



Assemblée générale

Distr. générale
17 mai 2010
Français
Original: anglais

Conseil des droits de l'homme

Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones

Troisième session

12-16 juillet 2010

Point 3 de l'ordre du jour provisoire

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

Rapport d'étape 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

Le présent rapport traite essentiellement du cadre international des droits de l'homme, de la prise de décisions par les peuples autochtones pour ce qui touche à leurs affaires intérieures et, enfin, de leur participation aux mécanismes décisionnels des institutions et des processus, étatiques ou non, qui les concernent.

* Soumission tardive.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1 – 6	3
II. Cadre international des droits de l’homme	7 – 40	4
A. La Convention n° 169 de l’Organisation internationale du Travail	17 – 26	6
B. Instruments et jurisprudence régionaux	27–29	8
C. Le droit à l’autodétermination	30–33	9
D. Consentement libre, préalable et éclairé	34–40	10
III. Processus décisionnels et organes de décision internes des peuples autochtones	41–65	12
A. Processus décisionnels des peuples autochtones	42–45	12
B. Organes de décision des peuples autochtones	46–50	13
C. Parlements et organisations autochtones	51–53	14
D. Systèmes juridiques autochtones	54–58	15
E. Rôle des femmes autochtones dans la prise de décisions	59–60	16
F. Transformation et difficultés de la gouvernance autochtone	61–65	16
IV. Participation aux mécanismes de prise de décisions liés aux institutions et processus, étatiques et non étatiques, concernant les peuples autochtones	66–100	18
A. Participation à la politique électorale	66–69	18
B. Participation aux processus parlementaires	70–77	19
C. Participation directe à la gouvernance	78–81	20
D. Participation à des systèmes hybrides de gouvernance.....	82–85	21
E. Conseils ou comités établis par l’État.....	86	21
F. Consultations et application du principe du consentement libre, préalable et éclairé concernant les projets de développement.....	87–91	22
G. Participation à la création d’autres organisations	92–94	23
H. Participation aux réunions et processus régionaux et internationaux	95–96	23
I. Autres questions et défis.....	97–100	24

I. Introduction

1. Il ressort du Programme d'action pour la deuxième Décennie internationale des peuples autochtones qu'il est essentiel que ces peuples participent pleinement à la prise de décisions. Un des cinq objectifs du Programme, adopté par l'Assemblée générale dans sa résolution 59/174, est de promouvoir la participation pleine et entière des peuples autochtones à la prise des décisions qui concernent directement ou indirectement leur mode de vie, leurs terres et territoires traditionnels, leur intégrité culturelle en tant que peuples autochtones disposant de droits collectifs ou tout autre aspect de leur vie, sur la base du principe du consentement préalable, libre et éclairé (A/60/270, par. 9, al. ii)).

2. Les articles de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (ci-après «la Déclaration») consacrés à cette question soulignent l'importance du principe énoncé ci-dessus pour la réalisation des droits des peuples autochtones (voir par. 8 ci-après)¹. En effet, pour que les peuples autochtones aient accès à l'ensemble des droits de l'homme, il faut nécessairement qu'ils puissent participer aux décisions concernant tous les aspects de leur vie. Ce principe est le corollaire d'une multitude de normes universellement acceptées en matière de droits de l'homme et son principal objet est de consacrer le droit des peuples autochtones de maîtriser leur propre destin dans des conditions d'égalité. Sans ce droit fondamental, les peuples autochtones ne peuvent jouir pleinement de l'ensemble des droits de l'homme, que ce soit à titre collectif ou individuel.

3. Fait important, la Déclaration établit une distinction entre les décisions relatives aux affaires intérieures et celles relatives aux affaires extérieures. Ainsi, les peuples autochtones ont le droit d'être autonomes et de s'administrer eux-mêmes pour tout ce qui touche à leurs affaires intérieures et locales (art. 4), ainsi que, si tel est leur choix, de participer pleinement à la vie politique, économique, sociale et culturelle de l'État (art. 5), et de participer à la prise de décisions sur des questions qui peuvent concerner leurs droits (art. 18 et 19). Autrement dit, la Déclaration proclame non seulement le droit des peuples autochtones de conserver et de développer leur propre autorité et leurs propres organes de décision, mais aussi celui de participer aux décisions et à l'organisation politique de l'État. Ce sont donc essentiellement ces deux domaines qui seront examinés dans le présent rapport, à la lumière des instruments internationaux applicables.

4. Alors que, par aspect «extérieur» de la prise de décisions, on entend généralement les institutions et les processus, étatiques ou non, concernant les peuples autochtones, il convient de noter que la Déclaration ne définit pas ce qui est entendu par «affaires intérieures et locales». Néanmoins, la formulation de certaines de ses dispositions évoque à l'évidence, d'un point de vue conceptuel, le droit d'être autonome et de s'administrer soi-même (voir art. 5 et 14).

5. Le principe de la participation aux décisions a également un lien clair avec le droit des peuples autochtones à l'autodétermination, qui comprend le droit d'être autonome et de s'administrer soi-même et l'obligation des États de consulter les peuples autochtones au sujet des questions qui peuvent les concerner, sur la base du principe du consentement libre, préalable et éclairé. Ces notions juridiques font partie intégrante de tout débat sur le droit des peuples autochtones de participer aux décisions et seront considérées tout au long du présent rapport comme des aspects importants de ce droit.

6. Enfin, comme le droit à la participation s'applique aux peuples autochtones à titre collectif et individuel, et compte tenu du fait que les droits spécifiques des peuples

¹ Art. 3 à 5, 10 à 12, 14, 15, 17 à 19, 22, 23, 26 à 28, 30 à 32, 36, 38, 40 et 41.

autochtones sont en général formulés comme des droits collectifs, le présent rapport traitera aussi du droit collectif des peuples autochtones de participer à la prise de décisions.

II. Cadre international des droits de l'homme

7. Le droit international des droits de l'homme définit le droit à la participation dans des termes généraux et particuliers. Dans son acception générale, la participation concerne la direction des affaires publiques, tandis que la participation aux élections en est un aspect particulier. Le droit de participer aux affaires publiques ne vise pas seulement les institutions politiques officielles mais aussi les activités sociales à caractère public. Ce droit est en outre à la fois individuel et collectif. Ces principes fondamentaux sont protégés par la Déclaration universelle des droits de l'homme, dont l'article 21.1 dispose que «Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis», et l'article 21.3, que «La volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics».

8. La Déclaration des Nations Unies sur les peuples autochtones comporte plus de 20 dispositions concernant le droit de ces peuples de participer à la prise de décisions: a) le droit des peuples autochtones à l'autodétermination; b) leur droit d'être autonomes et de s'administrer eux-mêmes; c) leur droit de participer; d) leur «droit d'être activement associés»; e) le devoir des États d'«obtenir leur consentement, donné librement et en connaissance de cause»; f) le devoir de rechercher des accords librement consentis avec les peuples autochtones; g) le devoir de «se concerter et coopérer» avec ces peuples; h) le devoir de prendre des mesures en concertation avec eux; i) le devoir de «respecter dûment leurs coutumes». Toutes ces dispositions montrent que le droit des peuples autochtones de participer est un principe fondamental et un droit consacré par le droit international des droits de l'homme.

9. Le droit à la dimension extérieure de la participation a été énoncé dans des instruments précédents relatifs aux droits de l'homme; par exemple, l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques définit le droit de tout citoyen: a) de prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis; b) de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques et honnêtes; c) d'accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques de son pays.

10. Contrairement à toutes les autres dispositions du Pacte, l'article 25 utilise la notion de «citoyen» à propos des sujets de droit. Les États peuvent donc décider qu'il faut remplir la condition de la citoyenneté pour exercer les droits définis à l'article 25, encore que la disposition ne les empêche pas d'étendre de tels droits aux non-citoyens. Néanmoins, cette mention de la citoyenneté est un obstacle juridique fondamental pour un grand nombre d'autochtones apatrides dont le statut juridique d'étranger dans leur propre pays de naissance et de résidence limite la capacité de participer aux affaires publiques.

11. Dans son Observation générale n° 25, le Comité des droits de l'homme a précisé que les droits énoncés à l'article 25 étaient liés au droit des peuples de disposer d'eux-mêmes prévu au paragraphe 1 de l'article premier du Pacte, mais qu'ils en étaient distincts (CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, par. 2). Le Comité a conclu que les droits de déterminer librement son statut politique et de choisir la forme de constitution ou de gouvernement, prévus au paragraphe 1 de l'article premier, étaient conférés aux peuples en tant que tels tandis que l'article 25, en revanche, traitait du droit des citoyens à titre individuel de participer aux processus qui touchaient à la direction des affaires publiques. Dans une affaire de 1991 concernant des peuples autochtones, *Marshall et al. Société tribale Mikmaq c. Canada*, le Comité a également affirmé que le droit de participation énoncé au

paragraphe a) de l'article 25 comprenait le droit de prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis. Le Comité a conclu que la disposition ne prévoyait pas le droit à la représentation directe de groupes autochtones au processus constitutionnel, du moment que les membres de ces groupes jouissaient, à titre individuel, du même droit de participer que celui d'autres groupes². Il convient néanmoins de souligner que, récemment, le Comité a évoqué explicitement à plusieurs reprises soit l'article premier soit la notion d'autodétermination au sujet des peuples autochtones et, plus particulièrement, de leur droit de participer³.

