



Assemblée générale

Distr. générale
10 août 2011
Français
Original : anglais

Soixante-sixième session

Point 66 a) de l'ordre du jour provisoire*

Droits des peuples autochtones

Droits des peuples autochtones

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre aux membres de l'Assemblée générale le rapport établi en application de la résolution 15/7 du Conseil des droits de l'homme par M. James Anaya, Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones.

* A/66/150.



Rapport du Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones

Résumé

Le présent rapport récapitule les activités menées par le Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones, James Anaya, au cours de son premier mandat de trois ans, qui a commencé en mai 2008. Le rapport présente plus particulièrement les efforts déployés par le Rapporteur spécial pour coordonner son action avec celle des mécanismes mondiaux et régionaux concernés par les questions autochtones et expose les initiatives menées dans quatre domaines d'intervention liés entre eux : promotion des bonnes pratiques, établissement de rapports par pays, examen des cas d'allégations de violations des droits de l'homme et études thématiques.

Dans le rapport figurent des résumés des études thématiques que le Rapporteur spécial a inclus dans les rapports annuels soumis jusqu'à présent au Conseil des droits de l'homme. Il s'agit notamment des études relatives à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones; le devoir des États de consulter les peuples autochtones et d'obtenir leur consentement avant d'adopter les mesures qui les touchent; la responsabilité des entreprises de respecter les droits des peuples autochtones; et tirant parti de ces thèmes, les questions liées aux industries extractives intervenant dans les territoires traditionnels des peuples autochtones ou au voisinage de ces territoires.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	4
II. Coordination avec d'autres mécanismes	5
III. Domaines d'intervention	6
A. Promotion des bonnes pratiques	7
B. Rapports par pays	11
C. Cas précis d'allégations de violations des droits de l'homme	12
D. Études thématiques	14
IV. Aperçu des principales questions thématiques examinées	14
A. Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones	14
B. L'obligation de consulter	17
C. La responsabilité sociale des entreprises à l'égard des droits humains des peuples autochtones	21
D. Les industries extractives opérant sur les territoires des autochtones ou à proximité	23
V. Conclusion	26

I. Introduction

1. Dans sa résolution 2001/57, la Commission des droits de l'homme a décidé de nommer, pour une période de trois ans, un rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples autochtones chargé de recueillir, solliciter, recevoir et échanger des renseignements et des communications émanant de toutes les sources pertinentes, sur les violations des droits de l'homme dont sont victimes les populations autochtones elles-mêmes et leurs communautés et organisations et de formuler des recommandations et des propositions destinées à prévenir ces violations et à y remédier, entre autres fonctions.

2. Dans sa résolution 6/12, le Conseil des droits de l'homme a décidé de prolonger le mandat du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples autochtones, pour accomplir les tâches suivantes : instaurer un dialogue constructif permanent avec les gouvernements, les organismes compétents, les institutions spécialisées et les programmes des Nations Unies, ainsi qu'avec les peuples autochtones, les organisations non gouvernementales et les organisations internationales régionales ou sous régionales; examiner les moyens de surmonter les obstacles existants à la pleine et efficace protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples autochtones, conformément à son mandat, et identifier, mettre en commun et promouvoir les meilleures pratiques; et promouvoir la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et les instruments internationaux favorisant la promotion des droits des peuples autochtones, le cas échéant.

3. Par sa résolution 15/14, le Conseil a renouvelé le mandat, désignant le Rapporteur spécial en tant que le Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones, et non pas le Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples autochtones, essentiellement dans les mêmes conditions.

4. Le Conseil des droits de l'homme a nommé James Anaya des États-Unis d'Amérique en tant que Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones pour un premier mandat de trois ans à compter du 1^{er} mai 2008. Le mandat de M. Anaya a été renouvelé pour une deuxième période de trois ans à compter du 1^{er} mai 2011.

5. Ce rapport présente un aperçu des activités menées par le Rapporteur spécial au cours des trois premières années de sa nomination. Il décrit les efforts qu'il a déployés en vue de coordonner son action avec celle des Nations Unies et d'autres institutions et mécanismes internationaux, et présente les initiatives ci-après, menées dans quatre domaines d'activités liés entre eux et intéressant son mandat : promotion des bonnes pratiques, présentation de rapports sur les situations nationales, examen des cas d'allégation de violations des droits de l'homme et élaboration d'études thématiques ou contribution à celles-ci. Le rapport inclut des résumés des principaux points qui ont été présentés dans l'examen des questions essentielles et qui ont été inclus dans les rapports annuels du Rapporteur spécial au Conseil des droits de l'homme.

II. Coordination avec d'autres mécanismes

6. Comme il est indiqué dans la résolution 15/14 du Conseil, un aspect fondamental du mandat du Rapporteur spécial est la coopération permanente et le partenariat avec d'autres mécanismes des Nations Unies consacrés à la promotion et la protection des droits des peuples autochtones, à savoir, l'Instance permanente sur les questions autochtones et le Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones.

7. Le Rapporteur spécial a remarqué un niveau important de confusion entre les groupes autochtones, les organisations non gouvernementales et d'autres parties prenantes concernant les fonctions et les rôles respectifs des trois mécanismes, ainsi que leur place dans la structure institutionnelle des Nations Unies. Le Rapport spécial s'est donc efforcé de collaborer avec les autres mécanismes de manière cohérente et transparente, afin d'optimiser la compréhension du rôle et de l'objectif de chaque mécanisme.

8. Les mandats de ces trois mécanismes, créés à des moments différents et en réponse à des moments différents du mouvement international visant à protéger les droits des peuples autochtones, sont complémentaires, tout en se chevauchant par certains aspects. Le Rapporteur spécial s'emploie constamment à renforcer et consolider le processus de coordination entre les trois mécanismes afin d'éviter des doubles emplois inutiles et d'optimiser les possibilités et l'efficacité de chacun d'eux. Il estime qu'il est indispensable de sensibiliser constamment au sujet des différents mandats et fonctions de ces mécanismes.

9. Le Rapporteur spécial prend part, depuis le début de son mandat, à des réunions régulières de coordination avec l'Instance permanente et le Mécanisme d'experts en vue de promouvoir la coordination. En février 2009, il a participé à un séminaire à Madrid avec les membres du Mécanisme d'experts et quatre membres de l'Instance permanente, ainsi qu'un groupe d'experts de diverses régions, notamment l'ancien Rapporteur spécial, Rodolfo Stevenage. La réunion visait essentiellement à promouvoir un dialogue informel entre les membres des trois mécanismes, afin qu'ils puissent mieux coordonner leurs actions, ainsi que leurs activités avec d'autres institutions et organes des Nations Unies.

10. Depuis lors, le Rapporteur spécial rencontre tous les ans les représentants de l'Instance permanente et du Mécanisme d'experts pour s'informer réciproquement sur leurs programmes de travail, discuter des forces et des limites de leurs mandats respectifs et examiner les méthodes permettant d'exercer leurs activités de la manière la plus efficace possible.

11. Le Rapporteur spécial œuvre également en étroite collaboration avec le Mécanisme d'experts et a contribué à son étude finale sur les peuples autochtones et leur droit de participer à la prise de décision. Il a pris part à deux réunions, à savoir une consultation régionale organisée par l'Askia Indigenous Peoples Pacte, à laquelle ont aussi participé des membres du Mécanisme d'experts, tenue en Thaïlande en janvier 2010; et un séminaire d'experts organisé par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCR), à Genève en mars 2011. L'étude (A/HCR/MERI/2011/2) a été présentée à la quatrième session du Mécanisme d'experts, tenue à Genève du 11 au 15 juillet 2011. Le Rapporteur spécial avait aussi formulé des observations pour la précédente étude du Mécanisme d'experts, consacrée au droit des peuples autochtones à l'éducation.

