

Progrès et défis dans la mise en œuvre de l'UNDRIP par le Groupe de travail sur les Populations/Communautés autochtones en Afrique

Commissaire Soyata Maïga

**Présidente du Groupe de travail sur les Populations/Communautés autochtones en
Afrique**

Présentation à la 10^{ème} Session de l'EMRIP

11 juillet 2017, Genève, Suisse

I. Introduction

La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (la Commission africaine) est l'un des premiers organes créés en vertu d'un traité en Afrique, établie en vertu de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (la Charte). Selon la Charte, la Commission a pour mandat de promouvoir et protéger les droits de l'homme et des peuples sur le continent africain. Depuis sa création, en 1987, la Commission a établi quatorze (14) mécanismes spéciaux portant chargés de différentes questions thématiques transversales relatives aux droits de l'homme. Les Mécanismes spéciaux jouent un rôle fondamental dans la promotion et la protection des droits de l'homme et des peuples sur le continent en enrichissant et en renforçant le travail de la Commission dans leurs domaines respectifs de spécialisation.

Le Groupe de travail sur les Populations/Communautés autochtones en Afrique (le Groupe de travail ou WGIP) est l'un de ces quatorze Mécanismes spéciaux de la Commission, établi en vue d'assister et conseiller la Commission sur toutes les questions ayant trait aux droits des communautés autochtones en Afrique. Le Groupe de travail a recours à différents voies et moyens de sensibilisation, de pression et de

protection dans l'exécution de son mandat. Il s'agit de visites de pays, de publications de recherches, de vidéos promotionnelles, de séminaires, d'ateliers et de formations.

En menant ses différentes activités de promotion et de protection, le Groupe de travail ne limite pas son analyse juridique et son application aux dispositions de la Charte car il s'inspire aussi d'autres traités et instruments juridiques pertinents, relatifs aux droits de l'homme qu'il examine conformément aux Articles 60 et 61 de la Charte. Le Groupe de travail interprète et applique donc les droits des peuples autochtones et définit les obligations correspondantes des Etats parties et d'autres acteurs non-étatiques selon les termes des dispositions de la Charte et d'autres instruments régionaux et internationaux relatifs aux droits de l'homme, essentiellement la Convention 169 de l'OIT et la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (UNDRIP). Le Groupe de travail a intégré l'UNDRIP et la Convention 169 de l'OIT dans ses activités et dans son travail comme exposé ci-après.

i. Visites de pays

A ce jour, le Groupe de travail a effectué 15 visites de pays dans 13 pays africains différents.¹ Les rapports consécutifs à ces visites ont été publiés en anglais et en français et ont été largement diffusés. Dans ces rapports, le Groupe de travail a indiqué, notamment, les défis socioéconomiques, liés à l'environnement et aux terres auxquels sont confrontés les peuples autochtones dans ces pays et formulé des recommandations aux gouvernements concernés de reconnaître, légiférer et adopter les meilleures pratiques à l'égard des populations autochtones. Dans son articulation des droits des

¹ Burundi (avril 2005), Botswana (juin 2005), Namibie (juillet – août 2005), Libye (août 2005), Congo Brazzaville (septembre 2005 et mars 2010), Niger (février 2006), Ouganda (juillet 2006), République Centrafricaine (janvier 2007 et mai 2012), Gabon (septembre 2007), Rwanda (décembre 2008), République démocratique du Congo (août 2009), Kenya (mars 2010) et République-Unie de Tanzanie (janvier - février 2014).

communautés autochtones et des obligations des Etats parties, le rapport se réfère et se fonde notamment sur les dispositions de l'UNDRIP. Ces rapports appellent les Etats africains à honorer leurs obligations, telles que stipulées en vertu de l'UNDRIP.

ii. Publications

Les publications notables du Groupe de travail sont le rapport de 2003 sur le concept du caractère autochtone en Afrique ; le rapport général sur la protection constitutionnelle et législative des peuples autochtones dans 24 pays africains et l'avis consultatif de la Commission sur l'UNDRIP. Le rapport général mentionne, par exemple, l'UNDRIP comme étant l'un des instruments internationaux les plus importants pour l'établissement d'une protection globale des droits des peuples autochtones dans le monde. L'Avis juridique, quant à lui, a été déterminant dans le développement et la clarification de questions suscitant l'appréhension de la plupart des Etats africains eu égard au projet de Déclaration. En démystifiant certaines préoccupations des Etats africains, l'Avis consultatif a contribué à l'adhésion de la plupart des Etats africains à l'UNDRIP.

