



Assemblée générale

Distr. générale
26 mai 2011
Français
Original: anglais

Conseil des droits de l'homme

Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones

Quatrième session

11-15 juillet 2011

Point 3 de l'ordre du jour provisoire

**Étude sur les peuples autochtones et le droit
de participer à la prise de décisions**

Rapport final sur l'Étude sur les peuples autochtones et le droit de participer à la prise de décisions

**Rapport du Mécanisme d'experts sur les droits des peuples
autochtones***

Résumé

La présente étude complète le rapport d'étape du Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones (A/HRC/EMRIP/2010/2) en fournissant des exemples de bonnes pratiques de participation des peuples autochtones à différents niveaux de la prise de décisions. La présente étude doit être lue parallèlement au rapport d'étape.

* Soumission tardive.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1–8	3
II. Définir la notion de «bonne» pratique	9–15	3
III. Processus décisionnels et organes de décision internes des peuples autochtones ...	16–39	4
A. Processus décisionnels et organes de décision autochtones.....	17–22	5
B. Parlements et organisations autochtones	23–30	6
C. Systèmes juridiques autochtones	31–35	8
D. Les femmes autochtones dans la prise de décisions	36–39	9
IV. Participation aux mécanismes de prise de décisions liés aux institutions et processus, étatiques et non étatiques, concernant les peuples autochtones	40–83	10
A. Participation aux processus électoraux	40–41	10
B. Participation aux processus parlementaires	42–50	10
C. Participation directe à la gouvernance	51–63	11
D. Participation à des systèmes hybrides de gouvernance.....	64–65	14
E. Consentement libre, préalable et éclairé.....	66–72	14
F. Participation aux réunions et processus régionaux et internationaux	73–79	16
G. Autres exemples de bonnes pratiques.....	80–83	17
 Annexe		
Avis n° 2 (2011) du Mécanisme d'experts: Les peuples autochtones et le droit de participer à la prise de décisions.....		19

I. Introduction

1. Dans sa résolution 12/13, le Conseil des droits de l'homme a demandé au Mécanisme d'experts de réaliser une étude sur les peuples autochtones et le droit de participer à la prise de décisions, de présenter un rapport d'étape au Conseil à sa quinzième session, et un rapport final à sa dix-huitième session.
2. Le Mécanisme d'experts a présenté son rapport d'étape sur cette étude (A/HRC/EMRIP/2010/2) à la quinzième session du Conseil des droits de l'homme en tenant compte des débats menés à la troisième session du Mécanisme d'experts, tenue en juillet 2010. Dans ce rapport, le Mécanisme d'experts analysait le cadre international relatif aux droits de l'homme, les processus décisionnels et les organes de décision internes des peuples autochtones, ainsi que la participation des peuples autochtones aux mécanismes de prise de décisions liés aux institutions et processus, étatiques ou non, les concernant.
3. Dans sa résolution 15/7, le Conseil des droits de l'homme a félicité le Mécanisme d'experts pour l'achèvement de son rapport d'étape, l'a encouragé à finaliser l'étude conformément à sa résolution 12/13, et l'a prié de faire part d'exemples de bonnes pratiques à différents niveaux de la prise de décisions.
4. Le présent rapport final sur l'Étude sur les peuples autochtones et le droit de participer à la prise de décisions complète le rapport d'étape en donnant des exemples de bonnes pratiques de participation des peuples autochtones à différents niveaux de la prise de décisions.
5. Comme lors de sa première étude, le Mécanisme d'experts a joint un avis (voir l'annexe), en l'occurrence sur l'étude qu'il a réalisée sur les peuples autochtones et le droit de participer à la prise de décisions.
6. Les exemples de bonnes pratiques décrits dans le présent rapport proviennent des recherches menées par le Mécanisme d'experts lui-même, des communications émanant, entre autres, des États qui ont répondu à l'appel du Mécanisme, et d'un atelier technique qui s'est tenu en mars 2011.
7. Les exemples cités dans ce rapport sont susceptibles d'aider les États, les peuples autochtones, les organisations internationales, les institutions nationales des droits de l'homme, etc., à protéger et promouvoir la participation des peuples autochtones dans la prise de décisions.
8. À la troisième session du Mécanisme d'experts, de nombreux observateurs ont commenté le fait que les États soient tenus d'obtenir le consentement libre, préalable et éclairé des peuples autochtones. Leurs commentaires ont été utilisés pour étayer le présent rapport, en particulier l'avis n° 2 (voir l'annexe).

II. Définir la notion de «bonne» pratique

9. Tout d'abord, il est difficile de définir avec précision la notion de «bonne» pratique en ce qui concerne la participation des peuples autochtones à la prise de décisions. Ensuite, il est délicat d'apprécier si une pratique est «bonne» conformément à la définition avancée, notamment en raison de la distance qui sépare le Mécanisme d'experts du contexte dans lequel ces pratiques sont suivies. Enfin, il s'est révélé ardu de collecter des données suffisantes dans toutes les régions.
10. Les mécanismes autorisant la participation des peuples autochtones à des processus décisionnels externes, c'est-à-dire qui ne les concernent pas directement, peuvent poser

problème pour plusieurs raisons. Lorsqu'ils sont en usage dans des environnements où les peuples autochtones sont politiquement, socialement et économiquement non dominants, même s'ils renforcent leur participation, ils ne vont pas jusqu'à leur offrir des chances égales à celles des peuples et individus non autochtones. Ils ne confèrent pas aux autochtones une plus grande influence sur les décisions dans la pratique, parce qu'ils sont mal appliqués ou se heurtent à des problèmes qui n'avaient pas été prévus, ou parce qu'ils favorisent la participation de certains autochtones par rapport à d'autres, soulevant ainsi la question de leur aptitude à atteindre l'égalité entre eux.

11. Pour les raisons susmentionnées, le Mécanisme d'experts n'est pas en mesure de vérifier que toutes les pratiques mentionnées dans le présent rapport ne suscitent aucune controverse ou sont objectivement bonnes à tous points de vue. En effet, en se fondant sur ses recherches et sur les informations qui lui ont été communiquées, le Mécanisme d'experts ne peut qu'indiquer les aspects de certaines pratiques qui se révèlent positifs.

12. Pour apprécier la qualité d'une pratique, le Mécanisme d'experts a défini ses critères en se basant sur la Déclaration sur les droits des peuples autochtones.

13. Afin de déterminer si une pratique est bonne, le Mécanisme d'experts applique la liste de facteurs énumérés ci-dessous, bien que celle-ci ne soit pas exhaustive. L'indicateur le plus révélateur d'une bonne pratique semble être la mesure dans laquelle les peuples autochtones ont pris part à l'élaboration de ladite pratique et y adhèrent. Les autres indicateurs concernent la mesure dans laquelle la pratique:

- Permet et renforce la participation des peuples autochtones à la prise de décisions;
- Permet aux peuples autochtones d'influencer les décisions qui les concernent;
- Réalise le droit des peuples à l'autodétermination;
- Comporte, selon les circonstances, des procédures et/ou des processus de consultation solides afin d'obtenir le consentement libre, préalable et éclairé des peuples autochtones.

14. Certaines pratiques ont été mentionnées dans ce rapport alors même qu'elles ne sont peut-être pas bien utilisées, afin de montrer qu'elles pourraient effectivement protéger et favoriser la participation des peuples autochtones à la prise de décisions.

15. On peut constater de bonnes pratiques, par exemple, dans les dispositions d'une loi, le contenu d'un programme, un projet dans son ensemble ou dans une de ses composantes.

III. Processus décisionnels et organes de décision internes des peuples autochtones

16. Dans le cadre du présent rapport, les processus décisionnels et les organes de décision internes sont propres aux peuples autochtones. En d'autres termes, ils existent pour les peuples autochtones et sont régis par des pratiques autochtones déterminées. Cela ne signifie pas que ces processus et organes de décision internes doivent être traditionnels au sens historique du terme. Certains peuvent, au contraire, avoir évolué avec le temps et suscité des pratiques plus récentes, parfois en réponse à des influences extérieures. Dans certains cas, ces processus et organes de décision autochtones peuvent être le fruit de débats, de dialogues ou même d'accords conclus avec l'État. Les processus décisionnels internes sont parfois reconnus par l'État ou par la législation, mais ce n'est pas systématique.

A. Processus décisionnels et organes de décision autochtones

17. Un grand nombre d'organes de décision autochtones appliquent leurs propres processus décisionnels, dont certains sont décrits dans le rapport d'étape du Mécanisme d'experts¹. Beaucoup de ces organes bénéficient encore du soutien de leur communauté même si, dans certains cas, la reconnaissance de l'État est limitée (quand elle n'est pas nulle). Le droit de maintenir des processus décisionnels et des organes de décision distincts est consacré notamment aux articles 5, 20 et 34 de la Déclaration sur les droits des peuples autochtones.

18. Dans l'ensemble, le fonctionnement actuel des processus décisionnels internes et des organes de décision qui leur sont associés est positif en ce qu'il facilite la participation des autochtones en tant que peuple et en tant que personnes dans les affaires publiques d'une manière compatible du point de vue philosophique et culturel avec la perception de la gouvernance chez les peuples autochtones. Ces processus et organes autochtones reflètent aussi très clairement le degré d'autodétermination et d'autonomie des peuples autochtones, libres de toute influence extérieure imposée, même si l'État peut conserver l'autorité en dernier ressort en vertu de la législation, comme c'est le cas dans certains des exemples mentionnés ci-dessous.