12. Depuis qu'il a pris ses fonctions, le Rapporteur spécial a participé à chacune des sessions annuelles de l'Instance permanente et du Mécanisme d'experts et a pris part aux échanges de vues sur les questions de fond. Lors de ces sessions, il a pris l'habitude de tenir avec les peuples et organisations autochtones des réunions parallèles qui ont donné aux représentants des peuples et organisations autochtones à travers le monde la possibilité inestimable de présenter leurs situations et de poser leurs problèmes spécifiques d'une manière qui complète les échanges de vues plus généraux sur les questions autochtones par l'Instance permanente et le Mécanisme d'experts. Lors des sessions, le Rapporteur spécial a aussi tenu des réunions avec les représentants de divers États et diverses institutions des Nations Unies pour examiner les possibilités de collaboration et des cas précis concernant les peuples autochtones.

13. En plus de la coopération avec le Mécanisme d'experts et l'Instance permanente, le Rapporteur spécial a fait bon accueil aux occasions de conjuguer ses efforts avec ceux d'un large éventail d'organismes régionaux et spécialisés des Nations Unies sur les questions concernant les peuples autochtones. Il a formulé des observations sur les initiatives du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), du HCR, de la Banque mondiale, de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) et de l'Organisation panaméricaine de la santé. Cette coordination est d'autant plus importante que le Rapporteur spécial favorise la sensibilisation aux questions autochtones et une action pragmatique qui se traduit par la prise en compte systématique de ces questions et la mise en œuvre effective de normes des droits autochtones tels qu'ils sont affirmés dans les instruments internationaux pertinents.

14. Le Rapporteur spécial continue d'échanger avec la Commission interaméricaine des droits de l'homme des renseignements sur les cas d'allégations de violations des droits des peuples autochtones dans les Amériques, pour tenter de coordonner les efforts et d'éviter les doubles emplois inutiles. Il a aussi confirmé sa volonté de coopérer à l'avenir, sur les droits humains et des peuples autochtones, avec le Groupe de travail sur les peuples autochtones de la Commission africaine.

III. Domaines d'intervention

15. Le Rapporteur spécial a engagé une gamme d'activités en vue de surveiller les droits humains et la situation des peuples autochtones à travers le monde et de promouvoir des mesures visant à améliorer cette situation conformément aux normes internationales pertinentes, notamment la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Il s'efforce d'élaborer des méthodes de travail axées sur l'instauration d'un dialogue constructif avec les gouvernements, les peuples autochtones, les organisations non gouvernementales, les institutions pertinentes des Nations Unies, et autres, en vue de faire face à des questions et situations délicates et tirer parti des progrès déjà réalisés. Les différentes activités menées dans cette perspective peuvent se classer, comme on l'a déjà indiqué, dans quatre domaines d'intervention liés entre eux : promotion des bonnes pratiques, établissement de rapports sur les pays, examen des cas d'allégations de violations des droits de l'homme et réalisation d'études thématiques.

A. Promotion des bonnes pratiques

16. Le Rapporteur spécial s'emploie à faire progresser les réformes dans les domaines juridique, administratif et programmatique aux plans national et international, conformément à la Déclaration et d'autres instruments internationaux pertinents. De telles réformes constituent bien souvent des entreprises importantes et complexes nécessitant un solide engagement, tant financier que politique, de la part des gouvernements et des entités internationales, ainsi qu'une coopération étroite avec les peuples autochtones.

1. Promotion des bonnes pratiques au plan national

17. Le Rapporteur spécial a été invité, dans le cadre de ses activités, à apporter son concours à des initiatives constitutionnelles et législatives visant à harmoniser les mécanismes nationaux sur la base des normes internationales pertinentes.

18. Peu de temps après avoir pris ses fonctions en mai 2008, le Rapporteur spécial a été invité par des organisations autochtones et le Président de l'Assemblée constituante de l'Équateur, à fournir une assistance technique au processus de révision constitutionnelle, au titre du programme d'assistance technique fourni par le PNUD au pays. Le Rapporteur spécial s'est rendu en Équateur et a présenté un certain nombre d'observations au Gouvernement, à la lumière des normes internationales pertinentes (A/HRC/9/9/Add.1, par. 502). Approuvée par référendum en septembre 2008, la nouvelle Constitution de l'Équateur est assortie de dispositions importantes affirmant les droits collectifs des peuples autochtones.

19. Le Rapporteur spécial continue de suivre la mise en œuvre par l'Équateur de ces réformes et des lois ultérieures et, en 2010, a présenté au Conseil, à sa quinzième session, ses remarques sur les progrès accomplis et les enjeux restants pour la mise en œuvre des garanties constitutionnelles pour les peuples autochtones de l'Équateur (A/HRC/15/37/Add.7). Par ailleurs, il a formulé des observations sur les divers projets de lois en cours d'examen par l'Assemblée nationale de l'Équateur, visant à coordonner les systèmes coutumiers de justice autochtone avec le système national, conformément aux dispositions de la Constitution.

20. De même, en avril 2009, le Rapporteur spécial a soumis au Gouvernement chilien un rapport présentant et analysant les normes internationales de l'obligation de consulter les peuples autochtones, dans le cadre du processus de réforme constitutionnelle au Chili (A/HRC/12/34/Add.6, appendice A).

21. En juillet 2010, le Rapporteur spécial a présenté une analyse des normes internationales pertinentes pour l'élaboration en Colombie d'une loi ou d'une réglementation sur l'obligation de consulter les peuples autochtones et les communautés afro-colombiennes sur les questions qui les touchent. Sa contribution s'inscrivait dans le cadre d'une initiative lancée par le HCR à la demande d'un groupe consultatif du Ministère de l'intérieur et de la justice de la Colombie sur cette question.

22. De même, pendant plusieurs semaines en février 2011, le Rapporteur spécial a formulé des observations sur l'initiative du Gouvernement du Guatemala visant à réglementer la consultation des peuples autochtones.

23. Par ailleurs, à la demande du Gouvernement de Suriname et des peuples autochtones et tribaux, le Rapporteur spécial a formulé des observations et des

recommandations sur un processus d'élaboration d'une législation pour garantir les droits des peuples autochtones et tribaux sur les terres et les ressources, à la lumière des décisions contraignantes rendues à cet égard par la Cour interaméricaine des droits de l'homme (A/HRC/18/35/Add.7). Les observations et les recommandations étaient fondées en partie sur les renseignements recueillis au cours d'une visite effectuée à Suriname en mars 2011.

24. En décembre 2008, le Rapporteur spécial a pris part, à Awas Tingni (Nicaragua), à une cérémonie au cours de laquelle le Gouvernement a remis à la communauté autochtone le titre longtemps attendu sur ses terres ancestrales, comme l'exigeait un jugement rendu en 2001 par la Cour interaméricaine des droits de l'homme. Il a félicité les autorités du Nicaragua pour avoir pris les dispositions nécessaires pour mettre le jugement en œuvre. Il poursuit avec elles les échanges de vues pour encourager les progrès vers la garantie des droits sur la terre et les ressources des autres communautés autochtones du pays.

2. Promotion des bonnes pratiques par les institutions et autorités internationales

25. Le Rapporteur spécial s'efforce de promouvoir les décisions, les réformes de programme et les initiatives par les acteurs internationaux, aux plans tant mondial que régional, et de renforcer, prendre systématiquement en compte et faire avancer la mise en œuvre des normes internationales concernant les droits des peuples autochtones.