iii. Séminaires

L'une des stratégies adoptées par le Groupe de travail pour sensibiliser aux droits des peuples autochtones et engager les Etats parties et les autres parties intéressées à la question est l'organisation de séminaires de sensibilisation. A ce jour, le Groupe de travail a organisé quatre séminaires de sensibilisation à Yaoundé, Cameroun (2006), à Addis-Abeba, Ethiopie (2008), à Brazzaville, Congo (2011) et à Tunis, Tunisie (2014). Ces quatre séminaires ont tous fait l'objet de présentations sur la portée et la nature des droits et des obligations des Etats en vertu de l'UNDRIP, suivies de longues

discussions. Les recommandations émanant de ces séminaires appellent aussi les Etats à respecter et à honorer leurs obligations en vertu de l'UNDRIP.

iv. Ateliers

Le Groupe de travail organise aussi des séminaires destinés à renforcer sa collaboration avec des mécanismes internationaux et régionaux dotés d'un mandat similaire. A titre d'exemple, en avril 2013, il a organisé un atelier d'échange entre l'ANASE, la Commission interaméricaine et la Commission africaine. Il était le premier du genre et était destiné à instaurer une collaboration et des relations de travail étroites entre différents mécanismes régionaux et entre les procédures et les mécanismes des Nations Unies dotés d'un mandat de promotion et de protection des droits des peuples autochtones. Dans un autre atelier organisé par le Groupe de travail à Nairobi, Kenya, sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la décision de la Commission africaine sur les Endorois, le Groupe de travail a invité la Commission américaine et l'ancienne Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

Au cours de ces ateliers, les participants partagent des expériences sur, notamment, la manière d'utiliser efficacement et de plaider pour la mise en œuvre des dispositions de l'UNDRIP aux niveaux national et régional.

v. Cours abrégé à Pretoria

En collaboration avec le Centre for Human Rights de l'Université de Pretoria et l'IWGIA, le Groupe de travail dispense un cours abrégé sur les droits des peuples autochtones chaque année à l'Université de Pretoria à Pretoria, Afrique du Sud. Le cours réunit des participants de tous les horizons travaillant directement ou indirectement sur les droits des peuples autochtones. L'UNDRIP est une partie

essentielle du module enseigné dans le cadre juridique international de protection des droits des peuples autochtones.

vi. Appels urgents

Chaque fois que des cas d'urgence ou d'actions ou d'inactions jugés causant un tort ou un dommage irréparable à des peuples autochtones ou à leur environnement sont portés à l'attention du Groupe de travail, il publie un Appel urgent pour prévenir ce dommage irréparable. Dans ces Appels urgents, le Groupe de travail rappelle aux Etats leurs obligations en vertu de l'UNDRIP, notamment de respecter et protéger les communautés autochtones, leurs terres et leurs territoires contre des actions ou des inactions préjudiciables émanant de l'Etat ou de tierces parties.

vii. Résolutions

Dans le cadre de son mandat, le Groupe de travail prépare et soumet également des résolutions à l'adoption de la Commission sur des questions liées aux droits des populations autochtones. Le Groupe de travail se réfère habituellement à l'UNDRIP lorsqu'il prépare des résolutions thématiques. Pour n'en mentionner que quelques-unes, dans une résolution de novembre 2007, la Commission se réjouissait de l'adoption de l'UNDRIP et reconnaissait son importance pour la promotion et la protection des droits des peuples autochtones dans le monde, y compris sur le continent africain. Dans une autre résolution de novembre 2011, la Commission rappelait que l'UNDRIP est un instrument international universel des droits de l'homme ayant fait l'objet d'un consensus entre les Etats membres des Nations Unies et réaffirmait l'engagement de la Commission à encourager les principes inscrits dans la Déclaration.