12. D'autre part, le droit de participer pour ce qui touche à certaines affaires intérieures ou locales est évoqué à l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui consacre les droits culturels des peuples autochtones. Le Comité des droits de l'homme a indiqué que l'exercice de ces droits pouvait exiger des mesures positives de protection prescrites par la loi et des mesures garantissant la participation effective des membres des communautés à la prise des décisions les concernant (CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, par. 7). Le droit à la participation a été précisé dans d'autres observations et conclusions du Comité, dans le cadre de communications individuelles présentées au titre du premier Protocole facultatif. L'absence de consultations constructives avec la communauté autochtone concernée au sujet des mesures risquant de la toucher constitue habituellement un déni de ses droits culturels au titre de l'article 27⁴.

13. Les articles 7 et 8 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes établissent clairement le droit de celles-ci de participer à la vie politique et publique du pays dans des conditions d'égalité avec les hommes, y compris sur le plan international. La Convention n'évoque certes pas spécifiquement les droits des femmes autochtones, mais les articles en question doivent être lus au regard de l'article 22 de la Déclaration, qui dispose que les besoins spéciaux des femmes autochtones sont garantis et que ces dernières sont protégées contre toutes les formes de discrimination. De même, la Déclaration et le Programme d'action de Beijing ne mentionnent pas expressément la participation des femmes autochtones, mais la Commission de la condition de la femme a demandé que celles-ci participent aux objectifs définis dans le Programme d'action de Beijing et à ceux du Millénaire pour le développement (E/CN.6/2005/2, par. 572 à 595).

14. La participation est aussi un des principes directeurs de la Convention relative aux droits de l'enfant. L'article 12 affirme en effet que les enfants, à titre individuel ou collectif, ont le droit de participer à toute décision susceptible d'être importante pour leur vie et d'influencer les décisions prises à cet égard au sein de la famille, à l'école ou dans la collectivité. De plus, les dispositions de la Convention doivent être interprétées à la lumière de l'article 30, qui dispose que l'enfant autochtone ne peut être privé du droit d'avoir sa propre vie culturelle, de professer et de pratiquer sa propre religion ou d'employer sa propre langue en commun avec les autres membres de son groupe, à titre individuel ou collectif.

15. Dans la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, il est établi que les États interdisent et éliminent la discrimination raciale sous toutes ses formes et garantissent le droit de chacun à l'égalité devant la loi, notamment dans la jouissance des droits politiques et la direction des affaires publiques (art. 5). Dans sa recommandation générale n° 23 sur les droits des peuples autochtones (1997), le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a demandé aux États parties de veiller à ce que les

² Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-septième session, Supplément n° 40* (A/47/40) et Hanski, Raija and Scheinin, Martin (2003), *Leading Cases of the Human Rights Committee*, Vasa, Institut des droits de l'homme, Université Åbo Akademi, p. 402, 406 à 409.

³ Voir CCPR/C/79/Add.109 et Add.112, CCPR/CO/69/AUS et CCPR/CO/74/SWE.

⁴ *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquantième session, Supplément n° 40* (A/50/40), vol. II, annexe X, chap. I, par. 9.6.

membres des populations autochtones jouissent de droits égaux en ce qui concerne la participation effective à la vie publique et à ce qu'aucune décision directement liée à leurs droits et à leurs intérêts ne soit prise sans leur consentement informé⁵.

16. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels comporte des dispositions consacrant le droit de participer à la vie économique, sociale et culturelle de l'État. Dans son Observation générale n° 20, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels souligne que le principe de non-discrimination et d'égalité, tel qu'il est formulé au paragraphe 2 de l'article 2, et présent dans l'ensemble du Pacte, s'applique à tous les droits contenus dans la Convention⁶.

A. La Convention n° 169 de l'Organisation internationale du Travail

17. La Convention concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants de l'Organisation internationale du Travail (Convention n° 169) contient un certain nombre de dispositions sur le droit à la participation des peuples autochtones. Fondée sur la reconnaissance des aspirations des peuples autochtones à exercer un contrôle sur leurs propres institutions, leur mode de vie et leur développement économique et de conserver et développer leur identité, leur langue et leur religion dans le cadre des États où ils vivent, elle compte parmi ses éléments essentiels le droit d'être consulté et de participer. Aux articles 2 et 33, il est demandé aux États de systématiser la participation des peuples autochtones aux politiques qui les concernent, et d'en faire le cadre principal de l'application de la Convention. Celle-ci prévoit qu'avec la participation des peuples intéressés, les États développent une action coordonnée et systématique en vue de protéger les droits de ces peuples et de garantir le respect de leur intégrité⁷.

18. Les articles 6, 7 et 15 de la Convention n° 169 de l'OIT définissent le cadre juridique général de la consultation et de la participation des peuples autochtones. À l'article 6, il est indiqué que les peuples intéressés sont consultés de bonne foi, par des procédures appropriées et, en particulier, à travers leurs institutions représentatives, afin qu'ils donnent leur accord ou leur consentement, chaque fois que l'on envisage des mesures législatives ou administratives susceptibles de les toucher directement. Cela s'applique à tous les niveaux de la prise de décisions. L'obligation de consulter prévue par la Convention n'implique pas qu'il faille parvenir à un accord avec les peuples autochtones mais, au paragraphe 2 de l'article 6, il est exigé que les consultations soient menées en vue de parvenir à un accord ou d'obtenir un consentement au sujet des mesures envisagées.

19. À l'article 7, il est établi que les peuples intéressés doivent avoir notamment le droit de décider de leurs propres priorités en ce qui concerne le processus du développement, dans la mesure où celui-ci a une incidence sur leur vie, leurs croyances, leurs institutions et leur bien-être spirituel et les terres qu'ils occupent ou utilisent d'une autre manière, et d'exercer autant que possible un contrôle sur leur développement économique, social et culturel propre. Ces dispositions sur la consultation et la participation sont essentielles; elles servent en effet de base pour appliquer toutes les autres dispositions de la Convention, même si un certain nombre d'entre elles mentionnent également le devoir des États en matière de consultation et de participation⁸.

⁵ Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-deuxième session, Supplément n° 18 (A/52/18), annexe V, par. 4 d).

⁶ Voir E/C.12/GC/20, par. 2 et E/C.12/GC/21, par. 7, 21 à 24, 36 et 37.

⁷ Soumis par l'OIT.

⁸ OIT, Département des normes internationales du travail (2009), *Les droits des peuples autochtones et tribaux dans la pratique: guide de la Convention n° 169 de l'OIT*, p. 59.

20. L'article 15 établit le principe de la protection des droits des peuples autochtones sur les ressources naturelles de leurs terres et précise que ces droits comprennent celui, pour ces peuples, de participer à l'utilisation, à la gestion et à la conservation de ces ressources. Le paragraphe 2 du même article établit que dans les cas où l'État conserve la propriété des minéraux ou des ressources du sous-sol, il doit veiller à consulter les peuples autochtones avant d'entreprendre ou d'autoriser tout programme de prospection ou d'exploitation des ressources de leurs terres, dans le but de déterminer si et dans quelle mesure les intérêts de ces peuples sont menacés.

21. La Convention n° 169 fixe cinq conditions qualitatives au sujet des consultations des États avec les peuples autochtones. L'alinéa *a* du paragraphe 1 de l'article 6 dispose que les institutions représentatives des peuples intéressés sont consultées. Les organes de contrôle du BIT ont souligné que la détermination de la représentativité devait être le résultat d'un processus mené par les peuples autochtones eux-mêmes⁹. Par conséquent, il est nécessaire que les peuples ou les communautés autochtones concernés désignent les institutions répondant aux conditions de la représentativité avant toute consultation. De plus, de nombreuses institutions autochtones ayant été affaiblies au cours du processus historique de discrimination, qui a donné lieu à une asymétrie dans la relation entre les États et les peuples autochtones, il est d'une importance cruciale que les États soutiennent le développement des institutions des peuples autochtones ainsi que leurs initiatives et, si besoin est, leur fournissent les ressources nécessaires¹⁰.

22. L'alinéa *a* du paragraphe 1 de l'article 6 de la Convention n° 169 précise que les peuples intéressés sont consultés par des procédures appropriées. Les organes de contrôle du BIT considèrent que les procédures sont appropriées si elles créent les conditions favorables à la conclusion d'accords ou à l'obtention du consentement aux mesures proposées, quel que soit le résultat obtenu¹¹. Habituellement, les grandes séances publiques d'information ne remplissent pas les conditions requises pour constituer une «procédure appropriée». La commission d'experts de l'OIT a souligné que le contenu des procédures et mécanismes de consultation devait permettre aux peuples concernés d'exprimer pleinement leurs points de vue, suffisamment à temps et en se basant sur leur pleine compréhension des questions soulevées, pour qu'ils puissent exercer une influence sur les résultats de la consultation et contribuer à l'obtention d'un consensus, et ce d'une façon qui soit acceptable par toutes les parties¹².

23. Au paragraphe 2 de l'article 6 de la Convention, il est établi que les consultations effectuées doivent être menées de bonne foi et sous une forme appropriée aux circonstances, ce qui suppose qu'elles se déroulent dans un climat de confiance mutuelle et de transparence. Les gouvernements doivent veiller à ce que les peuples autochtones disposent des informations pertinentes concernant la question traitée et qu'ils les comprennent parfaitement. Les autochtones doivent aussi disposer du temps suffisant pour pouvoir mener leurs propres processus décisionnels et participer réellement aux décisions prises, dans le respect de leurs traditions culturelles et sociales.