26. En juillet 2011, le Rapporteur spécial a témoigné, en tant que témoin expert, devant la Cour interaméricaine des droits de l'homme dans l'affaire *Sarayaku c. l'Équateur*, concernant les principes de consultation et de consentement préalable donné librement et en connaissance de cause.

27. En mai 2011 à Genève, le Rapporteur spécial a prononcé le discours principal lors d'une session du Comité intergouvernemental de la propriété intellectuelle relative aux ressources génétiques, aux savoirs traditionnels et au folklore de l'OMPI, qui élabore un instrument juridique international sur les savoirs traditionnels, les ressources génétiques et les expressions culturelles traditionnelles.

28. En février 2011, le Rapporteur spécial a formulé des observations détaillées sur le projet de directives du PNUD sur la consultation des peuples autochtones dans le cadre des activités visant à réduire les émissions provenant du déboisement et de la dégradation des forêts. De même, en février 2011, il a contribué à l'élaboration d'une politique régionale de santé interculturelle par l'Organisation panaméricaine de la santé, au cours d'une réunion spéciale organisée à Washington.

29. En janvier 2011, à Paris, il a participé à la réunion d'un groupe de travail des délégués à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), au cours de laquelle il a formulé des observations invitant à concentrer l'attention sur les questions autochtones dans le processus d'actualisation des *Principes directeurs pour les entreprises multinationales de l'OCDE*.

30. À divers moments au cours de l'année dernière, le Rapporteur spécial a communiqué des observations à la Société financière internationale du Groupe de la Banque mondiale lors de l'examen par la Société de sa norme de performance n° 7 sur les peuples autochtones, notamment en rencontrant des responsables de la Société et en formulant par écrit des observations sur les projets de norme de performance.

31. En novembre 2010, le Rapporteur spécial a pris part à un séminaire à Genève consacré aux droits sur la terre et aux droits humains organisé par le HCR, au cours duquel il a fourni des renseignements sur les préoccupations particulières concernant les droits de l'homme des peuples autochtones sur les terres et analysé ces préoccupations.

32. Le Rapporteur spécial a participé à des séminaires consacrés à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones organisés par le HCR au Pérou en octobre 2008, au Nicaragua en juin 2009 et à Trinité-et-Tobago en décembre 2009.

33. Le Rapporteur spécial collabore avec le PNUD en vue de produire un guide de ressources sur les droits des peuples autochtones, à l'intention des services du PNUD et d'autres personnes qui se consacrent aux questions autochtones.

34. Par ailleurs, le Rapporteur spécial a coopéré avec la Banque mondiale. Le 3 juin 2008, il a été l'orateur principal d'un séminaire sur le thème « Advancing indigenous rights and development in Latin America and the Caribbean », tenu à Washington, au cours duquel il a mis l'accent sur le rôle de la Banque mondiale face aux nombreux enjeux et initiatives concernant les peuples autochtones. Le Rapporteur spécial garde le contact avec des représentants de la Banque mondiale, pour rechercher les moyens de coordonner davantage les actions en vue de faire avancer les droits des peuples autochtones par le biais des programmes de la Banque.

3. Promotion de l'appui à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones

35. Un autre moyen important de promouvoir les bonnes pratiques entre les entités nationales et internationales consiste à mettre en avant une politique d'engagement envers les droits enchâssés dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Dans cette perspective, le Rapporteur spécial encourage activement l'appui à la Déclaration par les États qui n'ont pas voté en faveur de son adoption par l'Assemblée générale en 2007. Ces dernières années, il a eu à se féliciter du changement de position des États-Unis, de l'Australie, du Canada et de la Nouvelle-Zélande, les quatre États qui avaient voté contre la Déclaration. Il a constaté avec plaisir que la Colombie et Samoa, États qui s'étaient abstenus de voter, ont depuis lors exprimé leur soutien à la Déclaration. Le Rapporteur spécial a consacré des sections de ses rapports thématiques à l'analyse plus poussée de la Déclaration et de sa mise en œuvre.

36. Le Rapporteur spécial s'emploie à sensibiliser à la Déclaration et à promouvoir l'action conformément à la Déclaration par un certain nombre d'activités. En juin 2011, il a témoigné lors d'une audience de la Commission du Sénat des États-Unis sur les affaires indiennes intitulée « Setting the standard: the domestic policy implication of the United Nations on the Rights of Indigenous Peoples ». En avril 2011, il a prononcé le discours principal à la conférence biennale de l'Aboriginal Land Council de la Nouvelle-Galles du Sud en Australie, au cours de laquelle la Déclaration a été examinée en tant qu'une norme de référence pour les principaux aspects des activités de l'Aboriginal Land Council. En outre, il a fait un exposé sur la Déclaration à l'intention des représentants de diverses institutions des Nations Unies lors d'un séminaire organisé par le PNUD à New York, le 20 mai 2009, au

cours duquel il a mis en évidence le rôle des institutions et programmes des Nations Unies dans la mise en œuvre de la Déclaration.

4. Autres mesures de promotion des bonnes pratiques

37. La participation à des séminaires ou conférences aux côtés des peuples autochtones, experts, représentants de gouvernements et autres acteurs constitue un moyen important utilisé par le Rapporteur spécial pour promouvoir les bonnes pratiques.

38. En mars 2011, le Rapporteur spécial a prononcé le discours principal lors d'un atelier d'experts à Berlin, organisé par le Ministère fédéral de la coopération économique et du développement de l'Allemagne et consacré à la coopération allemande au développement en Afrique et en Asie.

39. En mai 2010, le Rapporteur spécial a pris part à un séminaire sur le multiculturalisme et l'industrie du pétrole et du gaz en Amérique latine et aux Caraïbes tenu à Carthagène (Colombie) et organisé par la Regional Association of Oil, Gas and Biofuels Sector Companies in Latin America and the Caribbean. Le séminaire a été l'occasion d'engager le dialogue avec des représentants des compagnies pétrolières et gazières, ainsi qu'avec des représentants des milieux universitaires et des membres de la société civile, sur l'obligation des compagnies privées de respecter les normes internationales concernant les droits des peuples autochtones.

40. Le Rapporteur spécial a participé à un séminaire sur les droits des peuples autochtones tenu à Jakarta les 16 et 17 mars 2009, parrainé par la Commission nationale des droits de l'homme de l'Indonésie et Indigenous Peoples' Alliance of the Archipelago. Lors du séminaire, la Commission nationale des droits de l'homme et Indigenous Peoples' Alliance of the Archipelago ont annoncé un accord sur un programme conjoint visant à régler les questions autochtones. Cet accord offre un bon exemple de coordination entre une commission des droits de l'homme d'État indépendante et une importante organisation autochtone.

41. Le Rapporteur spécial a également pris part à une réunion d'experts tenue en octobre 2009 à Sitges en Espagne, et parrainée par les organisations non gouvernementales Kreddha et le Centre UNESCO de Catalunya. Au cours de cette réunion, les participants ont analysé les sources de conflits provoqués par les activités extractives menées par les compagnies dans les territoires autochtones et les moyens éventuels de prévenir et de régler de tels conflits. Les échanges de vues ont apporté une contribution inestimable au rapport du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples autochtones présenté au Conseil des droits de l'homme à sa quinzième session (A/HRC/15/37).

42. Le Rapporteur spécial s'est rendu en visite en Australie pour participer à une réunion sur le thème « The Sixtieth Anniversary of the Universal Declaration on Human Rights: The Situation of Human Rights and Fundamental Freedoms of the Aboriginal and Torres Strait Islander People of Australia », organisée par la Foundation for Aboriginal and Islander Research Action et tenue à Canberra en décembre 2008. Le Rapporteur spécial avait eu l'occasion de rencontrer officieusement divers représentants du Gouvernement, marquant ainsi le début d'un

dialogue constructif en préparation de la mission officielle en Australie en août 2009.