viii. Rapport d'activités d'intersession

En ma qualité de Présidente du Groupe de travail, je présente le rapport d'activités à la Commission à chacune de ses Sessions ordinaires sur le travail du Groupe de travail. Le rapport présente les activités menées, les défis posés et formule également des recommandations aux Etats parties et aux autres parties concernées. Dans mon rapport, j'appelle d'ordinaire les Etats parties à honorer et à mettre en œuvre des dispositions de l'UNDRIP à travers leurs lois, leurs politiques et leurs actions.

ix. Décision de la Commission africaine relative aux Endorois

Dans sa décision de 2010 contre le Kenya, communément connue sous l'appellation de décision sur les Endorois, la Commission a fait observer le droit à « une participation active, libre et significative » au développement des peuples autochtones, tel que garanti en vertu de l'Article 2(3) de l'UNDRIP. Ce faisant, la Commission réaffirmait l'application et l'importance de l'UNDRIP dans la promotion et la protection des droits des peuples autochtones en Afrique.

x. Le cas Ogiek de la Cour africaine

En 2012, la Commission africaine a renvoyé le cas des membres de la communauté Ogiek du Kenya, qui étaient expulsés de la forêt Mau, à la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples (la Cour africaine). Dans ses observations à la Cour, la Commission faisait largement référence aux dispositions de l'UNDRIP garantissant le droit aux terres et au développement culturel et économique des communautés autochtones.

La Cour, dans sa décision de mai 2017, dans laquelle elle a jugé que le Gouvernement du Kenya avait violé le droit aux terres, à la culture et au développement des Ogiek, s'est fondée notamment sur les dispositions de l'UNDRIP.

xi. Atelier régional sur le Document final de la Conférence mondiale sur les peuples autochtones

Il sera rappelé qu'en septembre 2014, les Nations Unies ont organisé la première Conférence mondiale sur les peuples autochtones jamais tenue, destinée à renforcer la réalisation des droits des peuples autochtones par la mise en œuvre de l'UNDRIP et d'autres instruments pertinents. La Conférence mondiale a abouti à l'adoption d'un Document final servant de pierre angulaire à la mise en œuvre de l'UNDRIP. Le Document final fait notamment obligation aux Etats d'élaborer des plans d'action nationaux pour la mise en œuvre de l'UNDRIP.

Conscient du fait que le Document final reste méconnu de nombreuses parties prenantes en Afrique et qu'il est déterminant pour la mise en œuvre de l'UNDRIP au niveau national, le Groupe de travail a organisé un atelier régional sur le « Document final de la Conférence mondiale sur les peuples autochtones » les 15 et 16 décembre 2015 à Yaoundé, Cameroun. L'atelier a réuni des représentants de gouvernements, d'organisations de peuples autochtones, des institutions nationales des droits de l'homme du Cameroun, de la RDC, du Congo Brazzaville, de la RCA, du Rwanda, du Burundi, du Kenya et de la Tanzanie.

Les participants de l'atelier ont longuement discuté des moyens d'assurer la mise en œuvre du Document final et donc de l'UNDRIP. L'atelier a également publié une déclaration appelant à la vulgarisation et à une large diffusion du Document final et à sa mise en œuvre effective ; à l'élaboration d'outils pour un suivi participatif de l'état d'avancement réalisé dans la mise en œuvre du Document final et de l'UNDRIP. La Déclaration appelait également les Etats africains à intégrer l'UNDRIP.

La Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, Mme Victoria Tauli-Corpuz, était l'une des dignitaires ayant honoré l'événement de leur présentation et à avoir fait des présentations et des contributions hautement enrichissantes pour les discussions et les débats de l'atelier. Sa présence illustre la détermination et la résolution du Groupe de travail à œuvrer régulièrement, main dans la main, avec des acteurs internationaux et régionaux à la mise en œuvre de l'UNDRIP en particulier et à la promotion et à la protection des droits des peuples autochtones en général.

Ce qui précède démontre brièvement la manière dont le Groupe de travail a intégré l'UNDRIP dans son travail et dont elle plaide et pousse continuellement à sa mise en œuvre par les Etats parties à la Charte africaine.²

Il est regrettable qu'en raison d'une combinaison de plusieurs facteurs, en particulier du manque de ressources matérielles, financières et humaines, le Groupe de travail/la Commission ne puisse pas évaluer empiriquement l'impact qu'ont les activités décrites ci-dessus sur la mise en œuvre et l'application des dispositions de l'UNDRIP. Mais il y a de bonnes raisons et de bons motifs de penser que les quelques changements positifs enregistrés sur le continent dans la promotion et la protection des droits des peuples autochtones pourraient être imputés au travail et aux efforts du Groupe de travail et à d'autres acteurs internationaux, régionaux et nationaux.