19. Les autochtones participent, par exemple, à la prise de décisions au niveau de la gestion des ressources sur les territoires et les réserves naturelles qui leur appartiennent². Parmi les bonnes pratiques figurent celles qui impliquent le respect des processus décisionnels et des savoirs traditionnels à la fois de la communauté et des autres autorités. Le système *sasi* en usage à Haruku, en Indonésie, où des générations de *kewang* (l'organe de décision autochtone) se succèdent pour organiser la communauté afin qu'elle reste engagée et unie dans la gestion des réserves halieutiques et d'autres ressources côtières importantes, a un caractère exemplaire³. On peut également citer la réglementation de la pêche coutumière de Kaimoana (*Kaimoana customary fishing regulations*), en Nouvelle-Zélande, qui permet aux Maoris, notamment à leurs organes de décision fonctionnant dans le respect de leurs croyances, de garder un certain contrôle de la pêche coutumière dans différentes zones, même s'ils restent soumis, dans de nombreux domaines et en dernier ressort, à l'autorité du Gouvernement.

20. La *comarca* de Kuna Yala est l'une des cinq unités territoriales spéciales de Panama qui bénéficient d'une autonomie administrative à travers un conseil général, un conseil traditionnel, et des conseils régionaux et locaux. Cette *comarca* est gouvernée dans le respect des traditions et des coutumes kunas, et les décisions y sont prises dans le cadre des dispositions prévues par la Constitution et la législation. Les peuples autochtones prennent la plupart des décisions les concernant sur les plans culturel, économique et politique, et s'assurent que leurs droits sont respectés. La *comarca* est gouvernée par le Conseil général kuna qui représente l'autorité suprême et est composé de conseillers locaux des 49 communautés, chacune représentée par un chef (*saila*). La région est dirigée par trois chefs généraux (*caciques*) élus par le Conseil général kuna. Ce Conseil se réunit pendant quatre jours tous les six mois et requiert la présence des 49 *sailas* qui représentent leurs communautés, des députés à l'Assemblée nationale, du Gouverneur régional, des quatre

¹ A/HRC/15/35, par. 42 à 66.

² Voir Indigenous and Community Conserved Areas, «Indigenous and Community Conserved Areas», 2009, disponible sur www.iccaforum.org.

³ He Hong Mu Xiuping et Eliza Kissya avec la collaboration de Yanes, «Indigenous knowledge and customary law in natural resource management: experiences in Yunnan, China and Haruku, Indonesia», Asia Indigenous Peoples' Pact Foundation, 2010.

représentants des districts et des directeurs régionaux de chaque organe de décision de la *comarca*. Enfin, la délégation de chaque communauté doit compter une femme autochtone⁴.

21. Aux États-Unis d'Amérique, beaucoup de peuples amérindiens ont conservé une souveraineté résiduelle sur leurs territoires, même s'ils ont parfois vu se réduire considérablement les zones qu'ils contrôlaient historiquement. En pratique, la doctrine permet aux Amérindiens, selon le droit constitutionnel des États-Unis, de se doter de lois conformément à leurs propres structures de gouvernance et d'organiser leur propre système juridique. Cependant, la doctrine constitutionnelle conférant un pouvoir discrétionnaire au Congrès permet à ce dernier de légiférer pour annuler une loi édictée par un peuple amérindien⁵.

22. Au Canada, un certain nombre de Premières Nations ont conclu, avec le Gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, des accords leur conférant un plus grand degré d'autonomie gouvernementale sur leurs territoires. On peut citer, à titre d'exemple, l'Accord conclu avec les Nisga'a, en Colombie britannique⁶, qui reconnaît le droit inhérent des Premières Nations à l'autonomie gouvernementale, conformément à la politique du Canada⁷. Le gouvernement Nisga'a Lisims jouit ainsi de l'autonomie dans un grand nombre de domaines, comme l'éducation et la gestion des terres et des ressources⁸. À l'autre extrémité du Canada, le gouvernement des peuples nunatsiavut du Newfoundland jouit d'un régime d'autonomie en matière de santé, d'éducation et de culture, conformément à l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador⁹.

B. Parlements et organisations autochtones

23. Il existe un certain nombre de parlements et d'organisations autochtones qui permettent aux peuples autochtones d'influencer la prise de décisions sur des questions susceptibles de les concerner.

24. Les Parlements samis ont un rôle représentatif et consultatif. Instaurés en Norvège, Suède et Finlande, respectivement en 1989, 1992 et 1995, ils ont notamment pour mission de faciliter la consultation avec le peuple sami sur les questions les concernant. Leur mandat et leur mode de fonctionnement varient d'un pays à l'autre.

25. En Suède, le Parlement sami s'est vu attribuer des responsabilités spéciales concernant la participation à la prise de décisions. Par exemple, c'est lui qui décide de la répartition des fonds gouvernementaux et des autres financements accordés aux Samis, nomme les membres de la Commission des écoles samis et gère les projets linguistiques

⁴ Organisation internationale du Travail (OIT), *Les droits des peuples autochtones et tribaux dans la pratique – Un guide de la Convention 169 de l'OIT* (Genève, OIT, 2009). Disponible sur http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_116077.pdf.

⁵ David Getches, Charles F. Wilkinson et Robert A. Williams Jr., *Cases and Materials on Federal Indian Law*, 5^e éd. (Thomson/West, 2005).

⁶ Voir l'Accord définitif Nisga'a, disponible sur <http://www.ainc-inac.gc.ca/al/ldc/ccl/fagr/nsga/nis/nis-fra.pdf>.

⁷ Voir la communication du Gouvernement canadien au Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones, juillet 2010. Voir aussi «Best Practices for the Participation of First Nations in the Governance of Canada» (1er mars 2011), Indigenous Peoples Law and Policy Program, Rogers College of Law, Université de l'Arizona. Les communications transmises au Mécanisme d'experts peuvent être consultées au secrétariat du Haut-Commissariat aux droits de l'homme.

⁸ Accord définitif Nisga'a (voir note de bas de page 6).

⁹ Voir le site du Département du Labrador et des affaires autochtones, Newfoundland, Canada, www.laa.gov.nl.ca/laa/land_claims/index.html#1 (en anglais).

samis. Il est administrativement responsable de l'élevage de rennes, participe à la planification sociale et veille à ce qu'elle corresponde aux besoins des Samis, y compris à ceux de la renniculture pour ce qui est des territoires et de l'eau, et diffuse des informations sur les conditions de vie des Samis¹⁰.

26. En Finlande, en vertu de l'article 9 de la loi de 1995 sur le Parlement sami, les autorités sont tenues de négocier avec le Parlement sami sur toutes les mesures importantes pouvant affecter directement le statut des Samis en tant que peuple autochtone¹¹.

27. L'accord relatif aux procédures de consultation conclu entre le Gouvernement norvégien et le Parlement sami reconnaît aux Samis le droit d'être consultés sur les questions qui peuvent les concerner directement. Il établit également les procédures que doivent appliquer le Gouvernement, ses ministères et directions, ainsi que les autres organes ou activités relevant de l'autorité de l'État, dans les domaines pouvant affecter directement les intérêts des Samis, notamment la législation, la réglementation, les décisions administratives spécifiques et individuelles, les directives, les mesures et les décisions¹².

28. Aux Philippines, un organe consultatif composé de dirigeants traditionnels et d'anciens, ainsi que de femmes et de jeunes représentant les différents peuples autochtones, dont la mission est de conseiller la Commission nationale chargée des peuples autochtones sur les questions relatives aux aspirations, problèmes et intérêts des peuples autochtones a été créé en application de la loi de 1997 sur les droits des peuples autochtones. En 2003, la Commission a adopté une série de principes directeurs régissant la constitution et le fonctionnement de cet organe consultatif, qui consacrent la mise en place d'organes consultatifs aux niveaux national, régional et provincial, ou même local lorsque des consultations ciblées sont nécessaires. L'organe consultatif étudie notamment les questions et les problèmes importants des peuples autochtones et émet des propositions ou des recommandations concernant les politiques qu'il soumet à la Commission aux fins d'adoption¹³.

29. En Nouvelle Calédonie, le Congrès est légalement tenu de consulter le Sénat coutumier composé de sénateurs canaques issus de chaque aire coutumière de l'archipel, avant l'adoption de toute loi ou politique intéressant l'identité canaque. Lorsque le Sénat coutumier est en désaccord avec la loi ou la politique proposée, le Congrès doit reconsidérer sa décision avant que celle-ci ne soit appliquée¹⁴. Si cette pratique préserve la suprématie du Congrès néo-calédonien pour des affaires de première importance pour les Canaques, il donne toutefois aux représentants canaques la possibilité de participer aux délibérations du Congrès.

¹⁰ Voir la contribution de la Suède au Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones, session de 2010, disponible sur www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/ExpertMechanism/3rd/contributions.htm.