43. Au titre d'une initiative novatrice par une administration autochtone, Nation Navajo aux États-Unis a institué la Commission des droits de l'homme de Nation Navajo. En décembre 2008, le Rapporteur spécial a pris part à une séance d'orientation organisée par la Commission à l'intention des membres du Conseil de Nation Navajo. À cette occasion, il a engagé un échange de vues avec les membres de la Commission et du Conseil sur les moyens de faire avancer les droits de l'homme du peuple navajo par l'application des mécanismes internationaux des droits de l'homme.

44. En octobre 2008, le Rapporteur spécial a pris part à la soixante-cinquième convention du Congrès national des Indiens américains. Au cours de cette convention, il a fait un exposé sur l'utilisation des normes internationales pour renforcer les mesures de protection des droits des peuples autochtones des États-Unis. Le Congrès national est une coalition de plus de 250 nations autochtones des États-Unis qui s'emploient à éclairer les décisions du Gouvernement et du Congrès des États-Unis qui touchent les intérêts des peuples autochtones.

45. En octobre 2008, le Rapporteur spécial a participé, avec le Rapporteur spécial sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences, à une consultation régionale d'organisations non régionales sur la violence contre les femmes autochtones en Asie et dans le Pacifique. La consultation, qui s'est tenue à New Delhi, était organisée par Askia Pacific Forum on Women, Law and Development.

B. Rapports par pays

46. Au cours des trois dernières années, le Rapporteur spécial a publié divers rapports sur les situations des droits de l'homme des peuples autochtones de différents pays. Dans ces rapports figurent des conclusions et des recommandations visant à renforcer les bonnes pratiques, mettre en évidence les domaines de préoccupation et améliorer la situation des droits de l'homme des peuples autochtones dans des régions et des pays précis. Le processus d'établissement de rapports inclut généralement une visite dans le pays considéré, notamment dans la capitale et à certains endroits qui sont source de préoccupation. Au cours de cette visite, le Rapporteur spécial échange les vues avec des représentants des pouvoirs publics, les communautés autochtones de différentes régions et un échantillon représentatif de la société civile intervenant dans des domaines intéressant les peuples autochtones. Les visites ont lieu avec le consentement et la coopération du gouvernement concerné.

47. Le Rapporteur spécial a effectué des visites dans les pays et régions ci-après et en a rendu compte : Brésil (A/HRC/12/34/Add.2); Népal (A/HRC/12/34/Add.3); Botswana (A/HRC/15/37/Add.2); Australie (A/HRC/15/37/Add.4); Fédération de Russie (A/HRC/15/37/Add.5); région de Sápmi (territoire traditionnel du peuple Sami) en Norvège, Suède et Finlande (A/HRC/18/35/Add.2); Congo (A/HRC/18/35/Add.5); et Nouvelle-Calédonie (France) (A/HRC/18/35/Add.6). Il a également effectué des visites de suivi au Chili (A/HRC/12/34/Add.6), en Colombie (A/HRC/15/37/Add.3) et en Nouvelle-Zélande (A/HRC/18/35/Add.4) pour évaluer

les progrès accomplis par ces pays dans la mise en œuvre des recommandations formulées par le prédécesseur du Rapporteur spécial.

48. En 2011, le Rapporteur spécial se rendra en visite en Argentine et au début de 2012 aux États-Unis. Il a également reçu des Gouvernements du Panama et d'El Salvador des invitations pour évaluer les situations des peuples autochtones dans ces pays et accepte volontiers ces invitations. Le Rapporteur spécial a des demandes de visites en cours au Bangladesh, au Cambodge, en Malaisie, en Indonésie et à Papouasie-Nouvelle-Guinée, auxquelles il espère réserver une suite favorable.

C. Cas précis d'allégations de violations des droits de l'homme

49. Un autre domaine important des activités du Rapporteur spécial consiste à répondre, en permanence, aux allégations de violations des droits de l'homme dans des cas précis. Dans les communications adressées par le Rapporteur spécial aux gouvernements et reçues d'eux figurent les résumés des lettres envoyées à ces gouvernements concernant ses préoccupations au sujet de situations particulières et des réponses de ceux-ci, ainsi que les observations et recommandations du Rapporteur spécial (A/HRC/18/35/Add.1, A/HRC/15/37/Add.1 et A/HRC/12/26/Add.1).

50. Le Rapporteur spécial a reçu des renseignements concernant les cas d'allégations de violations des droits de l'homme dans des pays de chaque continent et, en réaction à ces renseignements, a adressé aux gouvernements de nombreuses communications sur ces situations. Les plaintes reçues portent sur des questions d'intérêt commun qui touchent les peuples autochtones à travers le monde, notamment le déni du droit des peuples autochtones sur leurs terres, territoires et ressources naturelles; les violations du droit de consultation et de consentement préalable donné librement et en connaissance de cause, en particulier concernant l'extraction de ressources naturelles ou l'éviction de communautés autochtones; les menaces ou la violence contre les personnes physiques et communautés autochtones, notamment les défenseurs des droits de l'homme; les préoccupations concernant les réformes constitutionnelles ou législatives portant sur les questions autochtones; les questions liées à la reconnaissance des systèmes de justice autochtones; et le cas des peuples autochtones en situation isolée.

51. Étant donné que les ressources disponibles sont limitées, il est impossible pour le Rapporteur spécial de répondre à chaque cas qui est porté à son attention. Toutefois, il intervient fréquemment en cas de renseignements détaillés et crédibles qui présentent une situation grave relevant de son mandat, lorsque l'intervention a des chances raisonnables d'avoir un impact positif, soit en attirant l'attention nécessaire sur la situation soit en recommandant aux autorités publiques ou autres acteurs de prendre les mesures de redressement nécessaires. Sinon, il peut prendre des mesures lorsque la situation représente ou concerne une tendance plus générale de violations des droits de l'homme des peuples autochtones. Il réagit à des allégations de violations des droits de l'homme émanant d'un large éventail de régions et de pays.

52. Le Rapporteur spécial entend collaborer étroitement avec les États, les peuples autochtones et d'autres acteurs en vue de suivre de près et d'évaluer les situations, de mettre en évidence les causes fondamentales des problèmes immédiats, de promouvoir des mesures précises tirant parti des progrès déjà accomplis et de

formuler des recommandations qui soient pratiques, reposant sur les savoirs disponibles et conformes aux normes de droits de l'homme pertinentes.

53. Par conséquent, dans certains cas examinés, le Rapporteur spécial a élaboré des observations et des recommandations détaillées qu'il a communiquées aux gouvernements concernant les mesures qu'il estime que les États et, le cas échéant, d'autres parties intéressées, devraient prendre pour faire face à ces situations, sur la base des normes internationales pertinentes. Il continuera de collaborer avec les États dans ces situations précises et il espère que la concertation menée jusqu'à présent a été utile pour les gouvernements et les peuples autochtones concernés.

54. Dans certaines des communications reçues par le Rapporteur spécial figurent des allégations de cas précis de violations des droits de l'homme des peuples autochtones qui méritent de faire l'objet d'une analyse plus poussée. Dans de telles situations, il effectue dans les pays concernés des visites sur le terrain dans le cadre de son examen de ces cas. Suite aux visites, il formule des observations détaillées accompagnées d'analyses et de recommandations, dans l'espoir qu'elles seront utiles aux gouvernements et peuples autochtones concernés dans les efforts qu'ils déploient pour régler les problèmes posés.