24. D'autre part, d'après le paragraphe 2 de l'article 6 de la Convention, l'objectif de la consultation est de parvenir à un accord ou d'obtenir un consentement. Par conséquent, l'accord ou le consentement doit être l'objectif des parties, qui doivent s'efforcer d'y

⁹ Conseil d'administration de l'OIT, deux cent quatre-vingt-deuxième session, novembre 2001, représentation au titre de l'article 24 de la Constitution de l'OIT, Mexique, GB.289/17/3.

¹⁰ OIT, *Peuples autochtones et tribaux: guide de la Convention n° 169 de l'OIT*, op. cit., chap. V.

¹¹ Conseil d'administration de l'OIT, deux cent quatre-vingt-neuvième session, mars 2004.

¹² Observation générale 2008 (publication: 2009).

parvenir. Cette condition qualitative est étroitement liée à la condition de la réalisation de consultations de bonne foi.

25. Les organes de contrôle du BIT ont décidé qu'il y aurait une évaluation périodique de l'efficacité des procédures ou mécanismes de consultation existants entre les États et les peuples autochtones, avec la participation des peuples autochtones concernés, afin de continuer d'améliorer l'efficacité de ces procédures ou mécanismes.

26. La Convention n° 169 de l'OIT contient un certain nombre d'autres dispositions énonçant le droit à la participation des peuples autochtones:

- a) Le droit à la participation (art. 2, 5 à 7, 15, 22 et 23);
- b) Le droit d'être consulté (art. 6, 15, 17, 22, 27 et 28);
- c) L'obligation des États de coopérer avec les peuples autochtones (art. 7, 20, 22, 25, 27 et 33);
- d) Le droit des peuples autochtones de décider de leurs propres priorités (art. 7);
- e) L'obligation de s'abstenir de prendre des mesures contraires aux désirs librement exprimés des peuples intéressés (art. 4);
- f) L'obligation de rechercher l'accord ou le consentement des peuples autochtones (art. 6);
- g) L'obligation de rechercher le consentement libre et éclairé des peuples autochtones (art. 16);
- h) Le droit des peuples autochtones d'exercer un contrôle sur leur propre développement (art. 7);
- i) Le droit des peuples autochtones d'être représentés de manière efficace (art. 6 et 16).

B. Instruments et jurisprudence régionaux

27. Les systèmes régionaux ont, eux aussi, contribué sensiblement à mieux faire comprendre le contenu du droit des peuples autochtones de participer à la prise de décisions. Dans le système interaméricain de protection des droits de l'homme, un projet de déclaration américaine sur les droits des peuples autochtones est actuellement à l'étude¹³. La Convention américaine relative aux droits de l'homme établit principalement des droits individuels et ne traite pas directement des droits correspondants des peuples autochtones. Néanmoins, l'absence de dispositions particulières sur les autochtones n'a pas empêché la Cour interaméricaine des droits de l'homme ni la Commission interaméricaine des droits de l'homme d'élaborer une jurisprudence considérable sur les droits des peuples autochtones, particulièrement intéressante pour ce qui est du droit de participer à la prise de décisions.

28. L'affaire *Yatama c. Nicaragua* est particulièrement importante à cet égard. La Cour interaméricaine a décidé que la loi électorale du Nicaragua limitait de manière disproportionnée les droits politiques des candidats d'un parti autochtone et ethnique parce que les conditions imposées par l'État pour participer aux élections municipales supposaient qu'il existât une forme d'organisation qui était étrangère aux coutumes et aux traditions du peuple autochtone en question¹⁴.

¹³ Disponible sur www.oas.org/OASpage/Events/default_ENG.asp?eve_code=11 (adresse au 6 mai 2010).

¹⁴ *Yatama c. Nicaragua*, série C, n° 127, 2005.

29. La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples traite précisément des droits des personnes et des peuples, et prévoit notamment que tout citoyen a le droit de participer librement au gouvernement de son pays (art. 13)¹⁵. En 2000, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a créé le Groupe de travail sur les populations autochtones qui, dans son premier rapport¹⁶, a interprété diverses dispositions de la Charte africaine conformément aux normes internationales en la matière. Dans une décision récente, la Commission a traité pour la première fois directement des droits des peuples autochtones. Elle y a condamné la décision d'expulser le peuple endorois de ses terres, au Kenya, pour des motifs liés au développement touristique, et estimé que ces expulsions constituaient une atteinte aux droits fondamentaux des Endorois relatifs à la propriété, à la santé, à la culture, à la religion et aux ressources naturelles. Sans traiter explicitement du droit de participation, l'affaire traitait fondamentalement du problème créé par l'exclusion des Endorois de toute prise de décisions concernant le sort de leurs terres¹⁷.

C. Le droit à l'autodétermination

30. Le cadre normatif international des droits de l'homme concernant le droit collectif de participation est le droit à l'autodétermination, affirmé dans l'article premier commun aux deux Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme de 1966.

31. Le droit des peuples autochtones à l'autodétermination est important pour la participation à la prise de décisions à plusieurs égards. Les peuples autochtones ont le droit de choisir en toute indépendance leur manière de déterminer leur propre statut politique et de mener à bien leur développement économique, social et culturel. L'autodétermination est un processus permanent qui garantit que les peuples autochtones continuent de participer à la prise de décisions et de dominer leur propre destin. Autrement dit, les organes de décision doivent être conçus de manière à permettre aux peuples autochtones non seulement de prendre des décisions au sujet de leurs affaires intérieures et locales, mais aussi de participer collectivement aux processus décisionnels extérieurs, conformément aux normes relatives aux droits de l'homme applicables.

32. L'autodétermination est également consacrée à l'article 3 de la Déclaration, qui reprend à l'identique les termes utilisés dans les pactes et affirme que les peuples autochtones ont le droit à l'autodétermination, tandis qu'à l'article 2 est énoncé le principe selon lequel les autochtones, peuples et individus, sont libres et égaux à tous les autres dans l'exercice de leurs droits.

33. La Déclaration consacre également, à l'article 4, le droit des peuples autochtones «d'être autonomes et de s'administrer eux-mêmes pour tout ce qui touche à leurs affaires intérieures et locales» et précise que leur droit de participer va au-delà du droit de chaque autochtone de participer à des processus électoraux au même titre que la population majoritaire. L'article 5 établit que l'exercice par les peuples autochtones du droit à l'autonomie ne limite aucunement leur droit de participer pleinement à l'ensemble de la vie politique de l'État.

¹⁵ Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (1981), art. 13, 17 2) et 3), 19 à 21.

¹⁶ Adopté par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples à sa vingt-huitième session ordinaire, en 2005.

¹⁷ Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, *Endorois Welfare Council c. Kenya*, 4 février 2010.

D. Consentement libre, préalable et éclairé

34. Pour les peuples autochtones, le droit au consentement libre, préalable et éclairé est une condition et une manifestation de l'exercice de leur droit à l'autodétermination tel qu'il est défini dans le droit international des droits de l'homme. D'autre part, ce principe est d'une importance fondamentale en ce qui concerne la participation des peuples autochtones à la prise de décisions. En effet le consentement libre, préalable et éclairé crée le cadre de toute consultation relative à l'acceptation de projets qui les concernent et de toute négociation concernant le partage des bénéfices et les mesures d'atténuation. Ce consentement est particulièrement important dans le contexte de projets et de mesures ayant un impact important sur les communautés autochtones, tels que les projets d'extraction de ressources naturelles à grande échelle sur le territoire¹⁸ de peuples autochtones ou encore la création de parcs naturels, de forêts protégées, de réserves de chasse sur leurs terres et territoires.

35. La Déclaration contient un certain nombre de dispositions prévoyant que le consentement libre, préalable et éclairé des peuples autochtones est nécessaire dans le contexte de certaines décisions qui les touchent. L'importance de ce consentement pour la réalisation des droits définis dans la Déclaration est illustrée par le fait que six articles le demandent explicitement. L'article 10 établit qu'aucune réinstallation ne peut avoir lieu sans le consentement préalable – donné librement et en connaissance de cause – des peuples autochtones concernés. L'article 11 prévoit l'obligation pour les États d'accorder réparation par le biais de mécanismes efficaces en ce qui concerne les biens qui ont été pris sans le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause des intéressés. L'article 19 dispose que les États se concertent avec les peuples autochtones afin d'obtenir leur consentement libre, préalable et éclairé avant d'adopter et de mettre en œuvre des mesures législatives ou administratives susceptibles de les concerner. Le paragraphe 2 de l'article 29 dispose que les États prennent des mesures efficaces pour veiller à ce qu'aucune matière dangereuse ne soit stockée ou déchargée sur les terres ou territoires des peuples autochtones sans le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause des intéressés. Enfin, l'article 32 dispose dans des termes plus généraux que les États consultent les peuples autochtones en vue d'obtenir leur consentement, donné librement et en connaissance de cause, avant l'approbation de tout projet ayant des incidences sur leurs terres ou territoires et autres ressources.