¹¹ Voir la contribution de la Finlande au Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones, session de 2010, disponible sur www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/ExpertMechanism/3rd/contributions.htm; le Guide de la Convention n° 169 de l'OIT (voir note de bas de page 4); et A/HRC/18/35/Add.2.

¹² Voir la contribution de la Norvège au Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones, session de 2010, disponible sur www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/ExpertMechanism/3rd/contributions.htm.

¹³ Guide de la Convention n° 169 de l'OIT (voir note de bas de page 4).

¹⁴ Voir la communication du Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones au Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones, «Some examples of good practices for indigenous peoples' participation in decision making: political participation, consultation standards, and participation in development projects» (11 mars 2011).

30. La Conférence circumpolaire inuit est un bon exemple de coopération régionale entre peuples autochtones. Elle se réunit en assemblée générale tous les quatre ans pour débattre de questions comme le développement des ressources et les changements climatiques. Le sommet des dirigeants inuit réunit les dirigeants des Gouvernements régionaux et nationaux des nations inuit¹⁵.

C. Systèmes juridiques autochtones

31. En vertu des articles 5, 27, 34 et 40 de la Déclaration sur les droits des peuples autochtones, les peuples autochtones ont le droit de maintenir et de renforcer leurs propres systèmes juridiques. Les articles 8 et 9 de la Convention n° 169 de l'OIT sur les peuples indigènes et tribaux, en 1989, consacrent également ces droits. Les systèmes juridiques autochtones, notamment dans leurs composantes législative, judiciaire et procédurale, peuvent être un facteur d'harmonie au sein des sociétés autochtones et améliorer l'aptitude des peuples autochtones à influencer la prise de décisions externe.

32. Bien que le Bangladesh soit un État unitaire, les systèmes juridique et administratif des Chittagong Hill Tracts sont distincts de ceux des autres régions du pays. Officieusement, le système de justice de nombreuses communautés autochtones est encore opérationnel et sert à régler les différends en matière civile et en matière pénale pour les affaires de petite délinquance. Les institutions de justice traditionnelles, à savoir les Chefs des trois Cercles, les responsables des *mouzas* et les *karbaris* de chaque village, complètent les institutions juridictionnelles de l'État qui reconnaissent leur compétence dans les affaires touchant au droit de la famille fondé sur la coutume, ainsi que certains droits relatifs à la terre et aux ressources naturelles¹⁶.

33. Le soutien apporté à la pratique des systèmes juridiques autochtones à Sabah, en Malaisie, afin de préserver leur autonomie, est le résultat des appels répétés des dirigeants et des institutions autochtones. Par exemple, le soutien financier accordé par le Gouvernement fédéral pour améliorer l'image des tribunaux traditionnels livrés à leur sort pendant des décennies, a notamment servi à construire de nouveaux tribunaux traditionnels et un centre de formation pour le personnel de ces tribunaux, ce qui permet de transmettre la connaissance des systèmes juridiques autochtones à de jeunes dirigeants¹⁷.

34. Dans les provinces de Ratanakiri et de Mondulakiri, au Cambodge, les systèmes juridiques autochtones constituent une bonne pratique même s'ils ne bénéficient pas de la reconnaissance officielle de l'État. En général, ces systèmes correspondent bien aux valeurs autochtones, notamment pour ce qui est de la participation de toutes les personnes et familles concernées par une infraction supposée. Certains villageois ont expliqué qu'ils tenaient les systèmes juridiques autochtones en haute estime car ils étaient communs à la majorité des membres de la communauté et que les jugements qu'ils rendaient reflétaient les vues de la majorité. En outre, dans certaines communautés, les chefs de village chargés, entre autres, de maintenir la paix au sein de la communauté, sont choisis par consensus

¹⁵ Communication de Sara Olsvig à l'atelier technique sur les bonnes pratiques en ce qui concerne les peuples autochtones et le droit de participer à la prise de décisions, organisé par le Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones (9 et 10 mars 2011).

¹⁶ Raja Devasish Roy, Sara Hossain, Dr. Meghna Guhathakurta, «Access to Justice for Indigenous Peoples in Bangladesh», Programme de développement des Nations Unies (PNUD, Bangkok, 2007). Disponible sur <http://regionalcentrebangkok.undp.or.th/practices/governance/a2j/docs/CaseStudy-02-Bangladesh.pdf>.

¹⁷ Jens Dahl, Genevieve Rose, «Development and Customary Law», *Indigenous Affairs*, International Work Group for Indigenous Affairs, 2010. Disponible sur http://issuu.com/iwgia/docs/ia_1_2_2010.

selon certains critères, parmi lesquels la manière dont ils sauront agir dans l'intérêt de tous¹⁸.

35. La Constitution du Mexique reconnaît aux peuples autochtones le droit à l'autodétermination, notamment en ce qui concerne les élections et l'exercice de leurs propres formes de gouvernance (art. 2). De même, la Constitution d'Oaxaca (art. 16 et 25) reconnaît aux peuples autochtones le droit d'élire et de nommer leurs dirigeants ainsi que leurs représentants au sein des municipalités selon leur système juridique et politique.

D. Les femmes autochtones dans la prise de décisions

36. En vertu du droit des droits de l'homme et de la Déclaration sur les droits des peuples autochtones, les femmes ont le droit, au même titre que les hommes, de participer aux processus décisionnels et aux organes de décision internes et externes.

37. Dans de nombreuses sociétés autochtones, les femmes continuent de jouer un rôle important dans la prise de décisions, notamment dans le cadre des événements culturels et des cérémonies, où l'interaction, l'apprentissage et la transmission de connaissance entre générations occupent une place importante. Ces processus permettent aux femmes de renforcer aussi bien leur propre position que celle des autres. Les femmes prennent aussi des décisions importantes au quotidien en ce qui concerne l'exploitation agricole et le choix des cultures, ainsi que l'alimentation familiale, contribuant ainsi à la subsistance de leur famille et leur communauté.

38. Le rôle des femmes autochtones du peuple naga, au nord-est de l'Inde, où un conflit continue d'opposer les communautés autochtones à l'État, s'est révélé important dans le processus de paix. D'aucuns considèrent que les décisions qu'elles ont prises dans des situations délicates ont contribué à l'apaisement des conflits et au maintien de la paix¹⁹.

39. Le Nupi Keithel – marché traditionnel tenu par des femmes autochtones – au Manipur, en Inde, a été cité comme un exemple de participation des femmes autochtones dans la prise de décisions au niveau de l'État, même si leur action s'exerce plus par des manifestations et des campagnes pacifistes qu'à travers des processus formels²⁰. Les femmes du Nupi Keithel ont ainsi obtenu de haute lutte leur inclusion dans le projet gouvernemental de construction d'un supermarché aux abords du Nupi Keithel. Ces revendications ont abouti à la construction d'un nouveau bâtiment pour abriter «leur» marché.

¹⁸ Maria Backstrom, Jeremy Ironside, Gordon Paterson, Jonathan Padwe, Ian G. Baird, «Indigenous Traditional Legal Systems and Conflict Resolution in Ratanakiri and Mondulakiri Provinces, Cambodia» (PNUD, Bangkok, 2007).

¹⁹ Communication de l'Asia Indigenous Peoples' Pact au Mécanisme d'experts, «Good practices of indigenous peoples' participation in decision making» (mars 2011).

²⁰ Communication du Centre for Organisation Research and Education au Mécanisme d'experts, «Human rights and indigenous peoples» (1^{er} mars 2011).

IV. Participation aux mécanismes de prise de décisions liés aux institutions et processus, étatiques et non étatiques, concernant les peuples autochtones

A. Participation aux processus électoraux

40. En Australie, le programme de participation électorale autochtone vise à donner aux peuples autochtones les moyens d'exercer leur droit de vote, à améliorer leur connaissance des processus démocratiques et électoraux et à accroître le nombre d'électeurs²¹.

41. Dans nombre de pays, les autochtones ont choisi de participer activement au processus électoral général, notamment en présentant leur candidature ou en créant des partis politiques autochtones distincts²².

B. Participation aux processus parlementaires

42. D'après les informations ressortant des entretiens menés avec des parlementaires autochtones, il est important de faire référence aux normes internationales relatives aux droits des peuples autochtones, ainsi que de former et d'informer les législateurs de la majorité et le personnel parlementaire sur les questions autochtones²³.

43. Les mécanismes visant à garantir une représentation parlementaire nationale aux peuples autochtones peuvent être, pour ces peuples, une occasion importante de participer aux processus de décision sur un certain nombre de questions et de les influencer. En Nouvelle-Zélande, par exemple, les Maoris bénéficient d'une représentation garantie au Parlement depuis 1867. Toute personne d'origine maorie peut choisir de s'inscrire sur les listes électorales maories ou sur les listes électorales générales. Depuis 1996, le nombre de sièges occupés par des Maoris à la Chambre des représentants varie en fonction du nombre de Maoris inscrits sur les listes électorales maories par rapport au nombre d'inscrits sur les listes générales. La Chambre compte actuellement sept sièges réservés aux Maoris. Elle comprend également un Comité spécial chargé des affaires maories qui peut être consulté sur toute question ayant trait aux Maoris²⁴. De même, au Burundi, les Batwas ont des sièges permanents à l'Assemblée nationale et au Sénat et ils ont obtenu une garantie de représentation à la Commission foncière nationale²⁵.