55. À cet égard, en avril 2011, le Rapporteur spécial s'est rendu au Costa Rica pour examiner la situation des peuples autochtones touchés par le projet hydroélectrique d'El Diquís. Le Rapporteur spécial a adressé aux pouvoirs publics et aux parties prenantes autochtones ses observations et recommandations sur la situation (A/HRC/18/35/Add.8).

56. De même, en juin 2010, le Rapporteur spécial a effectué une visite au Guatemala pour échanger les vues sur la mise en œuvre des principes de consultation avec les peuples autochtones du pays. Cette consultation concernait plus particulièrement les industries extractives et la situation des peuples autochtones touchés par la mine de Marlin dans les municipalités de San Miguel Ixtuacán et Sipacapa (A/HRC/18/35/Add.3).

57. En février 2009, le Rapporteur spécial s'est rendu à Panama pour examiner la situation des communautés autochtones touchées par la construction d'un projet hydroélectrique sur le fleuve Changuinola à Panama (A/HRC/12/34/Add.5). En juin 2009, il a effectué une visite au Pérou, immédiatement après les confrontations entre les peuples autochtones et la police de Bagua, en vue d'examiner sur le vif les questions des droits de l'homme (A/HRC/12/34/Add.8).

58. Lors de sa visite en Australie en août 2009, le Rapporteur spécial a fait le point des communications antérieures concernant les effets sur les droits autochtones de l'Action d'urgence sur les territoires du Nord du Gouvernement australien. Il a préparé un rapport spécial présentant ses observations sur cette question, qui a été annexé à son rapport sur la situation des peuples autochtones en Australie (A/HRC/15/37/Add.4, appendice B.)

59. Le Rapporteur spécial estime que sa capacité à intervenir rapidement dans les situations de crise touchant les peuples autochtones, comme la situation de Bagua au Pérou, s'est révélée être une utilisation efficace de son mandat, en lui permettant de jouer un rôle essentiel dans le règlement, l'atténuation ou l'amélioration des situations de crise touchant les peuples autochtones.

60. Il arrive que le Rapporteur spécial publie des déclarations dans la presse ou autres déclarations publiques en réponse à des questions de préoccupation immédiate se posant dans des pays précis. Il a publié des déclarations publiques sur les questions ci-après : les réactions du Gouvernement aux protestations du peuple rapanui de l'île de Pâques (Chili); les préoccupations au sujet d'une grève de la faim par les prisonniers autochtones mapuche protestant contre les accusations portées contre eux au titre d'une loi antiterroriste (Chili); les protestations des peuples autochtones contre la législation minière (Panama); les lois et politiques concernant la consultation des peuples autochtones (Pérou); et les préoccupations au sujet de la législation adoptée par l'État de l'Arizona (États-Unis) conférant à la police le pouvoir de détenir les immigrants illégaux suspectés et les répercussions de cette législation sur les peuples autochtones de la région frontalière entre les États-Unis et le Mexique.

D. Études thématiques

61. Les trois premières années de son mandat, le Rapporteur spécial s'est employé à mettre en évidence les sujets ou domaines de préoccupation communs aux peuples autochtones à travers le monde et de s'y attaquer par des analyses et des recommandations avisées. Ses analyses des questions thématiques ont tiré parti de son examen des situations et cas nationaux, et ont été en outre éclairées par son expérience dans le domaine de la promotion des bonnes pratiques. Dans chacun de ses rapports annuels adressés au Conseil des droits de l'homme, il a examiné les questions essentielles, notamment les suivantes : la signification de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones; l'obligation des États de consulter les peuples autochtones et d'obtenir leur consentement avant d'adopter des mesures qui les touchent; la responsabilité du respect par les entreprises des droits des peuples autochtones; et, plus récemment, et faisant suite aux thèmes précédents, les questions liées aux industries extractives situées dans les territoires des peuples autochtones ou dans leur voisinage.

IV. Aperçu des principales questions thématiques examinées

A. Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones¹

1. Aperçu

62. Au cours des trois dernières décennies, les revendications des peuples autochtones qui se sont manifestées de par le monde ont donné lieu, progressivement, à l'émergence de vues convergentes sur le contenu de leurs droits, fondées sur des principes ancrés de longue date dans le droit international relatif aux droits de l'homme et l'action conduite en la matière. L'émergence de cette perception commune a en outre été reflétée dans des réformes constitutionnelles, législatives et institutionnelles au niveau national et soutenue par ces réformes.

¹ Cette section résume l'examen par le Rapporteur spécial de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones dans A/HRC/9/9 (par. 18 à 43).

L'adoption par l'Assemblée générale en 2007 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones est la manifestation la plus importante de cette prise de conscience commune, comme cela est résumé dans une perception largement partagée des droits des peuples autochtones qui s'est développée au fil des ans à partir des sources préexistantes du droit international relatif aux droits de l'homme.

63. Le préambule de la Déclaration vise principalement à remédier à la situation créée. La Déclaration n'établit pas de droits spéciaux en tant que tels; elle a pour objectif de réparer les conséquences historiques persistantes du déni du droit à l'autodétermination et d'autres droits fondamentaux inscrits dans les instruments internationaux d'application générale. Dans ce sens, la Déclaration ne crée pas de nouveaux droits ou des droits spéciaux distincts des droits humains fondamentaux qui sont réputés d'application universelle, mais analyse plutôt ces droits fondamentaux dans les circonstances culturelles, historiques, sociales et économiques qui s'appliquent particulièrement aux peuples autochtones.

64. La Déclaration affirme, en son article 3, le droit des peuples autochtones à disposer d'eux-mêmes d'une manière qui est considérée comme compatible avec le principe de l'intégrité territoriale et de l'unité politique des États. À partir de là, la Déclaration énumère dans le détail les droits qui constituent « les normes minimales nécessaires à la survie, à la dignité et au bien-être des peuples autochtones du monde » (art. 43). Elle réaffirme les droits fondamentaux de l'individu à l'égalité et à la non-discrimination, à la vie et à l'intégrité de la personne, à la liberté, à une nationalité et à l'accès à la justice, et elle souligne qu'une attention particulière doit être accordée aux droits et besoins spéciaux des anciens, des femmes, des jeunes, des enfants et des personnes handicapées autochtones.

65. Parallèlement, la Déclaration énonce des droits reconnus à titre collectif aux peuples autochtones, comme le droit de s'administrer eux-mêmes et d'avoir des institutions politiques, juridiques, sociales et culturelles autonomes; le droit à l'intégrité culturelle, y compris en ce qui concerne les biens culturels et spirituels, la langue et d'autres expressions culturelles; le droit à des terres, territoires et ressources naturelles; le droit à des services sociaux et le droit au développement; le droit de conclure des traités, des accords et autres arrangements constructifs et le droit d'entretenir des liens de coopération au-delà des frontières. La Déclaration reflète également l'idée communément partagée que ce droit suppose parallèlement le droit de s'engager et d'intervenir à l'intérieur des institutions qui structurent l'ensemble de la société dans les pays dans lesquels ils vivent. C'est ainsi qu'elle consacre le droit des peuples autochtones de participer à la vie politique, économique, sociale et culturelle de l'État, et d'être consultés avant que les décisions qui les concernent soient adoptées, afin d'obtenir leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause.

2. Portée normative et juridique

66. Le Rapporteur spécial constate bien trop souvent, dans le cadre de ses activités, les efforts déployés par les États et par d'autres acteurs pour diminuer le poids normatif de la Déclaration en la présentant comme un instrument qui n'est pas « juridiquement contraignant ». Bien que ce point puisse être concédé, une bonne perception de la signification normative et des obligations juridiques liées à la Déclaration ne s'arrête pas là.