36. Les organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, tels que le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (voir CERD/C/RUS/CO/19 et 20, par. 24) ou le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, ont également précisé que l'obtention du consentement libre, préalable et éclairé des peuples autochtones faisait partie des obligations contractées par les États au titre des instruments dont ces deux Comités tiraient leur mandat. Dans son Observation générale n° 21, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a souligné le fait que les États parties devaient respecter le principe du consentement libre, préalable et éclairé des peuples autochtones sur toutes les questions concernant les droits particuliers de ces peuples (E/C.12/GC/21, par. 37). À ce sujet, il a évoqué l'alinéa a du paragraphe 1 de l'article 6 de la Convention n° 169 de l'OIT et l'article 19 de la Déclaration. Le Comité a également demandé aux États d'obtenir le consentement des

¹⁸ Voir Doyle, Cathal, «Free prior and informed consent: a universal norm and framework for consultation and benefit sharing in relation to indigenous peoples and the extractive sector», document soumis à l'atelier international sur les sociétés exploitant les ressources naturelles, les peuples autochtones et les droits de l'homme: mise en place d'un cadre pour les consultations, le partage des bénéfices et le règlement des différends organisé par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme, Moscou, 3 et 4 décembre 2008. Disponible à l'adresse suivante: www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/resource_companies.htm (adresse au 12 mai 2010).

peuples autochtones au sujet des projets d'exploitation minière (voir E/C.12/1/Add.100, par. 12, E/C.12/1/Add.74, par. 12, et CERD/C/62/CO/2).

37. D'autres instruments internationaux consacrent également l'importance du consentement libre, préalable et éclairé, au sujet de la prise de décisions par les peuples autochtones. Par exemple, dans les lignes directrices Akwe: Kon pour l'application de l'article 8 j)¹⁹ et dans le programme de travail sur les zones protégées de la Convention sur la diversité biologique, il est constaté que le consentement libre, préalable et éclairé est d'une importance fondamentale pour la protection des savoirs traditionnels et de la propriété intellectuelle des peuples autochtones ainsi que pour leur réinstallation lorsque des zones protégées sont créées²⁰.

38. Au niveau régional, le projet de déclaration américaine sur les peuples autochtones contient une clause analogue à l'article 32 de la Déclaration, qui prévoit l'obligation d'obtenir le consentement libre, préalable et éclairé pour tout plan, programme ou proposition affectant les droits ou les conditions de vie des peuples autochtones. Élément important, la Cour interaméricaine des droits de l'homme a décidé, à propos de l'exploitation minière des terres des peuples autochtones, que «concernant les projets de développement ou d'investissement à large échelle qui auraient un impact majeur dans le territoire des Saramakas, l'État avait le devoir non seulement de consulter les Saramakas mais aussi d'obtenir leur consentement libre, préalable et éclairé, dans le respect de leurs coutumes et de leurs traditions²¹».

39. L'évolution des stratégies appliquées par les institutions financières internationales et les organismes de développement reflète également l'importance du principe du consentement libre, préalable et éclairé. Les orientations environnementales et sociales adoptées par la Banque européenne pour la reconstruction et le développement entérinent le fait que, pour que les peuples autochtones voient leurs droits respectés et puissent établir des partenariats quand ils l'estiment opportun, il faut qu'ils puissent donner leur consentement libre, préalable et éclairé²². La Banque asiatique de développement a pour sa part revu récemment sa politique en la matière. Le projet actuel relatif aux politiques en matière de garanties, publié en octobre 2008, inclut l'obligation du consentement libre, préalable et éclairé pour les projets comprenant «l'exploitation commerciale des ressources naturelles des terres utilisées par les peuples autochtones, et ayant un impact sur leurs moyens de subsistance, ou sur l'utilisation de ces terres à des fins culturelles, spirituelles ou pour la célébration de cérémonies inhérentes à l'identité ou à la communauté des autochtones concernés²³».

¹⁹ Akwe: Kon ligne directrice facultative pour la conduite d'études sur les impacts culturels, environnementaux et sociaux des projets d'aménagement ou des aménagements susceptibles d'avoir un impact sur des sites sacrés et sur des terres ou des eaux occupées ou utilisées traditionnellement par des communautés autochtones et locales (2004), disponible sur www.cbd.int/doc/publications/akwe-brochure-fr.pdf (adresse au 7 mai 2010).

²⁰ Convention sur la diversité biologique, programme de travail sur les zones protégées (art. 8 a) à e)) adopté à la septième Convention de la Conférence des Parties sur la diversité biologique en 2004, décision VII/28.

²¹ Affaire du peuple *Saramaka c. Suriname*, série C, n° 172, 28 novembre 2007, par. 134.

²² Banque européenne pour la reconstruction et le développement, politique environnementale et sociale, mai 2008, disponible sur: www.ebrd.com/about/policies/enviro/policy/2008/policy.pdf (adresse au 7 mai 2010).

²³ Banque asiatique de développement, déclaration relative aux politiques en matière de garanties (deuxième projet), octobre 2008, p. 11, 12 et 19.

40. Enfin, dans divers 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 autres²⁴.

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

41. En raison de la diversité des situations dans lesquelles les peuples autochtones se trouvent aujourd'hui, il est difficile de présenter globalement les caractéristiques de leurs processus décisionnels et de leurs organes de décision internes. Dans le cadre de la présente section, on se contentera d'aborder de manière générale les principes des processus décisionnels autochtones adoptés par des communautés évoluant dans des cadres traditionnels ou contemporains.

A. Processus décisionnels des peuples autochtones

42. La vie quotidienne des peuples autochtones, qu'il s'agisse de communautés égalitaires sans hiérarchie évidente ou de communautés plus hiérarchisées, est souvent guidée par des systèmes juridiques autochtones traditionnels, auxquels on se réfère dans certaines juridictions comme un «droit coutumier». On entend par «droit coutumier» un ensemble d'instruments juridiques, qui peuvent inclure diverses coutumes, spiritualités, traditions, procédures et pratiques particulières.

43. Les processus traditionnels de prise de décisions peuvent être localisés et limités à un village, concerner une zone géographique plus étendue, ou s'appliquer à l'ensemble de la communauté d'un peuple autochtone particulier. Bien que ces systèmes juridiques traditionnels soient évolutifs et s'adaptent au monde moderne, les lois d'une communauté particulière sont constamment renforcées par les pratiques traditionnelles, la socialisation et la transmission intergénérationnelle des connaissances. Ces lois orientent aussi la plupart des décisions prises par les autorités autochtones concernées²⁵.

44. Les processus décisionnels incluent le règlement des différends ou la prise de décisions concernant des questions importantes, souvent en consultation avec les chefs/dirigeants et conseillers traditionnels, un conseil des anciens, ou, dans certaines communautés, un conseil spécialement convoqué à cette fin, lorsque cela est nécessaire. La sagesse et l'expérience interviennent pour une large part dans les décisions des dirigeants ou des membres des conseils, mais, en général, selon la nature du problème, tous les membres de la communauté sont libres de participer aux débats directement ou indirectement. Dans la mesure du possible, les problèmes sont résolus par consensus en recourant à des procédures qui associent toutes les parties concernées et aplanissent les dissensions. Lorsque cela est nécessaire, les divergences entre parties peuvent être résolues par des moyens physiques, qui peuvent prendre la forme de batailles menées dans le respect de règles données, jusqu'à ce qu'un accord soit conclu ou imposé. L'objectif principal de

²⁴ Au Canada, les traités n^{os} 6, 7 et 8 contiennent des dispositions sur le consentement des peuples autochtones. Par exemple, le traité n^o 6 conclu en 1876 dispose que «considérant que lesdits Indiens ont été notifiés et informés par lesdits commissaires de Sa Majesté, que c'est le désir de Sa Majesté d'ouvrir à la colonisation, à l'immigration, et à telles autres fins et d'obtenir à cet égard le consentement de ses sujets indiens habitant ledit pays» (par. 3).

²⁵ Communications de: Ramy Bulan et Indigenous Peoples Network of Malaysia (JOAS) (Malaisie), Les Malezer (Australie), First Nations Summit (Canada), et Asia Indigenous Peoples Pact (AIPP).

toute résolution de différends, que ce soit entre les membres d'une même communauté ou avec d'autres, est d'abord de maintenir la paix, l'unité et l'harmonie²⁵.

45. Sur la base des lois autochtones et des procédures de règlement des différends, les décisions sont généralement prises dans le cadre de processus inclusifs et participatifs. Même dans les communautés fonctionnant avec un système hiérarchique strict, il est prévu que les chefs ou les dirigeants prennent conseil auprès des vieux sages, écoutent équitablement les parties lésées, et fournissent une explication à la communauté pour toutes les décisions contestées. Cela s'applique à l'établissement des normes imposées à la communauté, notamment des lignes directrices concernant la gestion des ressources et les affaires judiciaires. Pour les grandes questions qui pourraient avoir des conséquences importantes sur la survie d'une communauté, telles que les conflits ayant trait aux ressources, la décision unanime d'un conseil des anciens et de la communauté dans son ensemble est souvent requise²⁵.

B. Organes de décision des peuples autochtones

46. La structure des organes traditionnels de prise de décisions varie; les systèmes peuvent être hiérarchiques ou égalitaires, mais, généralement, un conseil est chargé de gérer les affaires en vue de maintenir la paix, l'harmonie et le bien-être de la communauté. Les institutions autochtones incarnent généralement des principes démocratiques de prise de décisions par consensus, qui se manifestent par le partage du pouvoir et la coresponsabilité des membres du conseil. L'intégrité personnelle, la fiabilité, l'honnêteté et la clairvoyance sont des critères appliqués à la sélection des dirigeants de la communauté ou des membres du conseil, en plus des connaissances, de la sagesse et du sens de la justice. La reconnaissance et la transmission de l'autorité et de la direction, qu'elles soient héréditaires ou le fruit d'une sélection, sont aussi orientées par l'histoire orale et les traditions spirituelles et rituelles²⁶.

