconnaissance politique et l'afflux de colons sur leurs terres. Ils mentionnent également comme autres facteurs externes le racisme, le système de castes, l'opposition d'autres groupes autochtones du pays, la criminalisation de leurs communautés, la non-participation aux projets qui les concernent et le mépris croissant de la classe politique, des autorités et du grand public à l'égard de leurs droits inaliénables. Les missionnaires sont également un problème pour les populations vivant dans un isolement volontaire³¹.

87. Les peuples autochtones manquent souvent de ressources, même dans les pays qui reconnaissent les autonomies. Les réserves (*resguardos*) autochtones Emberá créées en Colombie illustrent un modèle d'autonomie dans le cadre duquel les communautés autochtones sont juridiquement reconnues et disposent de droits juridiques, administratifs, judiciaires et politiques définis³². Ces réserves font partie de la structure politique nationale et sont donc tributaires des fonds que leur alloue

³¹ Voir A/HRC/33/42/Add.1, par. 27.

³² Groupe de travail international pour les affaires autochtones, *Indigenous peoples' rights* (p. 13 à 15).

l'État. Le Groenland, en revanche, est parvenu à renforcer son autonomie en générant ses propres recettes par l'intermédiaire de la fiscalité locale. Les institutions autochtones parallèles ne peuvent fonctionner correctement si elles ne sont pas financées, comme on le voit en Kanaky.

88. À l'heure actuelle, il est profondément inquiétant de constater, partout dans le monde, la montée alarmante des attaques violentes contre les populations autochtones, de la criminalisation de ces communautés, des assassinats de défenseuses et défenseurs autochtones des droits de la personne et des violations des droits des autochtones. Dans ces circonstances, la question se pose de savoir comment aborder la question de l'autonomie alors que des responsables autochtones sont traités comme des criminels ou assassinés? Même si la création d'autonomies autochtones, telles que les réserves mises en place en Colombie, ont permis aux populations concernées de récupérer des terres dont elles avaient été spoliées aux époques coloniale et post-coloniale, ces communautés vivent constamment sous la menace de groupes armés et de groupes criminels³³.

K. Application des dispositions

89. Après des années de conflit armé, le Gouvernement du Bangladesh et les populations autochtones des Chittagong Hill Tracts sont parvenus à un accord de paix en 1997. Cet accord conférait aux populations en question des sièges réservés dans les conseils de district et conseils régionaux, portait création d'un ministère spécialement chargé des Chittagong Hill Tracts et confirmait les droits des chefs traditionnels (E/C.19/2014/4). Ces arrangements institutionnels devaient créer une plateforme de négociation entre les populations autochtones et les autorités nationales mais, plus de 20 ans après, des accords fondamentaux (portant sur des questions foncières) ne sont toujours pas appliqués et les autochtones sont toujours victimes d'injustices. La militarisation de la zone, le manque de soutien politique au parlement national et la désunion entre les populations autochtones font partie des facteurs cités parmi les obstacles à l'application de l'accord de 1997 (E/C.19/2011/6).

90. Les peuples autochtones sont reconnus en tant que groupes culturels par la Constitution du Paraguay. Le pays dispose d'un cadre juridique complet qui garantit un vaste ensemble de droits aux peuples autochtones³⁴, y compris en matière de propriété communale. Ce cadre normatif ne s'est toutefois pas concrétisé par des mesures législatives, administratives et autres permettant aux autochtones d'exercer leurs droits inaliénables, en particulier leur droit fondamental à disposer d'eux-mêmes et leurs droits sur leurs terres, leurs territoires ou leurs ressources naturelles (voir A/HRC/30/41/Add.1, par. 75).

L. Régression

91. Bon nombre de peuples autochtones vivant sous une forme ou autre d'autonomie ont pu voir leur situation régresser au cours des dernières années. C'est le cas y compris dans les zones où les peuples autochtones sont reconnus, comme dans bien de pays d'Amérique latine où, malgré l'existence de cadres juridiques progressifs, on a assisté à une régression de fait des droits des autochtones, qui, sans avoir donné leur

³³ Groupe de travail international pour les affaires autochtones, *The Indigenous World 2019* (Copenhague, 2019).

³⁴ Ibid.

accord ni avoir été préalablement consultés, ont vu les industries extractives envahir leurs terres et territoires.

92. Les premières républiques et régions autonomes de la Fédération de Russie ont été établies sous le régime soviétique, dans les années 1920, en Sibérie et dans le nord et à l'extrême-est du pays. Les peuples autochtones y bénéficiaient de certains avantages en matière de culture, de langues, d'éducation et d'exploitation des ressources. Le nom de ces républiques et régions autonomes (okrougs), tiré de celui des nations qui y vivaient, devait en refléter la diversité ethnique. Ces entités étaient officiellement considérées comme des manifestations concrètes du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. L'exploitation de toutes les sortes de ressources non renouvelables et l'immigration de non autochtones ont été des problèmes constants pour les peuples autochtones, dont l'influence était fonction de leur part dans la population locale. Toutefois, les autorités locales se sont souvent servies des cultures et des identités autochtones pour renforcer le sentiment d'identité régionale et négocier des conditions plus favorables auprès des autorités centrales. C'est particulièrement vrai des principales régions productrices de pétrole et de gaz (Yamal-Nenets et Khanthys-Mansis).