44. Dans l'arrondissement autonome russe des Khanty-Mansi, la Douma (Parlement) régionale comprend une Assemblée des peuples autochtones et elle est tenue de respecter

²¹ Communication d'Oleh Protsyk à l'atelier technique sur les bonnes pratiques en ce qui concerne les peuples autochtones et le droit de participer à la prise de décisions, organisé par le Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones (9 et 10 mars 2011).

²² Ibid.

²³ Elizabeth Powley, «La diversité au Parlement: écouter les voix des minorités et des peuples autochtones», Union interparlementaire et PNUD (2010). Disponible sur <http://www.ipu.org/splz-f/chiapas10/interview.pdf>.

²⁴ Voir la contribution de la Nouvelle-Zélande au Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones, session de 2010, disponible sur www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/ExpertMechanism/3rd/contributions.htm.

²⁵ Constitution du Burundi, citée par le Comité de coordination des peuples autochtones d'Afrique; voir <http://www.ipacc.org.za/fre/default.asp>. Voir également Minority Rights Group International, Burundi, à l'adresse: www.minorityrights.org/?lid=4703&tmpl=printpage.

un quota légal de représentation de ces peuples²⁶. La garantie de représentation directe des Nénets dans leur arrondissement autonome (*okrug*) est un autre exemple positif de représentation au niveau régional²⁷.

45. Les systèmes de représentation proportionnelle favorisent l'élection d'autochtones dans les parlements nationaux. C'est le cas au Népal, par exemple, en vertu de la Constitution intérimaire²⁸. Toutefois, il peut être nécessaire de prendre certaines mesures pour que l'élection d'autochtones se traduise, dans la pratique, par une véritable influence sur la prise de décisions.

46. La branche groenlandaise de la Conférence circumpolaire inuit, qui représente les peuples autochtones du Groenland, travaille en collaboration étroite avec le Gouvernement groenlandais pour mettre en place des mécanismes d'audience et de consultation plus efficaces concernant les projets de prospection pétrolière et gazière, les projets d'exploitation minière et d'autres méga-industries au Groenland. Par ailleurs, même si les élections législatives sont ouvertes à tout Groenlandais, et non uniquement aux Inuit, la majorité des députés au Parlement groenlandais est, de fait, inuit²⁹.

47. Au Danemark, deux sièges du Parlement sont réservés à des députés groenlandais et, bien que tout parlementaire groenlandais y soit éligible, ces sièges ont, à ce jour, toujours été occupés par des Inuit³⁰.

48. L'aptitude des autochtones à influencer les processus de décision parlementaires est renforcée lorsque les parlements créent des organes internes chargés de régler des questions cruciales pour les peuples autochtones. C'est, par exemple, le rôle de la Commission des affaires autochtones du Congrès mexicain qui peut se prononcer sur les projets de loi³¹.

49. En Afrique du Sud, la loi-cadre de 2003 sur les dirigeants et la gouvernance traditionnels dispose que toute proposition de loi parlementaire relevant du droit coutumier ou des coutumes des communautés traditionnelles doit, avant son adoption par le Parlement, être transmise par le secrétaire du Parlement à la Chambre nationale des dirigeants traditionnels aux fins de commentaires³².

50. En Colombie, certains sièges du Parlement sont réservés, en vertu de la Constitution, à des représentants des autochtones. Ces derniers, élus directement par leur communauté, disposent ainsi de deux sièges (sur 102) au Sénat (chambre haute) et d'un siège (sur 166) à la Chambre des représentants (chambre basse)³³.

C. Participation directe à la gouvernance

51. La participation directe des autochtones à la mise en œuvre des instruments internationaux visant à protéger et promouvoir les droits des peuples autochtones mérite

²⁶ A/HRC/15/37/Add.5. Voir également Kathrin Wessendorf, *An Indigenous Parliament? Realities and Perspectives in Russia and the Circumpolar North* (International Work Group of Indigenous Affairs, avril 2005).

²⁷ Ibid.

²⁸ A/HRC/12/34/Add.3.

²⁹ Communication de Sara Olsvig (voir note de bas de page 15).

³⁰ Ibid.

³¹ Communication d'Oleh Protsyk (voir note de bas de page 21).

³² Ibid.

³³ Communication de Catherine Iorns à l'atelier technique sur les bonnes pratiques en ce qui concerne les peuples autochtones et le droit de participer à la prise de décisions, organisé par le Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones (9 et 10 mars 2011).

d'être saluée. Le Népal a ratifié la Convention n° 169 de l'OIT en 2007 et a mis en place une équipe spéciale gouvernementale de haut niveau chargée d'examiner les programmes et les politiques actuels du Gouvernement et d'élaborer un plan global de mise en œuvre de la Convention. L'équipe spéciale est composée de représentants de 15 ministères intéressés, ainsi que de représentants autochtones de la Fondation nationale pour le développement des nationalités autochtones et de la Fédération népalaise des nationalités autochtones³⁴.

52. En Argentine, le Conseil sur la participation indigène a été créé afin de garantir la participation des peuples autochtones en adaptant la législation nationale pour qu'elle reflète la Convention n° 169 de l'OIT³⁵. Ce Conseil dispose d'un bureau assurant la coordination des représentants au niveau régional et d'un conseil de coordination chargé de contrôler le Registre national des communautés autochtones, de mettre en évidence les problèmes, d'établir un ordre de priorités pour leur trouver une solution, et d'élaborer un programme d'activités pour l'Institut national des affaires autochtones à moyen et à long terme³⁶.

53. Au Kenya, des réunions spécifiques de membres des communautés autochtones organisées dans le cadre des consultations nationales portant sur la Constitution, ont débouché sur la reconnaissance de droits fonciers aux chasseurs-cueilleurs dans la Constitution adoptée en 2010³⁷.

54. En Afrique du Sud, la principale mission du Conseil consultatif national khoïsan était «d'intéresser le Gouvernement à la question de la reconnaissance des structures et des autorités traditionnelles des peuples autochtones»³⁸.

55. Le Conseil régional de la Baie d'Abondance, en Nouvelle-Zélande, est un exemple réussi de gouvernement local, qui permet aux Maoris de s'inscrire sur une liste maorie distincte, le nombre de conseillers étant fonction du nombre de personnes inscrites sur cette liste³⁹.

56. En 2010, la République démocratique du Congo a adopté la loi portant promotion et protection des droits des populations autochtones. Le Rapporteur spécial note que, de l'avis général, la loi a été élaborée de manière participative par le biais de consultations avec les peuples autochtones eux-mêmes, des organisations non gouvernementales congolaises et internationales, des organismes des Nations Unies et les institutions publiques congolaises concernées⁴⁰. Aux termes de cette loi, la consultation des populations autochtones est généralement obligatoire «avant toute considération, formulation ou mise en œuvre des mesures législatives ou administratives ou des programmes susceptibles de les affecter» et elle est nécessaire avant l'adoption de mesures ayant des incidences sur leurs terres ou leurs ressources et concernant la création d'aires protégées qui affectent leur mode de vie. Les

³⁴ Guide de la Convention n° 169 de l'OIT (voir note de bas de page 4).

³⁵ Ibid.

³⁶ Ibid.

³⁷ Samburu Women for Education and Environment Development Organization, cité dans «Kenya's New Constitution Benefits Indigenous Peoples», Cultural Survival, 8 décembre 2010, disponible sur www.culturalsurvival.org/news/kenya/kenyas-new-constitution-benefits-indigenous-peoples.

³⁸ OIT et Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, «South Africa: Constitutional, Legislative and Administrative Provisions concerning Indigenous Peoples», 2009, disponible sur www.chr.up.ac.za/chr_old/indigenous/country_reports/Country_reports_SouthAfrica.pdf.

³⁹ Voir également A/HRC/18/35/Add.4.

⁴⁰ Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones, «Some examples of good practices» (voir note de bas de page 14).

consultations doivent être menées en toute bonne foi, afin d'obtenir le consentement libre, préalable et éclairé des populations autochtones concernées⁴¹.

57. On peut également citer l'exemple de la création du Conseil des peuples autochtones, en Thaïlande, chargé de participer directement, avec le Comité de la réforme nationale, au processus de réforme du pays. La formation d'un conseil autochtone local indépendant dans des zones peuplées majoritairement de Karens, a permis à ces derniers de prendre part à la formation d'un bureau local, qui est devenu par la suite le porte-parole des peuples autochtones dans le développement du district⁴².

58. En Australie, le Congrès national des peuples premiers d'Australie, récemment créé sous forme de société, a pour mission de permettre aux aborigènes et aux peuples insulaires du détroit de Torres de se faire entendre au niveau national⁴³. Il est susceptible de jouer un rôle important pour l'intégration des valeurs aborigènes dans les structures officielles de gouvernance du pays en vue d'assurer la reconnaissance des droits des aborigènes et des insulaires du détroit de Torres.

59. Les Quichés (du groupe maya) du département de Totonicapán participent à la prise de décisions par le biais d'un conseil municipal composé de 48 représentants issus des 48 districts du département, élus selon la tradition maya. Ce conseil délibère sur les problèmes ayant trait à l'administration du Totonicapán en matière d'éducation, de culture, d'environnement et de justice⁴⁴.