47. Les dirigeants et les membres du conseil jouent un rôle important dans le maintien de l'intégrité culturelle, juridique, sanitaire, économique et politique ainsi que dans le développement et la transmission intergénérationnelle des connaissances. Au sein du conseil des anciens, le chef du village est souvent chargé de l'administration générale du village et préside les réunions et les audiences communautaires qui sont tenues pour assurer la sécurité, la paix et la stabilité dans la communauté et pour veiller à ce que les lois et les rituels autochtones soient appliqués. Le rôle des autres membres du conseil est souvent de conseiller le chef de village sur les affaires importantes en fonction de leur spécialisation et de prendre des décisions collectives sur diverses questions. Certaines communautés ont des chamanes ou des prêtresses dont le rôle est de conseiller le conseil sur les questions spirituelles. Cela a trait à tous les aspects de la vie, tels que la naissance, la puberté, le mariage et le décès, ainsi que la sécurité et les métiers traditionnels dont chaque communauté tire ses moyens de subsistance²⁷.

48. Une préoccupation majeure des organes traditionnels de prise de décisions porte sur le fait que l'influence des structures contemporaines a parfois conduit à la disparition des conseils des anciens. Dans ce cas, seuls les chefs de village constituent l'autorité reconnue capable de gérer les affaires qui préoccupent la communauté. Non seulement cela constitue un fardeau supplémentaire pour les chefs de communauté, mais cela a aussi érodé les principes démocratiques de prise de décisions des communautés autochtones. Poussés à agir comme

²⁶ Communications de: Commission des droits de l'homme de Nouvelle-Zélande, Ramy Bulan et JOAS (Malaisie), AIPP, Survival International, Les Malezer (Australie), et Wilton Littlechild, Andrea Carmen, Kenneth Deer (Amérique du Nord).

²⁷ Communications de: JOAS (Malaisie), Wilton Littlechild, Andrea Carmen, Kenneth Deer (Amérique du Nord), et Commission des droits de l'homme de la Nouvelle-Zélande.

porte-parole pour les gouvernements, les chefs de village, dans de nombreux pays, ont perdu de leur objectivité et de leurs capacités à défendre les intérêts de la communauté. Cette situation est aggravée dans certains pays où les chefs traditionnels sont désormais désignés par le Gouvernement pour représenter la communauté, voire par des sociétés qui ont un intérêt à influencer les affaires d'une communauté particulière²⁸. Les changements de ce type en matière de direction et de représentation traditionnelles ont d'importantes conséquences négatives sur les systèmes de décision internes des peuples autochtones.

49. Lorsque de «nouveaux» chefs traditionnels sont ainsi mis en place par les autorités du pays, il arrive souvent qu'ils ne disposent pas des ressources nécessaires pour appuyer leur action. En outre, ces dirigeants de communauté désignés n'ont pas la formation et la visibilité suffisantes pour assurer que les processus de prise de décisions juridiques et administratifs donnent lieu à des jugements et des décisions de qualité. En conséquence, de nombreux peuples autochtones ont perdu confiance en leurs propres organes de prise de décisions, ou nourrissent une méfiance à leur égard. Les réflexions collectives au niveau des communautés autochtones en vue de revitaliser les processus et les organes décisionnels et de faire en sorte qu'ils soient à nouveau respectés font également défaut. Ces efforts constitueraient une entreprise importante et nécessiteraient des interventions à plusieurs niveaux, notamment pour promouvoir le respect à l'égard d'institutions autochtones capables, affirmer le droit à la prise de décisions interne, et préconiser la reconnaissance des institutions coutumières autochtones.

50. De nombreux peuples autochtones continuent d'utiliser, de consulter et de développer des structures de décision traditionnelles à des fins internes, malgré l'absence de reconnaissance officielle de ces institutions par l'État. Certains peuples et nations ou communautés autochtones préfèrent également ne pas être reconnus, et renoncent aux financements, services, programmes et protections juridiques qui accompagnent la reconnaissance, afin de conserver le plein contrôle et l'indépendance de leurs structures²⁹.

C. Parlements et organisations autochtones

51. Certains organes de prise de décisions autochtones contemporains prennent la forme de parlements ou d'organisations autochtones. Ces institutions sont calquées sur les institutions traditionnelles de prise de décisions; elles sont composées de dirigeants choisis par les personnes qu'ils ont pour fonction de représenter, sont souvent régies par des textes législatifs, et assument des fonctions visant à favoriser l'intégrité et le bien-être de leur circonscription ou communauté.

52. Le Parlement sami constitue un bon exemple de parlement autochtone et la gouvernance autochtone du Kuna Yala est un autre exemple de ce type d'institution³⁰. Il est important d'opérer une distinction entre les parlements autochtones et les gouvernements publics tels que celui du Groenland, où la majorité de la population est autochtone. Dans le même temps, la présence d'une majorité autochtone dans un pays ne signifie pas automatiquement que le peuple autochtone ait un accès direct à la participation à la prise de décisions dans les structures de l'État.

²⁸ Communication d'AIPP. Voir également E/C.19/2010/6.

²⁹ On peut citer notamment la Nation souveraine indépendante des Séminoles de Floride et le Conseil national du Shoshone occidental, aux États-Unis d'Amérique.

³⁰ Le Kuna Yala est un territoire autonome, ou *comarque*, du Panama, habité par le peuple Kuna. Ce nom signifie «pays des Kuna» ou «montagne des Kuna» en langue Kuna. Voir: Cabedo Mallo, Vicente (2004), *Constitucionalismo y Derechos Indígenas en América Latina*, Collection Armadeus, p. 243 à 247.

53. À l'heure actuelle, de nombreux peuples et communautés autochtones ont créé des organisations aux niveaux local, national, régional et international afin de faciliter les prises de décisions internes et de coopérer avec l'État sur diverses questions.

D. Systèmes juridiques autochtones

54. Les systèmes juridiques autochtones, qui comprennent des aspects législatifs (lois autochtones), judiciaires et procéduraux, ont un rôle essentiel dans la prise de décisions interne. Les aspects judiciaires et procéduraux incluent notamment les décisions des tribunaux autochtones prises par les chefs et le conseil des anciens dans le cadre de l'administration des lois autochtones et des règlements de conflits. Les systèmes juridiques autochtones sont souvent fondés sur les principes de l'indemnisation collective et de la solidarité communautaire. Des amendes et des compensations sont régulièrement imposées afin de permettre aux fautifs de demander pardon à la partie lésée et à l'ensemble de la communauté.

55. On peut considérer que le droit autochtone comprend deux composantes: le droit des personnes et le droit territorial. Le droit des personnes traite des aspects liés à la vie familiale, sociale, culturelle, à la langue, à la spiritualité, ainsi qu'à l'économie et à la propriété traditionnelles, tandis que le droit territorial porte sur les terres, les ressources naturelles et les ressources du sous-sol, tout en ayant une dimension sociale. Le droit autochtone s'applique aux personnes en tant qu'individus et en tant que membres de la communauté³¹.

56. Les systèmes juridiques autochtones sont également liés aux institutions autochtones et aux processus décisionnels participatifs. Toutes les parties ont un droit égal à être entendues par le chef ou dirigeant du village. Si l'affaire ne peut être résolue à ce niveau-là, elle peut être soumise à une réunion générale rassemblant tous les membres de la communauté. Ces systèmes permettent aussi généralement de résoudre les conflits entre communautés, ainsi qu'avec des non-autochtones. Le principe du contradictoire est rarement utilisé dans les systèmes de justice autochtones. Les juges ne cherchent pas à identifier et punir un fautif (à moins que cela ne soit jugé nécessaire), mais à réconcilier les parties en conflit, entre elles et avec le reste de la société.

57. Toutefois, il existe souvent plusieurs systèmes juridiques dans un même État, et les peuples autochtones se heurtent à d'énormes problèmes pour maintenir leur propre système juridique traditionnel. La principale difficulté est la non-acceptation du pluralisme juridique, notamment le non-respect par les autorités judiciaires nationales des décisions prises par les chefs autochtones, les anciens ou les conseils dans le cadre de l'administration des lois autochtones et d'autres différends, ou le refus de reconnaître ces décisions comme des actes juridiques. Les autres obstacles sont notamment l'appui administratif et financier limité de l'État, les possibilités restreintes pour les chefs traditionnels, de mettre à jour les lois autochtones, et le manque de respect du système juridique autochtone par les autres systèmes juridiques.

58. Même dans les États qui appliquent le pluralisme juridique, on constate souvent que l'État reconnaît le droit autochtone uniquement en ce qui concerne les affaires d'importance secondaire telles que les problèmes sociaux, culturels et familiaux, et non en ce qui concerne les questions plus importantes, telles que celles qui sont liées aux terres, aux territoires et aux ressources.

³¹ Communication d'AIPP.

E. Rôle des femmes autochtones dans la prise de décisions

59. Généralement, les femmes autochtones ne font pas partie des autorités officiellement chargées de la prise de décisions bien qu'elles puissent participer à toutes les délibérations sur un pied d'égalité avec les hommes. Il est important de noter que les femmes autochtones n'ont pas toujours été exclues de la prise de décisions, et qu'elles y ont traditionnellement joué, et peuvent encore y jouer un rôle important. Par exemple, en Amérique du Nord, avant la colonisation, les femmes jouaient un rôle beaucoup plus important dans la prise de décisions, mais la conception des rôles masculins transmise par les colonisateurs a contribué à instaurer une notion de domination masculine qui s'est ensuite perpétuée. Chez les Kadazan, en Malaisie, la *bobohizan* ou prêtresse, était un membre actif du conseil des anciens³². Les femmes continuent de jouer un rôle de premier plan dans la transmission intergénérationnelle des connaissances, en particulier pour ce qui concerne la préservation³³, la langue, la culture, la spiritualité et les relations sociales.