67. Quelle que soit sa portée juridique précise, la Déclaration a un poids normatif important de par son haut degré de légitimité. Cette légitimité est fonction non seulement du fait qu'elle a été officiellement approuvée par une majorité écrasante d'États membres (y compris par les quatre États qui avaient voté contre son adoption, voir par. 35 ci-dessus), mais également du fait qu'elle est le produit de plusieurs années de plaidoyer et de lutte par les peuples autochtones eux-mêmes. La Déclaration est le résultat d'un dialogue interculturel qui a eu lieu pendant des décennies et dans lequel les peuples autochtones ont joué un rôle de premier plan. Les normes de la Déclaration reflètent essentiellement les aspirations propres aux peuples autochtones qui, après des années de discussions, ont fini par être acceptées par la communauté internationale. Le libellé de la Déclaration, qui a été approuvé par les États membres, traduit de manière explicite un engagement envers les droits et les principes énoncés dans la Déclaration. Il s'agit simplement d'une question de bonne foi que les États adhèrent à cette expression de l'engagement envers les normes que les peuples autochtones eux-mêmes ont préconisées.

68. Par ailleurs, bien que la Déclaration elle-même n'ait pas force obligatoire au même titre qu'un traité, elle renvoie aux obligations juridiques qui sont liées aux dispositions de la Charte des Nations Unies sur les droits de l'homme, à divers traités multilatéraux relatifs aux droits de l'homme et au droit international coutumier. La Déclaration s'appuie sur les obligations générales des États en matière des droits de l'homme et est ancrée dans les principes fondamentaux des droits de l'homme tels que la non-discrimination, l'autodétermination et l'intégrité culturelle, qui sont incorporés dans des traités sur les droits de l'homme, ratifiés à grande échelle, comme en témoigne le travail des organismes des Nations Unies créés en vertu des traités. En outre, les principes fondamentaux de la Déclaration peuvent être perçus comme se rapportant à une pratique internationale et étatique constante et, de ce fait, peuvent dans cette mesure être considérés comme reflétant des normes de droit international coutumier.

69. En outre, la Déclaration reflète le consensus international qui existe sur les droits individuels et collectifs des peuples autochtones, dans une démarche qui va dans le même sens que les dispositions de la Convention sur les peuples indigènes et tribaux (Convention n° 169) de l'Organisation internationale du Travail, tout en les développant, notamment l'interprétation d'autres instruments relatifs aux droits de l'homme donnée par des organismes et mécanismes internationaux. En tant que l'expression faisant le plus autorité de ce consensus, la Déclaration offre un cadre d'action pour la pleine protection et la mise en œuvre intégrale de ces droits.

70. Ainsi, l'importance de la Déclaration ne doit pas être diminuée par des affirmations relatives à son statut technique en tant qu'une résolution qui n'est pas juridiquement contraignante. De l'avis du Rapporteur spécial, la mise en œuvre de la Déclaration doit être considérée comme un impératif politique, moral et, oui, juridique.

3. Mesures nécessaires pour mettre en œuvre la Déclaration

71. À diverses occasions, le Rapporteur spécial a formulé des observations sur les mesures minimales qui, à son avis, doivent être prises pour faire avancer la mise en œuvre de la Déclaration, au-delà de son approbation officielle par les États.

72. Les responsables publics et les dirigeants autochtones doivent recevoir une formation sur la Déclaration et les instruments internationaux y afférents et sur les

mesures pratiques à prendre aux fins de la mise en œuvre de la Déclaration. En outre, des séminaires et des conférences devraient être organisés aux niveaux national et local pour rapprocher les responsables publics et les dirigeants autochtones et leur permettre d'élaborer des stratégies et de prendre des initiatives pour la mise en œuvre de la Déclaration, y compris des mesures visant à régler les griefs traditionnels, dans l'esprit de coopération et de réconciliation que la Déclaration représente.

73. Les États doivent réexaminer de fond en comble leur législation actuelle et leurs programmes administratifs en cours afin d'en déterminer les aspects qui pourraient être incompatibles avec la Déclaration. Un tel réexamen devrait porter sur toutes les lois et tous les programmes qui touchent les droits et les intérêts des peuples autochtones, y compris ceux qui sont liés à la mise en valeur des ressources naturelles, à la terre, à l'éducation et à l'administration de la justice. Sur la base de ce réexamen, des réformes juridiques et programmatiques nécessaires devraient être élaborées et mises en œuvre en collaboration avec les peuples autochtones.

74. Les États doivent s'engager à consacrer d'importantes ressources humaines et financières aux mesures nécessaires à la mise en œuvre de la Déclaration. Ces mesures comportent généralement la démarcation ou la restitution des terres appartenant aux autochtones, l'élaboration de programmes éducatifs appropriés sur le plan culturel, le soutien aux institutions autochtones autonomes et l'adoption de nombreuses autres mesures envisagées par la Déclaration.

75. Le système des Nations Unies et la communauté internationale doivent accorder la priorité absolue à l'élaboration des programmes visant à fournir une assistance technique et financière aux États et aux peuples autochtones pour faire avancer ces mesures et des mesures connexes en vue de la mise en œuvre de la Déclaration. Dans certains cas, il peut aussi s'avérer nécessaire de revoir des programmes des Nations Unies et de coopération internationale existants pour les rendre conformes aux buts et aux objectifs de la Déclaration.

76. Dans une certaine mesure, ces mesures minimales visant à mettre en œuvre la Déclaration sont déjà prises par certains États, dans certains cas avec l'appui des organismes des Nations Unies ou des programmes de coopération internationale. Le but poursuivi est que ces initiatives soient ancrées plus largement qu'elles l'ont été jusqu'à présent et que les données d'expérience soient échangées entre tous les acteurs concernés afin de renforcer ces initiatives.

B. L'obligation de consulter²

1. Justification normative et caractère général

77. L'obligation des pouvoirs publics de consulter les peuples autochtones sur les décisions qui les touchent trouve sa pleine justification dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et est fermement ancrée dans le droit international relatif aux droits de l'homme. Cette obligation est constamment mentionnée dans la Déclaration en rapport avec des préoccupations particulières et est affirmée comme un principe fondamental dans l'article 19, qui prévoit ce qui

² Cette section résume l'examen par le Rapporteur spécial de l'obligation de consulter dans A/HRC/12/34 (par. 36 à 57 et 61 à 74).

suit : « Les États se concertent et coopèrent de bonne foi avec les peuples autochtones intéressés – par l’intermédiaire de leurs propres institutions représentatives – avant d’adopter et d’appliquer des mesures législatives ou administratives susceptibles de concerner les peuples autochtones afin d’obtenir leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause. ».

78. À l’instar de la Déclaration, la Convention sur les peuples autochtones et tribaux impose aux États de consulter les peuples autochtones de bonne foi avec pour objectif d’obtenir leur accord ou leur consentement sur ceux des aspects des systèmes de gestion ou des projets qui les touchent, et demande instamment aux États de mener des consultations avec les communautés autochtones dans des contextes très divers. L’obligation des pouvoirs publics de consulter les peuples autochtones est également ancrée dans les traités fondamentaux des Nations Unies relatifs aux droits de l’homme, notamment la Convention internationale sur l’élimination de toutes les formes de discrimination raciale et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Au niveau régional, l’obligation de consulter découle des obligations assumées par les États au titre de la Convention américaine relative aux droits de l’homme, tel qu’affirmé par la Cour interaméricaine des droits de l’homme dans une série de cas.