60. Au Guatemala, l'Académie des langues mayas est une entité nationale autonome chargée de promouvoir le développement des langues mayas dans le pays. Elle compte un représentant de chacun des 22 groupes linguistiques, et a joué un rôle clef dans l'adoption de la loi sur les langues nationales et la promotion d'un cadre normatif unique sur l'écriture des langues mayas⁴⁵.

61. L'Association guatémaltèque des maires et des autorités autochtones est composée de maires autochtones élus selon les pratiques autochtones et conformément à l'Accord relatif à l'identité et aux droits des peuples autochtones. Cette association appelle l'attention sur les intérêts des peuples autochtones au niveau du gouvernement local⁴⁶.

62. Aux États-Unis, la loi sur le droit de vote de 1965 visant à donner aux Amérindiens de meilleures possibilités d'exprimer leur avis sur la législation aux niveaux fédéral, local, et au niveau des États, a favorisé leur participation dans les processus de décision, en particulier au niveau local⁴⁷.

63. Le Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones estime qu'au Pérou certains aspects du projet de loi sur la consultation peuvent être décrits comme positifs, et il souligne que ce projet a reçu le soutien d'organisations autochtones nationales. Conformément à la Déclaration sur les droits des peuples autochtones, ce projet de loi dispose que le consentement est l'un des objectifs de la consultation, et il propose une solution pratique pour les cas où aucun accord ne serait réalisé. La décision finale

⁴¹ Ibid.

⁴² Communication du Suraporn Suriyamonton (Réseau des peuples autochtones de Thaïlande) au Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones.

⁴³ Congrès national des peuples premiers d'Australie, http://natiotu.customers.ilisys.com.au/wp-content/uploads/2010/11/fact_sheet-what_is_the_congress.pdf.

⁴⁴ Communication du Gouvernement guatémaltèque au Mécanisme d'experts (mars 2011).

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Communication du Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones «Some examples of good practices» (voir note de bas de page 14).

reviendrait alors à l'État qui devrait cependant justifier cette décision et respecter les droits de l'homme des communautés autochtones touchées. Cette décision serait soumise à réexamen judiciaire⁴⁸. Cependant, la procédure d'adoption de cette loi est apparemment dans l'impasse.

D. Participation à des systèmes hybrides de gouvernance

64. En Nouvelle-Zélande, quelques *iwis* (tribus) ont conclu avec le Gouvernement des accords de cogestion des ressources naturelles, comme les lacs, ce qui prouve que les peuples autochtones peuvent participer directement à la prise de décisions dans le cadre d'accords de partenariat avec les administrations⁴⁹. De la même façon, le Gouvernement fédéral américain a délégué la responsabilité de la gestion de la chasse aux baleines boréales en Alaska aux communautés baleinières d'Alaska grâce à leur adhésion à la Commission baleinière des Esquimaux d'Alaska. Cette dernière a pour mission de protéger la culture des autochtones et leur pratique de la chasse à la baleine dans le respect des règles fixées par la Commission baleinière internationale⁵⁰. Au Canada, l'Accord de 1993 sur les revendications territoriales du Nunavut repose sur des conseils de cogestion des terres et des ressources dans le cadre desquels les Inuit sont associés et participent effectivement aux décisions relatives à la préservation des terres de la zone peuplée du Nunavut et à leur future mise en valeur⁵¹.

65. Dans les Chittagong Hill Tracts du Bangladesh, les institutions autochtones et les conseils élus aux niveaux des districts et des régions partagent l'autorité administrative avec les fonctionnaires de l'État central présents à l'échelon des districts et des sous-districts.

E. Consentement libre, préalable et éclairé

66. Bien qu'il soit relativement nouveau au plan international, le concept de consentement libre, préalable et éclairé est, selon les peuples autochtones, l'un des principes les mieux à même de protéger leur droit à la participation. La mise en œuvre efficace de ce principe peut se traduire par des lois et des politiques spécifiques. Parmi les exemples évoqués plus haut, on peut citer le cas de la République démocratique du Congo qui a adopté une législation prévoyant des consultations aux fins d'obtenir le consentement libre, préalable et éclairé des populations autochtones.

67. En 2005, Novatek, la deuxième compagnie d'exploitation de gaz naturel de la Fédération de Russie opérant dans l'arrondissement autonome Yamalo-Nénets, a mis en place un programme socioéconomique élaboré pour et avec les peuples nénets touchés par ses activités, en organisant des réunions avec des membres et des dirigeants des communautés. En novembre 2008, un accord définissant les termes de la coopération entre la compagnie et les peuples autochtones a été signé avec l'organisation nénetse locale. La compagnie fournissait une aide pour des projets d'infrastructure et permettait aux peuples

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Voir par exemple le site Internet du Ministère de l'environnement de la Nouvelle-Zélande à l'adresse: www.mfe.govt.nz/publications/rma/nps-settlements-june09/html/page3.html.

⁵⁰ Voir la communication de Catherine Iorns à l'atelier technique sur les bonnes pratiques (voir note de bas de page 33).

⁵¹ Ibid.

autochtones de préserver leur économie et leurs moyens de subsistance traditionnels tout en profitant des possibilités d'emploi qu'offrait l'extraction du pétrole et du gaz⁵².

68. En Bolivie (État plurinational de), le Ministère des hydrocarbures et de l'énergie a coordonné, en 2010, un processus de consultation portant sur un projet d'exploration des hydrocarbures sur le territoire autochtone de Charagua Norte et Isoso, dans la région de Santa Cruz. Le processus a abouti à la signature d'un accord entre le Gouvernement et l'Assemblée des peuples guaranis de Charagua Norte et Isoso, qui précise que le consentement de la communauté est nécessaire avant le début de toute activité d'exploration par la compagnie argentine Pluspetrol. Le processus de consultation a débouché sur un résultat positif, en grande partie grâce à la volonté affichée par le Ministère des hydrocarbures et de l'énergie de respecter la pratique des organes de décision et des systèmes traditionnels guaranis. Il est important de souligner que le processus a été initié à partir des propositions des communautés autochtones elles-mêmes et qu'il a garanti le consentement libre, préalable et éclairé des communautés touchées⁵³.

69. En Malaisie, malgré des difficultés liées à leur application, les lois nationales comme la loi sur les forêts de l'État de Sabah et la loi sur les parcs de l'État de Sabah, contiennent des dispositions visant à garantir la consultation des peuples autochtones avant la création de réserves forestières et d'aires protégées. Les peuples autochtones peuvent invoquer ces dispositions pour exiger du Gouvernement qu'il obtienne leur consentement avant la mise en œuvre de tout projet de développement⁵⁴.

70. En Australie, aux termes de la section 23AA de la loi de 1976 sur les droits fonciers aborigènes (Territoires du Nord), les conseils fonciers aborigènes «donnent la priorité à la protection des intérêts des propriétaires traditionnels aborigènes de terres aborigènes relevant de leur compétence, et aux autres aborigènes intéressés par ces territoires» et «promeuvent une consultation efficace avec les propriétaires aborigènes traditionnels de terres aborigènes relevant de leur compétence, et avec les autres aborigènes intéressés par ces territoires». En vertu de la section 45, l'exploitation d'une mine située sur une terre aborigène ne peut être autorisée que si un accord a été conclu entre le conseil foncier aborigène et l'entreprise minière concernée.

71. Les tribunaux canadiens ont établi l'obligation de consulter les Premières Nations et de prendre en compte leurs intérêts pour toute activité susceptible de les toucher, notamment l'exploitation d'aires forestières⁵⁵. En outre, lors du processus de consultation, les peuples autochtones doivent être informés comme il se doit, afin qu'ils comprennent correctement les termes de la proposition.

72. Les tribunaux canadiens ont également jugé que les lois affectant les droits aborigènes et conventionnels devaient être justifiées et qu'à cette fin le Gouvernement devait consulter les peuples autochtones concernés.

⁵² A/HRC/EMRIP/2009/5.

⁵³ Voir Oxfam, «Case study: Bolivian Government Consultation with the Guaraní Indigenous Peoples of Charagua Norte and Isoso: proposed hydrocarbons exploration project in San Isidro Block Santa Cruz, Bolivia», 15 novembre 2010, disponible sur www.oxfamamerica.org/publications/bolivian-government-consultation-with-guarani-indigenous-peoples.

⁵⁴ Communication de l'Asia Indigenous Peoples' Pact au Mécanisme d'experts (voir la note de bas de page 19).

⁵⁵ Voir *Nation Haida c. Colombie britannique* (2004), CSC 73 et *Première Nation Tlingit de Taku River c. Colombie britannique (Directeur d'évaluation de projet)* (2004), CSC 74. Voir également la communication du Gouvernement canadien au Mécanisme d'experts (juillet 2010).

F. Participation aux réunions et processus régionaux et internationaux

73. Les lignes directrices sur les questions relatives aux peuples autochtones élaborées par le Groupe des Nations Unies pour le développement sont un bon exemple de pratique visant à prendre en compte et intégrer les questions concernant les peuples autochtones dans le système des Nations Unies, et en particulier dans les processus d'activités opérationnelles et les programmes à l'échelle des pays. Ces lignes directrices, élaborées avec la participation de l'Instance permanente sur les questions autochtones définissent un cadre normatif, stratégique et opérationnel général visant à mettre en œuvre, avec et pour les peuples autochtones, une approche du développement axée sur les droits de l'homme et respectueuse de leur culture. Ces lignes directrices contiennent aussi une liste de ressources relatives aux pratiques exemplaires et enseignements tirés de l'expérience acquise en matière d'élaboration de programmes ayant trait aux questions autochtones⁵⁶.