60. Certaines lois autochtones peuvent aussi être considérées comme injustes pour les femmes, alors que la Déclaration dispose que les lois et les pratiques doivent être rendues compatibles avec les normes internationalement reconnues en matière de droits de l'homme. Les femmes autochtones revendiquent désormais d'être représentées et demandent que les processus coutumiers soient réformés, en plaidant auprès de leurs institutions traditionnelles pour l'inclusion de représentantes aux différents niveaux de prise de décisions et la reconnaissance du potentiel des femmes en matière de direction. Les progrès de l'alphabétisation et de la sensibilisation des femmes autochtones permettent d'encourager davantage la participation de celles-ci à la gouvernance, notamment en ce qui concerne leur rôle de gardiennes des savoirs traditionnels. En outre, la plupart des gouvernements sont aujourd'hui plus sensibles à la question de la représentation des femmes dans les sphères de décision et il y a une plus grande prise de conscience de la participation des femmes au niveau national. Il est également reconnu que, puisque l'apprentissage a lieu lors de manifestations culturelles et de cérémonies dans lesquelles les femmes continuent à jouer un rôle crucial, celles-ci devraient jouer un rôle de décideuses dans ces domaines³⁴.

F. Transformation et difficultés de la gouvernance autochtone

61. Pour les peuples autochtones, la «transformation» implique souvent une révolution des modes de vie traditionnels et l'acceptation progressive de facteurs extérieurs et étrangers, que ce soit pendant la colonisation, plus tard lors de l'édification de l'État-nation, ou encore aujourd'hui, entraînant le remplacement des institutions traditionnelles et la création de «nouvelles» institutions afin de s'adapter au nouvel éventail d'organes législatifs et administratifs mis en place à l'époque postcoloniale. En raison de divers facteurs et influences, assurer le maintien des processus et des organes de prise de décisions autochtones pose de nombreuses difficultés, s'agissant en particulier de la direction et de la représentation, du respect des décisions prises, de la participation effective et des mécanismes de règlement des griefs et des différends.

62. Les communautés autochtones continuent de maintenir et d'adapter leurs processus et organes de prise de décisions de façon évolutive, comme en témoigne la participation de groupes plus larges de la communauté, tels que les femmes et les jeunes, représentés par

³² Communication de JOAS (Malaisie).

³³ Convention sur la diversité biologique, par. 13 du préambule.

³⁴ Communication d'AIPP.

leurs dirigeants. Il convient toutefois de noter que, si des changements tels que l'intégration de normes de vote sont parfois volontaires, dans de nombreux cas ils ne sont pas le résultat d'un choix, mais plutôt d'influences extérieures, notamment de l'État et d'autres facteurs. Néanmoins, les peuples autochtones continuent d'adapter leurs processus afin de trouver des solutions viables. Par exemple, aujourd'hui, la plupart des processus traditionnels de prise de décisions ont été remplacés par des systèmes électoraux de sélection des chefs traditionnels et de prise de décisions internes, alors que cette pratique était autrefois considérée comme culturellement étrangère à de nombreux peuples autochtones. À bien des égards, le vote abrège et individualise les processus décisionnels; il est souvent plus limité que les procédures traditionnelles pour ce qui est de prendre en considération les divergences et les préoccupations des groupes minoritaires d'une communauté, et ne favorise donc pas toujours la cohésion au sein de celle-ci. Toutefois, de nombreuses communautés autochtones ont réussi à intégrer des éléments et des principes clés des systèmes de prise de décisions traditionnels dans les systèmes électoraux modernes, maintenant ainsi des aspects importants des processus de prise de décisions internes au sein de structures électorales plus modernes³⁵.

63. Néanmoins, il existe encore de nombreux systèmes de prise de décisions traditionnels qui sont restés inchangés, qui sont actifs et qui fonctionnent parallèlement aux systèmes de gouvernance hybrides dans les communautés autochtones d'aujourd'hui. Le peuple autonome Topokafa du centre de Sulawesi conserve ainsi sa structure de gouvernance et sa religion traditionnelles, qui sont distinctes de la structure centralisée indonésienne³⁶. Le système traditionnel des Hopis dans les *mesas* du nord de l'Arizona, la forme traditionnelle de prise de décisions par consensus des Pueblos du Nouveau-Mexique et la «*longhouse*» traditionnelle (maison commune) des Haudenosaunee aux États-Unis d'Amérique et au Canada en constituent d'autres exemples³⁷. Il existe aussi plusieurs autres communautés, qui, principalement en raison de leur isolement et de leur éloignement du pouvoir central, continuent d'utiliser leur propre système traditionnel de prise de décisions sans ingérence antérieure³⁸.

64. Même dans les régions où les organes de prise de décisions traditionnels restent inchangés, les décisions prises par les institutions autochtones peuvent faire l'objet d'ingérences ou de non-respect. Dans la plupart des pays d'Asie, par exemple³⁹, la création de conseils ou de comités de village⁴⁰ chargés principalement du développement des infrastructures a compartimenté les préoccupations des communautés, a détourné leur intérêt du maintien de leur intégrité culturelle (aspects sociaux, spirituels et culturels de la vie) et a concentré leur attention sur un modèle de développement différent. Les problèmes qui en découlent sont notamment la compétence réduite des institutions autochtones pour statuer sur les questions concernant les terres et les ressources communautaires, les divisions au sein des communautés autochtones, et les conflits dans lesquels les modèles de développement et de pensée autochtones ne sont pas respectés ou compris. Enfin, les difficultés liées à la transmission efficace des connaissances autochtones d'une génération à l'autre contribuent également au déclin des principes de prise de décisions autochtones.

³⁵ Communications de: Willie Littlechild et Andrea Carmen (Amérique du Nord), AIPP et JOAS (Malaisie).

³⁶ Communication d'Abdon Nababan (Indonésie).

³⁷ Communication de Wilton Littlechild et Andrea Carmen (Amérique du Nord).

³⁸ Communication d'AIPP (rapport de l'Asie pour la réunion).

³⁹ Communication d'AIPP et de JOAS (Malaisie).

⁴⁰ La structure de ces organes est similaire à celle des conseils des anciens traditionnels, dans lesquels les membres sont choisis ou désignés parmi les membres de la communauté, mais leurs objectifs, valeurs et méthodes sont très différents.

65. La faible intégration des femmes dans les systèmes de prise de décisions traditionnels doit aussi être améliorée. C'est également l'occasion d'aborder des questions dont les gouvernements, les ONG et les chercheurs en sciences sociales font souvent état au sujet des systèmes autochtones.

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

A. Participation à la politique électorale

66. Le droit des peuples autochtones à participer à la politique électorale se fonde sur la reconnaissance juridique formelle des peuples autochtones en tant que groupes spécifiques ayant des droits spécifiques. Jusqu'à très récemment, les peuples autochtones se voyaient souvent refuser cette reconnaissance de base, et ce n'est que dans les années 60, dans un certain nombre de sociétés de colons parmi lesquelles ils représentaient une proportion importante, comme en Australie, au Canada et aux États-Unis d'Amérique, qu'ils ont finalement obtenu les mêmes droits que leurs concitoyens, sans restrictions, notamment le droit de vote.

67. En Amérique latine, le retour à des régimes démocratiques vers la fin des années 80, associé à l'appel lancé par des mouvements autochtones et d'autres mouvements sociaux pour l'introduction de changements fondamentaux, a donné lieu à l'adoption de nouvelles constitutions nationales qui tentaient d'établir un cadre législatif et institutionnel plus propice à la reconnaissance de sociétés véritablement multiethniques, plurilingues et pluriculturelles, dans lesquelles le droit des peuples autochtones à participer au processus électoral constitue souvent la pierre angulaire de ces changements.

68. Bien que des progrès sensibles aient été accomplis dans un certain nombre de pays, la reconnaissance des droits des peuples autochtones n'a pas été universelle puisque de nombreux États ne reconnaissent toujours pas officiellement ces droits dans leur législation interne⁴¹. En effet, très peu d'États asiatiques ou africains reconnaissent expressément dans leurs lois ou leur Constitution l'existence de peuples autochtones à l'intérieur de leurs frontières⁴².

69. Toutefois, même lorsque de nouvelles lois ou des amendements législatifs prévoient la reconnaissance formelle de la participation des peuples autochtones à la vie électorale, ou permettent une telle participation en vertu de dispositions générales sur l'égalité, il reste souvent difficile d'exercer ce droit. Tel fut le cas, par exemple, pour plus de 400 autochtones de l'ethnie san qui se sont vu refuser le droit de vote aux élections législatives de 2009 au Botswana, leurs cinq communautés de la réserve du Kalahari central ayant été omises des listes électorales⁴³. D'autres obstacles entravant la pleine réalisation de ces droits sont notamment l'exigence d'une carte d'identité pour pouvoir voter, ce qui peut conduire à l'exclusion des autochtones car ceux-ci en sont souvent dépourvus, l'inaccessibilité des bureaux de vote, le développement limité de l'éducation civique et électorale dans les langues autochtones, l'usage de l'argent, de la coercition et des menaces,

⁴¹ Communication de l'Institution nationale des droits de l'homme d'El Salvador.

⁴² OIT, Département des normes internationales du travail (2009), *Les droits des peuples autochtones et tribaux dans la pratique – Un guide sur la Convention n° 169*, chap. V.