II. Défis posés à la mise en œuvre de l'UNDRIP

i. Manque de volonté politique

² Pour des informations complémentaires sur le mandat et le travail du Groupe de travail et pour avoir accès aux différents documents mentionnés dans cette présentation, veuillez consulter la page du Groupe de travail sur <http://www.achpr.org/mechanisms/indigenous-populations/>

L'un des défis majeurs posés à la mise en œuvre de l'UNDRIP est la réticence des Etats africains. Les mauvaises informations et les idées fausses sur la signification et l'applicabilité du concept de caractère autochtone dans le contexte de l'Afrique est la principale raison sous-tendant l'appréhension manifestée par les Etats africains concernant la reconnaissance et les droits des peuples autochtones sur leur territoire. Bien que le rapport de 2003 du Groupe de travail et l'avis consultatif cités plus haut, démêlent et expliquent le concept et qu'ils aient été approuvés par l'UA, de nombreux Etats africains hésitent encore ne serait-ce qu'à engager un dialogue sur cette question. De même, bien qu'aucun Etat africain n'ait voté contre l'UNDRIP au moment de son adoption en 2007, l'état d'avancement de sa mise en œuvre en Afrique est loin de refléter ce fait. A cet égard, le Groupe de travail reconnaît la nécessité de poursuivre le travail de sensibilisation pour apaiser les craintes et les préoccupations des Etats africains.

ii. Absence de Points focaux dans les Etats

Pour que les efforts de plaidoyer portent leurs fruits, il est nécessaire d'identifier l'organe du gouvernement dûment mandaté pour prendre en charge la question des peuples autochtones dans un pays particulier. A l'exception de quelques pays comme la Namibie, de nombreux Etats africains n'ont pas de bureaux particulièrement chargés de traiter de la question des peuples autochtones. Cette situation découle du manque de reconnaissance des peuples autochtones. Il en résulte que les correspondances et les efforts de sensibilisation sont adressés à des organismes inaptes ou qu'ils « passent entre les mailles du filet ».

iii. Fragmentation et manque de synchronisation

Il semble n'y avoir aucune coordination ni synchronisation systématiques des efforts des différents acteurs internationaux et régionaux. Chaque mécanisme s'acquitte de son

mandat sans prendre dûment en compte et, parfois, sans se soucier de ce que les autres peuvent avoir fait, causant ainsi une duplication des efforts et une perte de temps et des maigres ressources. Si les efforts étaient synchronisés et canalisés, la somme du travail de lobbying et de plaidoyer aurait produit un meilleur résultat.

iv. Insuffisance des ressources et des effectifs des organisations de peuples autochtones

Contrairement à leurs homologues des Amériques et d'Europe, les organisations de peuples autochtones en Afrique manquent d'effectifs et de ressources et sont donc incapables de faire un travail approprié de plaidoyer et de sensibilisation tant au niveau national qu'au niveau international. Elles sont donc invisibles et anodines au plan national aussi bien qu'international.

III. Recommandations

- i. Une coordination et une synchronisation à dimensions et à niveaux multiples devraient être instaurées entre les mécanismes internationaux/régionaux et les mécanismes nationaux ; entre les mécanismes internationaux/régionaux et entre les mécanismes nationaux et locaux ;
- ii. Des ressources et un soutien technique devraient être mobilisés par les organisations internationales, notamment les Nations Unies, pour soutenir les organisations de peuples autochtones et les Etats et les aider à mettre en œuvre l'UNDRIP ;
- iii. Les institutions nationales des droits de l'homme devraient jouer un rôle plus proactif dans la médiation et la création d'un terrain commun entre les Etats

et les communautés locales et entre les Etats et les mécanismes internationaux et régionaux ; et

- iv. Les organismes régionaux devraient se réunir régulièrement pour partager leurs expériences et devraient également élaborer des moyens systématiques et plus aisés de partager des informations pertinentes.