74. Figurent également parmi les exemples de bonne pratique les réunions préparatoires régionales sur l'Asie qui ont lieu annuellement pour examiner les stratégies et plans d'action relatifs aux différents mécanismes et procédures des Nations Unies ainsi qu'aux organisations et organismes internationaux compétents, et qui sont organisées par l'Asia Indigenous Peoples' Pact, avec la participation active de représentants autochtones choisis par leurs pairs, d'experts autochtones et de représentants des organismes des Nations Unies. Ces réunions font l'objet d'un suivi par les réunions du groupe asiatique lors des sessions de l'Instance permanente sur les questions autochtones et du Mécanisme d'experts, en vue de formuler des déclarations et des recommandations communes et de programmer des activités de sensibilisation, de coopération et de soutien⁵⁷.

75. Un autre exemple de bonne pratique quant à la participation des autochtones au niveau international est le rôle joué par le Caucus mondial des peuples autochtones dans les négociations portant sur la Déclaration sur les droits des peuples autochtones, puis son adoption.

76. Le Conseil consultatif de la communauté andine (État plurinational de Bolivie, Colombie, Équateur et Pérou) est un organe chargé de donner des conseils relatifs à tout ce qui touche les peuples autochtones dans le processus d'intégration, au niveau sous-régional, sur le plan politique, culturel, social et économique. Il compte un délégué autochtone par État choisi parmi les plus hauts rangs des organisations autochtones nationales, en fonction des procédures définies au niveau national⁵⁸.

77. Au Bangladesh et en Inde, les efforts du bureau régional de l'OIT pour inclure des représentants autochtones dans les processus de consultation et de mise en œuvre de ses activités sont des exemples de bonnes pratiques. Au Bangladesh, il a appuyé une initiative tendant à faire élaborer conjointement par des parlementaires autochtones et des représentants des peuples autochtones des recommandations et des propositions visant à leur reconnaissance par la Constitution. Ces textes ont ensuite été soumis au Comité de la réforme constitutionnelle⁵⁹.

⁵⁶ Disponible sur www.undg.org/index.cfm?P=270.

⁵⁷ Voir la communication de l'Asia Indigenous Peoples' Pact au Mécanisme d'experts (voir la note de bas de page 19).

⁵⁸ OIT, Guide sur la Convention n° 169 de l'OIT (voir la note de bas de page 4).

⁵⁹ Asia Indigenous Peoples' Pact (voir la note de bas de page 19).

78. Six organisations représentant des peuples autochtones participent officiellement et de façon permanente au Conseil de l'Arctique. Elles ne disposent toutefois pas des mêmes pouvoirs que les huit États qui le composent⁶⁰.

79. Le Programme de collaboration des Nations Unies sur la réduction des émissions liées au déboisement et à la dégradation des forêts dans les pays en développement mène des consultations avec les peuples autochtones sur les lignes directrices de son programme afin d'obtenir le consentement libre, préalable et éclairé des peuples autochtones et des autres communautés dépendantes de la forêt⁶¹. Toutefois, le Rapporteur spécial a signalé plusieurs améliorations possibles de ce projet de lignes directrices (notamment, dans sa lettre du 28 février 2011 au Conseiller principal de la politique du Programme des Nations Unies pour le développement).

G. Autres exemples de bonnes pratiques

80. La plupart des institutions nationales des droits de l'homme créées en conformité avec les Principes de Paris ont pour mission, entre autres, de conseiller les gouvernements quant à l'élaboration de lois et procédures. En tant qu'organes indépendants, ces institutions peuvent jouer un rôle important dans le rapprochement des représentants du gouvernement et des peuples autochtones, favorisant ainsi la participation des peuples autochtones aux débats et décisions sur des questions qui les concernent. Elles peuvent aussi rappeler que toutes les parties prenantes doivent veiller à ce que les représentants autochtones participent aux processus de décision.

81. La Commission des droits de l'homme de Malaisie a adopté une approche fondée sur la coopération et le dialogue pour améliorer le statut et la reconnaissance des droits des peuples autochtones à la terre, en organisant notamment une enquête nationale sur les droits fonciers des peuples autochtones. Cette enquête s'appuie sur un appel public à la communication d'informations ainsi que sur des consultations et des audiences publiques auxquelles des représentants des peuples autochtones prendront une large part. Cette recherche, qui comprend un travail de cartographie des communautés, assurera la participation des peuples et des organisations autochtones à la collecte de données servant à établir les cartes du Système d'information géographique montrant les terres revendiquées par les autochtones⁶².

82. En Indonésie, le protocole d'accord signé entre l'Institution nationale des droits de l'homme indonésienne et Aliansi Masyarakat Nusantara, le réseau national autochtone, porte sur le traitement d'allégations d'atteinte aux droits de l'homme et la promotion de la Déclaration sur les droits des peuples autochtones. De même, le réseau Asie-Pacifique des institutions nationales des droits de l'homme s'emploie aujourd'hui à associer les peuples autochtones à la promotion de la Déclaration leur permettant de participer aux processus décisionnels.

83. La promotion des principes de non-discrimination, de participation, d'obligation de rendre des comptes, et d'autonomisation par les universités et les organismes des Nations Unies, a conduit à une meilleure inclusion des groupes défavorisés et vulnérables dans les processus de gouvernance. En particulier, l'ouvrage intitulé *Towards Inclusive Governance: Promoting the Participation of Disadvantaged Groups in Asia-Pacific*, publié par le centre régional pour l'Asie-Pacifique du Programme des Nations Unies pour le

⁶⁰ Communication de Sara Olsvig (voir la note de bas de page 15).

⁶¹ Par exemple à Arusha, du 27 au 30 janvier 2011.

⁶² Communication de la Commission des droits de l'homme de Malaisie au Mécanisme d'experts.

développement, présente les enseignements tirés de l'expérience de huit pays de la région Asie-Pacifique. Cette étude est un plaidoyer pour l'inclusion des groupes exclus, notamment des peuples autochtones, en vue d'assurer leur représentation effective et de créer des conditions favorables à un plus grand respect des droits de l'homme de tous les peuples, à leur promotion et à leur réalisation⁶³. Cet exemple constitue une bonne pratique mise en œuvre par un organisme des Nations Unies pour encourager et promouvoir les processus décisionnels et les organes de décision autochtones dans différents environnements.

⁶³ Programme des Nations Unies pour le développement, *Towards Inclusive Governance* (2007), disponible sur <http://www.snap-undp.org/elibrary/Publications/TowardsInclusiveGovernance.pdf> (consulté le 17 avril 2011).

Annexe

Avis n° 2 (2011) du Mécanisme d'experts: Les peuples autochtones et le droit de participer à la prise de décisions

1. Les peuples autochtones sont parmi les secteurs de la société les plus exclus, les plus marginalisés et les plus défavorisés, ce qui a eu des effets négatifs sur leur capacité à déterminer la direction de leurs propres sociétés, notamment dans la prise de décisions concernant les questions qui touchent à leurs droits et à leurs intérêts et qui peut encore être un facteur important contribuant à leur situation défavorisée. Les droits à la prise de décisions et la participation des peuples autochtones aux décisions qui les concernent sont nécessaires pour leur permettre de protéger, entre autres, leurs cultures, notamment leurs langues, ainsi que leurs terres, territoires et ressources. Dans de nombreux cas, cependant, les peuples autochtones ont pratiqué ou continuent de pratiquer leurs propres formes de gouvernance.

2. Le droit des peuples autochtones à la participation est bien établi en droit international. Plus récemment, le discours sur les droits autochtones a mis de plus en plus l'accent sur les droits des peuples autochtones non seulement de prendre part aux processus de prise de décisions les concernant, mais également de contrôler réellement l'issue de ces processus.

3. Cet éventail de droits est bien illustré par la Déclaration sur les droits des peuples autochtones, qui contient plus de 20 dispositions générales relatives aux peuples autochtones et à la prise de décisions. Ces droits vont du droit à l'autodétermination, qui comprend le droit d'être autonome et de s'administrer soi-même, aux droits de participer et d'être activement associés aux processus de prise de décisions. D'autres dispositions établissent des obligations spécifiques des États d'assurer la participation des peuples autochtones à la prise de décisions, notamment d'obtenir leur consentement libre, préalable et éclairé; de rechercher des accords librement consentis avec les peuples autochtones; de consulter les peuples autochtones et de coopérer avec eux; et de prendre des mesures en concertation avec eux⁶⁴.

4. En tant qu'expression normative du consensus international qui existe concernant les droits individuels et collectifs des peuples autochtones d'une manière qui soit compatible avec les normes internationales relatives aux droits de l'homme en vigueur, la Déclaration sur les droits des peuples autochtones offre un cadre d'action orienté vers la pleine protection et l'exercice intégral de ces droits, notamment le droit de participer à la prise de décisions.