79. Plus fondamentalement, l’obligation de consulter découle du droit fondamental des peuples autochtones à l’autodétermination et des principes connexes de démocratie et de souveraineté populaire. Il répond aux aspirations des peuples autochtones du monde entier à être maîtres de leur propre destin dans des conditions d’égalité et de participer efficacement aux processus de prise de décision qui les touchent. Conformément à ces principes, l’obligation des États de consulter les peuples autochtones avant de prendre les décisions qui les concernent vise à inverser la tendance traditionnelle à exclure les peuples autochtones des processus de prise de décision afin d’éviter de leur imposer des décisions importantes à l’avenir et de leur permettre de s’épanouir en tant que communautés distinctes sur des terres auxquelles leurs cultures restent attachées.

80. D’une manière générale, les décisions de l’État doivent être prises à travers des processus démocratiques dans lesquels les intérêts du public sont convenablement pris en compte. Toutefois, ces processus démocratiques et représentatifs normaux ne fonctionnent généralement pas de façon adéquate pour répondre aux préoccupations propres aux peuples autochtones, qui sont généralement écartés de la scène politique. L’obligation des États de consulter les peuples autochtones et ses différentes composantes normatives est fondée sur la reconnaissance générale, telle qu’elle est inscrite dans la Déclaration, des caractéristiques distinctives et des droits spécifiques des peuples autochtones et sur la nécessité d’adopter des mesures spéciales visant à rechercher des solutions à leur condition de groupes défavorisés.

2. L’obligation de consulter et l’objectif d’obtention du consentement

81. L’obligation de consulter est une obligation procédurale qui intervient chaque fois que les droits fondamentaux des peuples autochtones risquent d’être affectés par une action particulière. Il convient de noter que l’obligation de consulter ne se limite pas à des circonstances dans lesquelles une mesure proposée va affecter ou est susceptible d’affecter un droit déjà reconnu ou un transfert de droit au niveau national, par exemple, les droits sur les terres et territoires traditionnels.

82. Les caractéristiques spécifiques de la procédure de consultation qui est requise par l'obligation de consulter varient nécessairement en fonction de la nature de la mesure proposée et de l'ampleur de son impact sur les peuples autochtones. Par exemple, les mesures de réforme constitutionnelle ou législative qui concernent ou touchent tous les peuples autochtones d'un pays nécessiteront des consultations appropriées et des mécanismes représentatifs qui seront d'une manière ou d'une autre ouverts ou accessibles à tous les peuples autochtones. En revanche, les mesures qui touchent des peuples ou des communautés autochtones spécifiques, telles que les initiatives relatives à l'extraction des ressources naturelles sur leurs territoires, nécessiteront des procédures de consultation axées sur les intérêts et des groupes touchés et la collaboration avec ces groupes.

83. Le caractère de la procédure de consultation et son objet sont également fonction de la nature du droit ou de l'intérêt qui est en jeu pour les peuples autochtones concernés et de l'impact attendu de la mesure proposée. L'importance du but qu'est le consentement ne peut que varier selon les circonstances, les droits et les intérêts autochtones en jeu. Si les effets sur la vie des autochtones sont directs et importants, on est presque certain que la mesure ne doit pas être prise sans le consentement des intéressés. Dans certains contextes, cette éventualité peut se renforcer jusqu'à devenir une interdiction de lancer la mesure ou d'entreprendre le projet si les autochtones n'y consentent pas.

84. La Déclaration met en évidence deux situations dans lesquelles il est nécessaire d'obtenir le consentement des peuples autochtones concernés avant d'aller de l'avant avec l'initiative proposée : les situations impliquant l'enlèvement de force d'un groupe autochtone de ses terres traditionnelles (art. 10) et des situations impliquant le stockage de matières dangereuses sur les terres des peuples autochtones (art. 29). Le Rapporteur spécial souhaite y ajouter les situations impliquant l'exécution de projets d'extraction des ressources naturelles sur les terres des peuples autochtones, et d'autres situations dans lesquelles les projets risquent d'avoir des impacts sociaux ou culturels notables sur la vie des peuples autochtones concernés.

85. Pourtant, dans tous les cas où les intérêts particuliers des peuples autochtones sont touchés par une mesure proposée, l'obtention de leur consentement devrait, dans une certaine mesure, constituer un objectif de la consultation. Les principes de la bonne foi impliquent un effort d'instaurer un dialogue les États et les peuples autochtones vont œuvrer en faveur d'un consensus et ne ménager aucun effort pour parvenir à un accord mutuel satisfaisant. Toutes les parties devraient être disposées à écouter, à faire des compromis par rapport à leurs positions, à défendre leurs intérêts légitimes et à parvenir à des accords qui lient toutes les parties concernées.

86. Néanmoins, les peuples autochtones touchés pourraient avoir de bonnes raisons de refuser de donner leur consentement pour une initiative proposée, et celle-ci ne devrait pas en fait être mise en œuvre sans un tel consentement, à moins que l'État n'ait démontré que les droits des peuples autochtones concernés seront suffisamment protégés dans le cadre du projet proposé ou que l'État n'ait adopté des mesures appropriées pour atténuer tout impact négatif du projet proposé.

3. Éléments de renforcement de la confiance propices au consensus

87. Un effort de bonne foi en vue d'une prise de décision consensuelle exige que les États s'efforcent de créer avec les peuples autochtones un climat de confiance

qui permet un dialogue constructif. Ceci est particulièrement important dans le cas des peuples autochtones en raison de leur exclusion traditionnelle des processus de prise de décision et du manque de confiance de leur part à l'égard des institutions de l'État. Par ailleurs, les peuples autochtones sont généralement désavantagés aux plans de l'influence politique, de ressources financières, de l'accès à l'information et à l'éducation pertinente en comparaison avec les institutions publiques ou les parties privées, comme les entreprises, qui sont leurs homologues dans les consultations.

88. Afin d'instaurer un climat de confiance et de respect mutuel dans le cadre des consultations, la procédure de consultation elle-même doit être le fruit d'un consensus. Le Rapporteur spécial a constaté que, dans de nombreux cas, les procédures de consultation ne sont pas efficaces et ne jouissent pas de la confiance des peuples autochtones parce que les intéressés n'ont pas été suffisamment associés aux discussions préalables à la conception et à la mise en œuvre de ces procédures. Ces discussions devraient être engagées dès les premiers stades de la conception de l'initiative proposée et, à coup sûr, dans le cas des projets d'extraction des ressources naturelles, avant que l'État ait conclu des accords avec des tiers, en l'occurrence des organismes ou des sociétés de financement, concernant le projet proposé. En outre, les États doivent résolument s'attaquer au problème de déséquilibre du pouvoir en adoptant des mesures qui permettent aux peuples autochtones de bénéficier de l'assistance financière, technique et autre dont ils ont besoin, et ils doivent le faire sans chercher à profiter d'une telle assistance pour faire pencher la balance en leur faveur ou influencer les positions des autochtones dans les consultations.

89. Le renforcement de la confiance et la possibilité d'un véritable consensus dépendent également d'une procédure de consultation dans laquelle les institutions de représentation et de prise de décision propres aux peuples autochtones sont pleinement respectées. Les peuples autochtones peuvent aussi avoir besoin de développer ou de restructurer leurs propres institutions, à travers leurs propres procédures de prise des décisions, afin de mettre en place des structures représentatives destinées à faciliter les processus de consultation. Le Rapporteur spécial a noté que les groupes autochtones n'arrivent pas à clarifier les structures de leur organisation représentative peut semer la confusion et ralentir le processus de consultation.

90. Dans les cas impliquant l'exploitation des ressources naturelles ou des projets de développement qui touchent les terres des peuples autochtones, pour permettre aux peuples autochtones concernés de prendre des décisions libres et éclairées au sujet du projet à l'étude, il est nécessaire de leur fournir des informations complètes et objectives sur tous les aspects du projet qui les concerne, y compris l'impact du projet sur leur vie et sur leur environnement. À cet égard, il est essentiel que l'État entreprenne, avec la participation des groupes autochtones concernés, des études d'impact environnemental et social afin de mettre en évidence les conséquences attendues du projet en question.