⁴³ Survival International. <http://www.survivalinternational.org/news/5557>. Voir également le document A/HRC/15, par. 64 à 76.

et la délimitation des circonscriptions électorales, qui est parfois faite au détriment des peuples autochtones.

B. Participation aux processus parlementaires

70. Le Parlement reste le principal organe de prise de décisions dans une démocratie, où des lois sont adoptées, des budgets sont alloués et le gouvernement est tenu responsable de ses décisions. Être représenté au Parlement est donc important, à la fois d'un point de vue pratique et symbolique, pour les communautés autochtones. Un Parlement qui n'est pas représentatif désavantage ou même exclut totalement les communautés autochtones du processus politique, ce qui a des conséquences sur la qualité de la vie publique et la stabilité du système politique et de la société en général.

71. Les peuples autochtones dans l'ensemble du monde ont généralement bénéficié d'une meilleure représentation parlementaire au cours des dernières années. Cette amélioration s'est faite de différentes manières, mais de nombreuses difficultés empêchent encore les autochtones d'être mieux et plus efficacement représentés.

72. Dans certains pays, les représentants des peuples autochtones sont élus pour occuper des sièges parlementaires normaux, sans mesures particulières. Cette approche est courante en particulier dans les États ayant d'importantes populations autochtones, comme la Bolivie (État plurinational de)⁴⁴ et le Groenland, où tous les membres de l'Inatsisartut (Parlement) et du Naalakkersuisut (Cabinet du Gouvernement) sont d'origine inuit. Dans d'autres États où ils ne sont pas majoritaires, les peuples autochtones voient aussi leur représentation s'améliorer; par exemple, au Nicaragua, ils sont davantage représentés à l'Assemblée nationale⁴⁵.

73. D'autres États ont renforcé la représentation des peuples autochtones en leur réservant des sièges au Parlement, qui peuvent aussi concerner des circonscriptions électorales spécialement définies. C'est le cas à Aotearoa, en Nouvelle-Zélande, depuis 1867. Il arrive aussi que des groupes autochtones ayant conclu des arrangements politiques spéciaux bénéficient d'une représentation dans les processus locaux⁴⁶. Dans d'autres cas, malgré l'absence d'obstacles formels à la participation des autochtones, les pressions historiques, structurelles et sociales ont favorisé la participation accrue de certains groupes mais pas celle des autres⁴⁷.

74. Un autre aspect de la participation des peuples autochtones aux processus électoraux est notamment l'accroissement de la visibilité et de l'influence des partis politiques autochtones. Toutefois, il est également important que les partis politiques majoritaires prennent en considération la nécessité de la diversité dans leur propre mouvement et assurent une représentation adéquate des autochtones au sein de leurs propres structures pour éviter que les groupes autochtones, surtout ceux qui sont numériquement peu importants, ne soient exclus. Les arrangements spéciaux qui permettent aux groupes autochtones d'influer la prise de décisions gouvernementale impliquent souvent que la représentation de ces autochtones dans les organes électifs soit garantie. Il existe des exemples de ce type d'initiatives au Burundi et au Rwanda, où des mesures particulières ont été prises pour assurer la représentation des Batwa au Parlement.

⁴⁴ Communication de l'Institution nationale des droits de l'homme de Bolivie (État plurinational de).

⁴⁵ Communication du Nicaragua.

⁴⁶ Communications de: Bidhayak Chakma et Myenthein Promila (Bangladesh), et AIPP (rapport de l'Asie pour la réunion).

⁴⁷ Communication de Ramy Bulan (Malaisie).

75. Il peut être nécessaire de conjuguer plusieurs mesures. Par exemple, en Nouvelle-Zélande, c'est une combinaison de sièges réservés et de représentation proportionnelle qui a permis aux Maoris d'être représentés au Parlement proportionnellement à leur population. D'autres facteurs politiques, notamment en ce qui concerne les partis politiques, ont également contribué à cette évolution, de sorte que les intérêts des Maoris sont actuellement beaucoup mieux représentés dans les processus décisionnels parlementaires.

76. Lorsque des mesures spéciales sont prises, telles que l'attribution de postes réservés, il y a un risque qu'elles puissent être rendues inefficaces. Au Népal, par exemple, malgré le nombre important de représentants autochtones à l'Assemblée constituante, qui élabore actuellement la nouvelle Constitution du pays, ces représentants officiels ont été choisis par les partis politiques et sont censés agir en stricte conformité avec les programmes de ces partis⁴⁸.

77. Un risque connexe est que des représentants minoritaires ne puissent pas protéger les intérêts des autochtones face à l'opposition politique. Bien que les systèmes parlementaires diffèrent, un parlementaire doit avoir une influence de décideur. Sans l'appui des chefs de file parlementaires, les représentants autochtones éprouvent des difficultés à faire inscrire leurs propositions à l'ordre du jour parlementaire et à les faire progresser dans les processus parlementaires⁴⁹.

C. Participation directe à la gouvernance

78. Les peuples autochtones participent aussi à la gouvernance et aux affaires administratives des États au moyen de mécanismes très divers. Certains États ont mis en place un secrétaire, des commissions ou des départements chargés des affaires autochtones, qui ont pour fonction d'assurer que les décisions politiques prises aux niveaux national et international prennent en considération les droits fondamentaux des peuples autochtones⁵⁰. Il convient de noter toutefois que certains peuples autochtones sont opposés à une telle solution, estimant que la mise en place d'un secrétaire chargé des affaires autochtones a pour effet de compartimenter les questions qui les concernent, et que celles-ci devraient plutôt être intégrées à l'ensemble des structures politiques.

79. Certains arrangements locaux prévoient que les communautés définissent une autorité communautaire choisie selon les coutumes et les traditions autochtones pour les représenter légalement, et reconnaissent cette autorité communautaire comme gouvernement administratif et traditionnel (territorial). Une difficulté peut se présenter à ce niveau sous la forme d'exigences administratives complexes pour obtenir la reconnaissance juridique⁵¹.

80. Une méthode fréquemment utilisée dans de nombreux pays consiste à reconnaître des régions autonomes au sein d'un État, dans le cadre desquelles les peuples autochtones peuvent s'autogouverner directement et définir les questions relevant de leur compétence régionale. On en trouve par exemple en Inde⁵² et au Nicaragua⁵³.

⁴⁸ Communication de Krishna Bhattachan (Népal).

⁴⁹ Communication du PNUD.

⁵⁰ Communications du Nicaragua de: Les Malezer (Australie), et JOAS (Malaisie).

⁵¹ Communications du Nicaragua et d'AIPP (rapport de l'Asie pour la réunion).

⁵² Inde, Constitution, annexe VI, 26 novembre 1949, par. 3 1).

⁵³ La côte Miskito au Nicaragua. Voir plus généralement l'affaire *Communauté Mayagna (Sumo) Awas Tingni c. Nicaragua*, arrêt du 31 août 2001, Cour interaméricaine des droits de l'homme, (série C) n° 79 (2001).

81. La mise en place d'une autorité publique dans les régions où les peuples autochtones constituent la majorité est un autre exemple d'autogouvernance directe. On peut citer par exemple le Groenland⁵⁴ et le Nunavut⁵⁵, où les Inuits bénéficient d'une majorité au sein des organes des autorités publiques.

D. Participation à des systèmes hybrides de gouvernance

82. D'autres modèles se fondent sur ce qu'on a appelé les systèmes hybrides de gouvernance, dans lesquels les peuples autochtones participent aux processus gouvernementaux en recourant, à des degrés divers, à leurs propres structures et pratiques de prise de décisions.

83. Sur le plan juridique, certains États incorporent les lois autochtones dans leur législation, ce qui permet aux communautés de prendre des décisions en fonction de leurs propres lois⁵⁶. Dans certains cas, la reconnaissance constitutionnelle est également accordée à des lois coutumières, comme en Malaisie, où l'État de Sabah est autorisé à promulguer des lois de manière autonome et à établir des institutions juridiques autochtones pour les appliquer. D'autres modèles reconnaissent l'applicabilité des lois autochtones dans certains domaines spécifiques ayant une importance culturelle⁵⁷.

84. D'autres juridictions, en Australie par exemple, ont mis l'accent sur la participation des anciens des communautés autochtones, à des degrés divers, à l'examen des affaires impliquant des membres des populations aborigènes qui sont traitées dans le cadre du système de justice pénale du pays. L'objectif est de rendre les procédures judiciaires plus adaptées culturellement afin d'instaurer une plus grande confiance entre les communautés autochtones et le personnel judiciaire, et de permettre des échanges d'informations plus informels concernant les défendeurs et les affaires traitées.

85. Lorsque l'on considère les différents modèles de systèmes de justice hybrides, ce qui apparaît comme important est que les peuples autochtones soient effectivement consultés et participent aux décisions concernant la structure de ces organes. En outre, vu la diversité des communications reçues, il est manifeste que si certains peuples autochtones se félicitent de l'incorporation des lois autochtones dans la législation nationale, ce n'est pas le cas de tous, car certaines communautés ont le sentiment que l'incorporation de leurs lois dans le système national risque d'en fausser l'esprit ou peut contribuer à une perte de contrôle des autochtones sur leurs propres système juridique et autres systèmes institutionnels.

E. Conseils ou comités établis par l'État

86. Alors que l'État peut jouer un rôle essentiel pour aider à la création d'organisations autochtones, les peuples autochtones ont été particulièrement critiques à l'égard de certains conseils et comités mis en place par l'État, en particulier lorsque ces organes se sont substitués dans les faits aux processus traditionnels de prise de décisions. En effet, ces structures ont été souvent utilisées par les gouvernements au cours de l'histoire pour donner l'impression d'un engagement à l'égard des communautés, alors qu'elles avaient pour but

⁵⁴ Communication du Groenland.