93. Au XXI^e siècle, la centralisation s'est imposée comme l'un des principaux objectifs politiques de la Fédération de Russie et les différentes autonomies ont beaucoup perdu en indépendance. Les autorités centrales de Moscou ont repris une bonne partie du contrôle administratif et politique des régions autonomes, dont certaines, comme la Koriakie, l'Évankie, la Permyakie et la Taïmyrie, ont été dissoutes. Elles ont été rattachées aux régions voisines à majorité russe, relevant donc de capitales régionales distantes de milliers de kilomètres où l'on avait à peine conscience de leur existence.

M. Décolonisation

94. On trouve dans le Pacifique plusieurs pays définis comme des territoires non autonomes par la Commission des questions politiques spéciales et de la décolonisation. Il s'agit notamment de la Kanaky, de la Polynésie française, des Tokélaou et de Guam. Sur certaines îles, des relations de type colonial prévalent encore, par exemple à Rapa Nui et dans les Samoa américaines, quand d'autres fonctionnent sur le mode de la libre association. C'est le cas par exemple de Nioué et des Îles Cook, avec la Nouvelle-Zélande, et des Îles Marshall, des États fédérés de Micronésie et des Palaos, avec les États-Unis.

95. En Kanaky et en Polynésie française, les parlements locaux jouissent d'une certaine autonomie mais les deux territoires sont pleinement intégrés à la structure politique française. Quoique les autochtones y représentent une large part de la population (80 % en Polynésie française et environ 45 % en Kanaky), la quête d'une plus grande autonomie ou de l'indépendance a été reléguée au second plan par les conflits ou les désaccords entre les partis politiques.

96. Sur l'île de Rapa Nui, les populations autochtones comptent pour 60 % de la population, mais ont perdu le contrôle de la majeure partie de leurs terres ancestrales, dont ils ne contrôlent plus que 13 %. Les Rapa Nui souhaitent que l'île soit inscrite par la Commission des questions politiques spéciales et de la décolonisation sur la liste des territoires non autonomes, sans préjudice de l'intégrité territoriale de l'État chilien, mais ils souhaitent également explorer la piste de la libre association afin de pouvoir exercer leur droit à l'autodétermination. Ils ont donc saisi la Commission

interaméricaine des droits de l'homme en vue d'obtenir la reconnaissance de leurs droits sur les terres et les eaux de Rapa Nui. La situation des Rapa Nui, qui ne forment qu'une petite minorité de la population chilienne et vivent à 3 800 kilomètres du continent, illustre tous les problèmes que pose le fait d'appartenir à la structure politique et administrative d'un État unitaire sans disposer d'une autonomie indépendante³⁵.

V. Recommandations

97. L'Instance permanente sur les questions autochtones devrait examiner plus avant les institutions qui ont été ou pourraient être créées en vue de promouvoir le dialogue entre les peuples autochtones et les gouvernements et de favoriser l'exercice, par ces peuples, des droits à l'autonomie et à l'auto-administration.

98. L'Instance permanente devrait coordonner davantage ses activités avec celles de la Rapporteuse spéciale et du Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones afin de mieux faire comprendre les revendications des peuples autochtones en matière d'autonomie et d'auto-administration aux organismes des Nations Unies et aux autres institutions multilatérales concernées et d'obtenir leur soutien à cet égard.

99. L'Instance permanente devrait faciliter la création d'un processus largement représentatif visant à établir des principes directeurs concernant l'exercice, par les peuples autochtones, des droits à l'autonomie et à l'auto-administration.

100. En application des articles 16 et 21 et 22 de la Déclaration sur les droits des peuples autochtones, les États sont engagés à prendre des mesures pour créer des institutions de médiation chargées de veiller à ce que les droits de tous les peuples autochtones soient respectés et protégés et pour faciliter la mise en place d'institutions analogues dans les régions autonomes.

101. Les peuples autochtones n'ont souvent accès à aucun mécanisme de réclamation dans les cas où l'État ne répond pas à leurs revendications d'autonomie ou ne s'acquitte pas des responsabilités qui lui incombent. La Commission interaméricaine des droits de l'homme et la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples soutiennent les revendications autochtones de diverses manières. Les gouvernements sont exhortés à renforcer leur soutien financier et politique à ces institutions et aux autres mécanismes régionaux dans ce domaine.

102. Conformément au projet de directives pour la protection des peuples autochtones en situation d'isolement volontaire et de premier contact de la région de l'Amazonie et du Gran Chaco ([A/HRC/EMRIP/2009/6](#)) et compte tenu de l'extrême vulnérabilité des populations concernées, il est demandé aux États de créer de toute urgence des mécanismes de suivi et des cadres de protection mondiaux concernant les personnes en situation d'isolement volontaire.

³⁵ Groupe de travail international pour les affaires autochtones, *The Indigenous World 2019*, p. 208.