5. Pour ce qui est des droits de participation, le droit international des droits de l'homme vise le droit de participer aux affaires publiques dans des termes généraux et particuliers, notamment dans diverses dispositions de traités des droits de l'homme, telles que l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la Convention n° 169 de l'Organisation internationale du Travail (OIT) relative aux peuples autochtones et tribaux, 1989⁶⁵. La participation aux affaires publiques sous sa forme générale inclut l'association à la direction des affaires publiques. La participation électorale n'est qu'une expression spécifique du droit de participation. En outre, le droit de prendre part aux

⁶⁴ Art. 3 à 5, 10 à 12, 14, 15, 17 à 19, 22, 23, 26 à 28, 30 à 32, 36, 38, 40, 41.

⁶⁵ Art. 2, 5 à 7, 15 à 17, 20, 22, 23, 25, 27, 28, 33.

affaires publiques ne se limite pas à la participation aux institutions politiques officielles, mais il inclut également la participation aux activités civiles, culturelles et sociales à caractère public. Le droit de participer aux affaires publiques est traditionnellement défini comme un droit civil et politique de l'individu. Dans le contexte des peuples autochtones, toutefois, le droit revêt également un aspect collectif, impliquant un droit du groupe en tant que peuple d'être habilité à prendre des décisions.

6. Plus généralement, le droit des peuples autochtones de participer à la prise de décisions est également affirmé dans la jurisprudence internationale, telle que la décision de la Cour interaméricaine des droits de l'homme dans laquelle la Cour a reconnu leur droit de s'organiser selon des modalités qui soient compatibles avec leurs coutumes et traditions en vertu des lois électorales de l'État⁶⁶. La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a exprimé ses préoccupations face à l'exclusion des peuples autochtones de la prise de décisions concernant leurs terres⁶⁷.

7. L'article 6 de la Convention n° 169 de l'OIT exige que les consultations avec les peuples autochtones soient menées à travers les institutions représentatives de ces peuples. Les peuples autochtones devraient contrôler le processus permettant de déterminer la représentativité, conformément aux normes des droits de l'homme telles qu'elles sont énoncées, notamment, dans la Déclaration sur les droits des peuples autochtones⁶⁸.

8. Pour respecter la norme procédurale selon laquelle les consultations doivent être menées par des procédures appropriées, les grandes séances publiques d'information ne sont normalement pas considérées comme suffisantes. Les procédures de consultation doivent permettre aux peuples autochtones d'exprimer pleinement leurs points de vue, en temps voulu et en toute connaissance de cause, afin qu'ils soient en mesure d'influer sur l'issue de la consultation et que le consensus puisse être réalisé.

9. En outre, les consultations doivent être menées de bonne foi et sous une forme appropriée au contexte pertinent, ce qui suppose qu'elles se déroulent dans un climat de confiance mutuelle et de transparence. Les peuples autochtones doivent disposer du temps suffisant pour appliquer leurs propres processus décisionnels, et participer aux décisions prises dans le respect de leurs pratiques culturelles et sociales. Enfin, l'objectif des consultations doit être de parvenir à un accord ou à un consensus.

10. Comme indiqué plus haut, l'obligation de consulter les peuples autochtones se retrouve également dans un certain nombre de dispositions de la Déclaration sur les droits des peuples autochtones⁶⁹. Tout comme la Convention n° 169 de l'OIT, les articles 19 et 32 2) de la Déclaration exigent des États qu'ils consultent les peuples autochtones de bonne foi, par les procédures appropriées, dans le but d'obtenir leur accord ou leur consentement lorsque des mesures susceptibles de les affecter sont envisagées.

11. De plus, plusieurs organes conventionnels des droits de l'homme de l'ONU ont établi que les États étaient tenus, dans le cadre de leurs obligations conventionnelles, de consulter effectivement les peuples autochtones sur des questions touchant leurs intérêts et leurs droits et, dans certains cas, d'obtenir le consentement des peuples autochtones⁷⁰.

⁶⁶ Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Yatama c. Nicaragua*, arrêt du 23 juin 2005.

⁶⁷ Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, *Endorois Welfare Council c. Kenya*, 4 février 2010.

⁶⁸ A/HRC/EMRIP/2010/2.

⁶⁹ Art. 10, 11, 15, 17, 19, 28, 29, 30, 32, 36 et 38.

⁷⁰ Voir A/HRC/EMRIP/2010/2. Voir également CCPR/C/79/Add.109 et Add.112, CCPR/CO/69/AUS et CCPR/CO/74/SWE; *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquantième session, Supplément n° 40 (A/50/40)*, vol. II, annexe X, sect. I, par. 9.6; CERD/C/CAN/CO/18, par. 15 et 25; CERD/C/NZL/CO/17, par. 20; CERD/C/IDN/CO/3, par. 17; CERD/C/COD/CO/15, par. 18;

12. L'obligation des États de consulter les peuples autochtones et d'obtenir leur consentement est également exprimée dans les décisions et conclusions, entre autres, de l'Examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme⁷¹, de la Cour interaméricaine des droits de l'homme et de la Commission interaméricaine des droits de l'homme⁷², de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples⁷³, du Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones⁷⁴, ainsi que dans des textes de politique internationale⁷⁵, qui sont en partie relatés dans le rapport d'étape sur les peuples autochtones du Mécanisme d'experts sur les peuples autochtones et le droit de participer à la prise de décisions⁷⁶. Dans ce rapport, le Mécanisme d'experts a relevé que, dans plusieurs traités conclus entre États et peuples autochtones, il est affirmé que le principe du consentement de ces derniers est fondamental dans la relation conventionnelle ainsi créée entre les uns et les autres⁷⁷.

13. La participation effective et utile des peuples autochtones à la prise de décisions est d'une importance cruciale pour l'exercice d'un grand nombre de droits de l'homme. Par exemple, le droit des peuples autochtones à identifier leurs propres priorités en matière d'éducation et de participer effectivement à la formulation, à la mise en œuvre et à l'évaluation des projets, programmes et services éducatifs est essentiel pour leur permettre de jouir du droit à l'éducation⁷⁸. Lorsqu'il est mis en œuvre comme droit conventionnel, le droit à l'éducation offre un cadre à la réconciliation. Les Commissions pour la vérité et la réconciliation offrent également un modèle pour l'amélioration des relations entre les États et les peuples autochtones⁷⁹.

14. La participation des peuples autochtones à la prise de décisions est d'une importance cruciale pour la bonne gouvernance. Un des objectifs des normes internationales relatives aux droits des peuples autochtones est de combler le fossé entre, d'un côté, leurs droits, et de l'autre la mise en œuvre de ces droits.

15. Toutefois, de nombreux peuples autochtones restent exposés à des interventions imposées d'en haut par les États qui font peu de cas, voire aucun cas, de leurs droits et de leur situation. Dans de nombreux cas, c'est là la cause fondamentale de la spoliation des terres, des conflits interethniques, des violations des droits de l'homme, du déplacement de populations et de la perte de moyens de subsistance viables.

16. L'obligation de consulter les peuples autochtones s'applique à chaque fois qu'une mesure ou une décision affectant spécifiquement les peuples autochtones est envisagée (par exemple, affectant leurs terres ou leurs moyens de subsistance). Elle s'applique également dans des situations où l'État envisage des décisions ou mesures susceptibles d'avoir des

CERD/C/ECU/CO/19, par. 16; CERD/C/USA/CO/6, par. 29; CERD/C/NAM/CO/12, par. 18; CERD/C/SWE/CO/18, par. 19; CCPR/C/NIC/CO/3, par. 21; CCPR/C/BWA/CO/1, par. 24; CCPR/C/CRI/CO/5, par. 5; CCPR/C/CHL/CO/5, par. 19; *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-deuxième session, Supplément n° 18 (A/52/18)*, annexe V; et E/C.12/GC/21.

⁷¹ Voir, par exemple, la décision du Conseil des droits de l'homme 12/106.

⁷² Par exemple, *Yatama c. Nicaragua* (voir note de bas de page 70) et *Peuple Saramaka c. Suriname*, arrêt du 28 novembre 2007.

⁷³ *Endorois Welfare Council c. Kenya* (voir note de bas de page 71).

⁷⁴ A/HRC/12/34.

⁷⁵ Par exemple, voir les Lignes directrices Akwe: Kon pour l'application de l'article 8 j) de la Convention sur la diversité biologique, et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, Politique environnementale et sociale (mai 2008).

⁷⁶ A/HRC/EMRIP/2010/2.

⁷⁷ Ibid. Au Canada, les traités n^{os} 6, 7 et 8 contiennent des dispositions relatives au consentement des peuples autochtones.

⁷⁸ A/HRC/12/33.

⁷⁹ A/HRC/15/36, par. 11.

conséquences pour la société dans son ensemble, mais qui affectent au premier chef les peuples autochtones, en particulier dans les cas où les décisions peuvent avoir un effet disproportionné sur les peuples autochtones⁸⁰.

17. En ce qui concerne le droit à l'autodétermination, la Déclaration sur les droits des peuples autochtones affirme que les peuples autochtones, dans l'exercice de leur droit à l'autodétermination, ont le droit de développer et de conserver leur propre autorité et leurs propres organes de décision, parallèlement à leur droit de participer aux processus externes de prise de décisions qui les affectent. Ceci est essentiel à leur capacité de maintenir et de développer leurs identités, leurs langues, leurs cultures et leurs religions dans le cadre de l'État dans lequel ils vivent.