⁵⁵ Hicks, Jack, et Graham White (2000), «Nunavut: Inuit self-determination through a land claim and public government?» dans *Nunavut: Inuit regain control of their lands and their lives*, Copenhague, Groupe de travail international pour les affaires autochtones. Consultable à l'adresse suivante: http://www.jackhicks.com/e107_files/downloads/IWGIA_Nunavut_book.pdf.

⁵⁶ Communication d'Elina K. Horo (Inde).

⁵⁷ Communication de Chief Wilton Littlechild et Andrea Carmen. Voir États-Unis d'Amérique, loi sur la protection de l'enfance indienne, 1978.

de faire taire l'opposition autochtone concernant les politiques ou les pratiques gouvernementales. Les représentants autochtones nommés dans les comités contrôlés par l'État le sont souvent en fonction de l'oreille qu'ils prêtent au Gouvernement, et la procédure de nomination elle-même manque souvent de transparence. En outre, les personnes nommées ne reflètent pas nécessairement l'opinion des communautés, elles peuvent avoir une connaissance limitée des questions traitées, et elles ne sont pas accessibles à la communauté qu'elles prétendent représenter. Étant donné que le Gouvernement est souvent celui qui paie le salaire de ces personnes, celles-ci peuvent craindre de s'aliéner leur employeur en critiquant la politique gouvernementale.

F. Consultations et application du principe du consentement libre, préalable et éclairé concernant les projets de développement

87. Les peuples autochtones, partout dans le monde, luttent de plus en plus pour conserver le contrôle sur leurs terres et leurs ressources face à l'empiétement croissant sur leurs territoires de projets de développement à petite et grande échelle. Les projets de ce type entraînent de plus en plus souvent des conflits relatifs à la protection et à l'utilisation des ressources naturelles en jeu, et les communautés autochtones continuent d'en subir les conséquences humaines et environnementales. Ces projets font souvent intervenir un large éventail de parties prenantes, notamment des États et des entreprises privées et, parfois, des institutions financières internationales et des organisations non gouvernementales. Souvent, les décisions concernant ces projets de développement nuisent gravement aux droits des peuples autochtones et sont pourtant prises sans le consentement libre, préalable et éclairé de ces derniers.

88. Le cadre juridique du consentement libre, préalable et éclairé a été présenté plus haut, et son caractère normatif étudié par le Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones⁵⁸. Concrètement, le droit de consultation généralement établi par la Déclaration sur les droits des peuples autochtones implique que ces peuples participent de manière «effective», et non qu'ils soient consultés pour la forme, de sorte qu'ils donnent leur consentement libre, préalable et éclairé. Fait important, la Déclaration affirme que les peuples autochtones ont le droit à l'autodétermination. L'accent est donc mis sur la nécessité de consultations à caractère de négociations visant à définir des mesures acceptables par les diverses parties et auxquelles les peuples autochtones consentent avant qu'elles ne soient décidées.

89. Malgré la norme clairement établie du consentement libre, préalable et éclairé, les consultations n'ont pas toujours été menées de cette façon, et certains les ont utilisées comme un outil de relations publiques pour faire approuver des propositions concernant des projets de développement, en affirmant qu'elles reflétaient l'appui de la communauté, rapportant des observations inexactes, et minimisant l'importance des voix divergentes⁵⁹.

90. Afin d'éviter de telles manipulations, certaines communautés ont établi des protocoles clairs pour que toute consultation menée avec elles soit fondée sur la norme du consentement libre, préalable et éclairé. Cette approche a été couronnée de succès dans certains cas⁶⁰, et les autochtones doivent avoir accès à des activités de renforcement de leurs

⁵⁸ A/HRC/12/34, par. 36 à 57.

⁵⁹ Communication de Les Malezer (Australie).

⁶⁰ De nombreux protocoles communautaires de recherche et de gestion des ressources ont été élaborés par des communautés autochtones telles que celles du Sabah (Malaisie), la communauté Raika en Inde et des communautés en Australie et en Nouvelle-Zélande.

capacités afin d'être en mesure de continuer à élaborer des protocoles et des procédures adaptés à leur culture pour la conduite des consultations utiles à leurs communautés.

91. Les États peuvent parfois obliger, par voie réglementaire, les tiers associés à un projet à informer les peuples autochtones concernés de ce projet. Toutefois, les peuples autochtones se sont plaints de la quantité de demandes qu'ils recevaient des organismes gouvernementaux, et de l'absence de financement adéquat et de mécanisme efficace leur permettant de gérer ce processus⁶¹. Alors que les peuples autochtones doivent être associés aux procédures administratives, les dispositions juridiques concernant l'obligation de «notification» des tiers ne prévoient pas toujours, comme il le faudrait, des consultations avec les peuples autochtones, conformément à la norme internationale du consentement libre, préalable et éclairé.

G. Participation à la création d'autres organisations

92. Pour surmonter les obstacles à leur participation significative aux mécanismes officiels gérés par l'État, de nombreux peuples autochtones ont créé des associations locales, régionales ou internationales à but non politique en vue de promouvoir leurs intérêts. De fait, dans les pays où les peuples autochtones ont été exclus des processus officiels, ces organisations ont joué un rôle très important pour les représenter et prendre des décisions collectives concernant leur vie sociale, culturelle et religieuse⁶².

93. Les structures susmentionnées permettent souvent la création de liens entre les groupes autochtones par la formation d'alliances, et représentent un éventail d'intérêts et de peuples divers et variés. Ces organisations ont également utilisé leur position de pivot de la collaboration pour discuter de problèmes communs et s'exprimer collectivement sur les questions fondamentales qui les préoccupent⁶³. Elles ont collaboré au-delà de leurs frontières et ont élaboré des accords internationaux concernant les questions qui les intéressent⁶⁴.

94. Néanmoins, la reconnaissance par les États n'est pas chose aisée, et ces organisations sont donc souvent oubliées voire exclues des processus décisionnels officiels⁶⁵.

H. Participation aux réunions et processus régionaux et internationaux

95. Les peuples autochtones participent aussi activement aux mécanismes internationaux afin d'obtenir une meilleure protection de leurs droits. Les organismes compétents des Nations Unies, les organes conventionnels et d'autres mécanismes internationaux ont permis la participation directe des peuples autochtones au plus haut niveau⁶⁶. Il convient cependant de noter que l'OIT ne leur permet pas de participer directement à ses conférences, malgré les appels répétés à cet effet d'un certain nombre d'organismes des Nations Unies⁶⁷.

⁶¹ Communication de First Nations Summit (Canada).

⁶² Communication de Krishna Bhattachan (Népal).

⁶³ Communication de First Nations Summit (Canada).

⁶⁴ OIT, Département des normes internationales du travail (2009), *Les droits des peuples autochtones et tribaux dans la pratique – Un guide sur la Convention n° 169*, p. 88.

⁶⁵ Communication du Conseil national de la jeunesse indienne (États-Unis d'Amérique).

⁶⁶ Communications du PNUD, de l'OIT, et de la Convention sur la diversité biologique.

⁶⁷ *Documents officiels du Conseil économique et social, Supplément n° 43 (E/2009/43)*.

96. Un objectif approprié est la participation pleine et directe des peuples autochtones à tous les processus internationaux traitant de questions qui les concernent particulièrement. Il s'agit notamment des négociations sur la diversité biologique et le changement climatique, car ces questions ont souvent une incidence très importante sur les peuples autochtones et leurs territoires. Toutefois, un appui financier et administratif régulier est nécessaire pour que les peuples autochtones conservent une représentation appropriée au sein des instances internationales.

I. Autres questions et défis

97. Bien qu'un certain nombre de mesures positives aient été prises concernant la participation des peuples autochtones aux processus décisionnels extérieurs, les progrès ne sont pas uniformes et nécessitent encore une attention sérieuse. Même dans les États où la loi semble reconnaître pleinement les droits des peuples autochtones à participer à tous les niveaux de prise de décisions, il y a souvent un fossé entre l'intention formelle de la législation et l'application de ces droits dans la pratique.

98. Une des principales préoccupations est la question de l'accès à l'information. L'information est nécessaire pour que les peuples autochtones participent au processus décisionnel en étant dûment informés. La diffusion régulière et étendue de l'information aux peuples autochtones, de manière adaptée à leur culture et en temps opportun, fait souvent défaut. Cela est particulièrement vrai pour ce qui concerne les questions nouvelles, que les peuples autochtones ne peuvent pas toujours traiter de manière adéquate faute de disposer des compétences ou de l'accès à la technologie nécessaires.

99. Il est également important que tous les secteurs de la société autochtone aient la possibilité de s'impliquer dans les structures de consultation et de décision et de participer à leur fonctionnement. Cela est particulièrement vrai pour les femmes et les jeunes, qui sont souvent laissés à l'écart de ces processus.

100. Enfin, les structures décisionnelles doivent bénéficier de légitimité et de crédibilité au sein des communautés autochtones. Les procédures de sélection doivent être transparentes et réellement participatives. L'un des défis qui restent à relever est le renforcement des capacités de direction des autochtones, avec l'objectif à long terme de faire en sorte que leurs peuples participent au processus décisionnel, en ayant le sentiment d'y être représentés de manière appropriée et que leurs voix ne sont pas seulement entendues mais aussi prises en considération.