18. L'article 3 de la Déclaration sur les droits des peuples autochtones reflète le paragraphe 1 de l'article premier commun au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et au Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Par conséquent, les peuples autochtones ont le droit de déterminer leur propre développement économique, social et culturel et de gérer, dans leur propre intérêt, leurs ressources naturelles. Les obligations de consulter les peuples autochtones et d'obtenir leur consentement libre, préalable et éclairé dérivent de leur droit à l'autodétermination.

19. En application des articles 5 et 18 de la Déclaration sur les droits des peuples autochtones, et dans le cadre du droit à l'autodétermination, les peuples autochtones ont le droit de prendre des décisions indépendantes sur toutes les questions relatives à leurs affaires intérieures et locales, et d'influencer de manière effective la prise de décisions les affectant s'ils choisissent de participer à la prise de décisions relatives à des affaires extérieures.

20. Les normes internationales relatives aux obligations de l'État de consulter les peuples autochtones et de chercher à obtenir leur consentement libre, préalable et éclairé établissent les fondements qui garantissent que les peuples autochtones ont le dernier mot quant à la prise de décisions extérieures sur des questions les concernant.

21. Comme il est mentionné plus haut, le droit au consentement libre, préalable et éclairé est inscrit dans le droit à l'autodétermination. Les procédures à suivre pour les consultations et l'obtention du consentement libre, préalable et éclairé sont similaires. Néanmoins, le principe du consentement libre, préalable et éclairé doit être compris dans le contexte du droit des peuples autochtones à l'autodétermination, car c'est un élément intégral de ce droit.

22. L'obligation pour l'État d'obtenir le consentement libre, préalable et éclairé des peuples autochtones permet à ces derniers de déterminer de manière effective l'issue des prises de décisions qui les affectent, et pas seulement de participer à ces processus. Le consentement est un élément important du processus de prise de décisions obtenu par une consultation et une participation authentiques. Par conséquent, l'obligation d'obtenir le consentement libre, préalable et éclairé des peuples autochtones n'est pas seulement d'ordre procédural, mais un mécanisme de fond qui garantit le respect des droits des peuples autochtones.

23. La Déclaration sur les peuples autochtones exige que le consentement libre, préalable et éclairé des peuples autochtones soit obtenu pour les questions qui sont d'une importance fondamentale pour leurs droits, leur survie, leur dignité et leur bien-être. Afin d'évaluer si une question est importante pour les peuples autochtones concernés, les facteurs pertinents incluent le point de vue et les priorités de ces peuples, la nature de la question ou de l'activité proposée et ses répercussions potentielles sur les peuples

⁸⁰ Voir A/HRC/12/34, par. 42 et 43.

autochtones concernés, compte tenu, notamment, des effets cumulatifs d'atteintes ou d'activités précédentes et des injustices historiques auxquelles ces peuples sont confrontés. S'appuyant sur le droit à l'autodétermination, l'article 10 de la Déclaration interdit que les peuples autochtones soient enlevés de force à leurs terres et territoires. Par contraste, le paragraphe 2 de l'article 16 de la Convention n° 169 de l'OIT prévoit des procédures permettant la réinstallation forcée, à titre exceptionnel, sans le consentement des peuples autochtones concernés. En outre, la Déclaration impose aux États d'obtenir le consentement libre, préalable et éclairé des peuples autochtones dans certaines autres situations, comme le prévoient les articles 11 2), 19, 28 1), 29 2) et 32 2).

24. L'obligation d'obtenir le consentement libre, préalable et éclairé des peuples autochtones suppose qu'il existe un mécanisme et un processus par lesquels les peuples autochtones prennent leurs propres décisions, de manière indépendante et collective, sur les questions qui les touchent. Le processus doit être mené de bonne foi afin de garantir le respect mutuel. L'obligation de l'État d'obtenir le consentement libre, préalable et éclairé affirme le droit des peuples autochtones de ne pas donner leur consentement et d'établir les termes et des conditions de ce consentement.

25. Les éléments du consentement libre, préalable et éclairé sont liés entre eux; les adjectifs «libre», «préalable» et «éclairé» qualifient et déterminent les conditions du consentement des peuples autochtones; la violation de l'un quelconque de ces trois éléments peut invalider tout accord apparent des peuples autochtones.

26. L'élément «libre» implique l'absence de coercition, d'intimidation ou de manipulation; «préalable» signifie que le consentement est obtenu avant le début de l'activité liée à la décision à prendre, et vise notamment le délai nécessaire pour permettre aux peuples autochtones de mettre en œuvre leurs propres processus de prise de décisions; «éclairé» veut dire que les peuples autochtones ont reçu toutes les informations relatives à l'activité et que ces informations sont objectives, exactes et présentées d'une manière et sous une forme compréhensibles par les peuples autochtones; «consentement» implique que les peuples autochtones ont donné leur accord à l'activité qui fait l'objet de la décision pertinente, ce qui peut également être soumis à conditions⁸¹.

Mesures

27. Le consentement libre, préalable et éclairé implique que les États ont l'obligation d'obtenir le consentement des peuples autochtones à l'égard de décisions qui sont d'une importance fondamentale pour leurs droits, leur survie, leur dignité et leur bien-être. Les États doivent veiller à ce que les consultations et les négociations avec les peuples autochtones soient menées avec leurs représentants, en conformité également avec les normes de droits de l'homme énoncées dans la Déclaration sur les droits des peuples autochtones.

28. Les États sont tenus de respecter le fait que les peuples autochtones ont le droit de participer à tous les niveaux de la prise de décisions, y compris la prise de décisions relatives à des affaires extérieures, si les peuples autochtones concernés le choisissent et sous les formes de leur choix, y compris, le cas échéant, des arrangements de cogouvernance.

29. Les États doivent respecter et appuyer les formes traditionnelles et contemporaines des structures de gouvernance des peuples autochtones, y compris leurs pratiques collectives de prise de décisions.

⁸¹ Pour une interprétation du consentement libre, préalable et éclairé, voir E/C.19/2005/3.

30. Les États doivent adopter et appliquer des dispositions constitutionnelles et autres dispositions juridiques qui renforcent la participation des peuples autochtones à la prise de décisions, conformément à la Déclaration sur les droits des peuples autochtones, en particulier là où cela est sollicité par les peuples autochtones concernés.

31. Les femmes autochtones rencontrent fréquemment des obstacles exceptionnels pour participer à la prise de décisions. Les États, les organisations internationales, les peuples autochtones et autres entités ayant compétence décisionnelle doivent par conséquent faciliter la participation des femmes autochtones à leurs activités et améliorer leur accès pour permettre aux femmes autochtones qui souhaitent participer à la prise de décisions de surmonter ces difficultés.

32. Les États et les organisations internationales et nationales concernées doivent faire en sorte que les peuples autochtones aient la capacité financière et technique de prendre part à des exercices de consultation et de recherche de consentement et de participer aux processus de prise de décisions aux échelons régional et international.

33. Les États doivent également reconnaître que le droit à l'autodétermination des peuples autochtones suppose l'obligation pour les États d'obtenir le consentement libre, préalable et éclairé des peuples autochtones, non pas simplement pour être associés aux processus de prise de décisions, mais pour avoir le droit d'en déterminer l'issue. Les traités, en ce qu'ils affirment le droit à l'autodétermination, et les relations qu'ils représentent, constituent la base d'un partenariat renforcé, conforme à la Déclaration sur les droits des peuples autochtones.

34. Les États doivent respecter le droit des peuples autochtones à l'autodétermination, qui doit s'exercer dans les limites des frontières d'États existantes à travers des mécanismes autonomes ou d'auto-administration. Les États doivent veiller à ce que les peuples autochtones disposent des moyens de financer leurs activités autonomes, en conformité avec l'article 4 de la Déclaration sur les peuples autochtones.

35. L'Organisation des Nations Unies doit, conformément à la Déclaration sur les droits des peuples autochtones, établir un mécanisme/système permanent de consultation des organes de gouvernement des peuples autochtones, notamment les parlements, assemblées, conseils et autres organes autochtones représentant les peuples autochtones concernés, afin que ces organes aient un statut consultatif leur permettant de participer de manière effective à tous les niveaux de l'Organisation.

36. L'OIT doit permettre la représentation effective des peuples autochtones dans sa prise de décisions, en particulier en ce qui concerne la mise en œuvre et la supervision des Conventions et normes de l'OIT relatives aux peuples autochtones.

37. Les institutions nationales des droits de l'homme, en tant qu'organes indépendants, doivent largement contribuer à réunir les représentants du gouvernement et des peuples autochtones, favorisant ainsi la participation des peuples autochtones aux discussions et aux décisions sur les questions qui les concernent. Les institutions nationales des droits de l'homme peuvent également insister sur la nécessité, pour toutes les parties prenantes, de veiller à ce que les représentants autochtones soient associés à la prise de décisions. Ces institutions, dans le cadre de leurs propres programmes, peuvent également associer activement les peuples autochtones à la prise de décisions sur des questions connexes.