91. Par ailleurs, un processus de consultation axé sur le consensus dans de tels contextes ne doit pas seulement porter sur les mesures visant à atténuer ou compenser les impacts négatifs du projet, mais aussi explorer et trouver les voies et moyens d'assurer le partage équitable des avantages découlant du projet, et ce dans un esprit de véritable partenariat.

C. La responsabilité sociale des entreprises à l'égard des droits humains des peuples autochtones³

92. La communauté internationale a atteint un certain niveau de consensus sur le fait que les entreprises commerciales ont la responsabilité de respecter les droits humains. Ce consensus se reflète dans les nombreux cadres de réglementation et d'autoréglementation régissant la responsabilité sociale des entreprises qui ont émergé au cours des dernières décennies, aux niveaux national et international. Les principes directeurs sur les entreprises et les droits de l'homme (A/HRC/17/31) du Représentant spécial ont été approuvés par le Conseil des droits de l'homme à sa dix-septième session (résolution 17/4 du Conseil). Au-delà de la question de leur statut juridique, les divers instruments et mécanismes existants sur la responsabilité sociale des entreprises reflètent clairement l'existence d'attentes sociales concernant la responsabilité sociale des entreprises et la nécessité de l'exercer en matière des droits de l'homme.

93. Un pilier central de ce cadre normatif est que les entreprises ont une obligation générale de respecter les normes internationales relatives aux droits de l'homme dans le contexte de la diligence raisonnable qui doit régir leurs activités. Cette diligence raisonnable ne se limite pas au respect des réglementations nationales des États dans lesquels opèrent les entreprises, qui sont insuffisantes dans de nombreux cas, mais doit être régie par les normes internationales qui lient ces États et l'ensemble de la communauté internationale. La diligence raisonnable signifie aussi que les entreprises ne doivent pas contribuer à l'échec des États d'honorer leurs obligations internationales en ce qui concerne les droits des autochtones, ni d'essayer de remplacer le rôle des États dans l'accomplissement de ces obligations. Le Rapporteur spécial considère ce qui suit comme des éléments nécessaires de la diligence raisonnable des entreprises dont les activités affectent les peuples autochtones.

1. La reconnaissance des peuples autochtones

94. L'une des difficultés fondamentales auxquelles font face les entreprises qui opèrent sur des territoires où vivent des autochtones ou dont les activités concernent ces territoires, est le fait que les populations en question ne sont pas reconnues officiellement par les États où elles vivent ou que seulement certains groupes le sont. Néanmoins, en droit international des droits de l'homme, il est généralement admis que l'existence de groupes se distinguant par des caractéristiques ethniques, linguistiques ou religieuses propres, dont les peuples autochtones, est établie à l'aide de critères objectifs et qu'elle ne doit pas être tributaire d'une décision unilatérale de l'État.

95. La non-reconnaissance explicite ou la reconnaissance partielle des populations autochtones par les États où les entreprises opèrent ne peut constituer une excuse qui permettrait à celles-ci de ne pas appliquer les normes internationales minimales concernant les droits de ces populations, même si les États s'opposent à cette application. Par conséquent, l'obligation de diligence impose aux entreprises de vérifier préalablement à toute activité si des autochtones risquent d'être touchés par leurs travaux et de déterminer dans quelle mesure.

³ Cette section résume l'examen par le Rapporteur spécial de la responsabilité des entreprises dans A/HRC/15/37 (par. 26 à 91).

2. Droits à la terre, aux territoires et aux ressources naturelles

96. Une deuxième caractéristique de la diligence raisonnable incombant aux entreprises dont les activités ont un impact potentiel sur les peuples autochtones concerne l'identification de la propriété ou de la possession et de l'utilisation, par des peuples autochtones, des terres, des territoires et des ressources naturelles, une question qui revêt une importance capitale pour la jouissance effective des droits de l'homme par les peuples autochtones. L'absence de reconnaissance officielle des droits sur les terres ou les ressources par l'État ne constitue pas un motif suffisant pour qu'une entreprise ne respecte pas les droits des peuples autochtones sur la terre conformément aux normes internationales. La diligence raisonnable exige donc que les entreprises procèdent à une évaluation indépendante des droits dont les peuples autochtones peuvent se prévaloir conformément aux critères énoncés dans les instruments internationaux.

97. Les entreprises doivent se livrer à un exercice de compréhension interculturelle dépassant le cadre strictement juridique. Les normes internationales ont mis en évidence l'importance spéciale que revêt pour les autochtones le rapport à leurs territoires traditionnels, fondement de leur identité et de leur singularité culturelle. Les entreprises doivent comprendre qu'indépendamment des droits qu'elles peuvent avoir sur leurs terres ou ressources selon le droit interne ou international, ces populations entretiennent avec leurs territoires traditionnels, parce qu'elles participent d'une certaine façon à leur contrôle et à leur gestion, un lien qu'elles souhaitent conserver. En outre, ce lien a un caractère collectif qui va au-delà des droits de chacun des individus qui les composent.

98. Les entreprises doivent également prévoir des garanties spéciales d'indemnisation pour les populations et communautés autochtones amenées à quitter leurs terres, notamment dans le cas des travaux qui supposent l'acquisition de terres autochtones appartenant officiellement à des particuliers. Dans de tels cas, les normes internationales prescrivent d'une part la recherche de solutions de rechange évitant ou limitant les évictions, et d'autre part l'indemnisation prioritaire sous forme de terres de rechange.

3. Le devoir de consultation de l'État et les responsabilités qui en découlent pour les entreprises

99. L'obligation de diligence implique en troisième lieu que les entreprises reconnaissent l'obligation qu'ont les États de consulter les autochtones (et, le cas échéant, d'obtenir leur consentement), avant de prendre des mesures susceptibles de les toucher directement, en particulier quand il s'agit de travaux affectant leur territoire traditionnel. Elles ne doivent pas chercher à se substituer aux pouvoirs publics, que les normes internationales font directement responsables des consultations; au contraire, elles doivent faire pleinement assumer cette responsabilité par les gouvernements. En outre, les entreprises ne respecteraient pas leur obligation de diligence quant aux droits de l'homme si elles décidaient d'entreprendre tel ou tel projet alors que l'État ne garantit pas que les autochtones sont dûment consultés.

100. Même si c'est aux États qu'il appartient au premier chef de consulter les autochtones, les entreprises doivent respecter le droit de ces peuples de participer aux décisions qui les affectent en recourant à des dispositifs adéquats de concertation et de dialogue. La consultation doit alors avoir pour objet la recherche

du consensus autour de questions aussi essentielles que la détermination des éventuels effets néfastes des travaux, les mesures d'atténuation de ces effets, l'indemnisation éventuelle et le mécanisme de partage des avantages à attendre de l'activité.

4. Études d'impact et mesures d'indemnisation

101. L'étude des conséquences des projets et les mesures d'indemnisation à appliquer en cas d'effets dommageables vont nécessairement de pair avec la consultation. Étant donné que le droit des autochtones à la préservation et à la protection du milieu est solidement établi, les normes et la pratique internationales veulent que soient réalisées les études d'impact social et environnemental qui donneront des garanties spécifiques de protection de ces droits, notamment quand les projets d'investissement, de développement, d'exploration ou d'extraction des ressources naturelles les menacent.

5. Participation aux avantages

102. De cette question d'indemnisation ou de mesures d'atténuation pour les impacts négatifs se distingue celle du droit qu'ont les autochtones de participer aux avantages découlant des projets qui sont réalisés sur leur territoire traditionnel, particulièrement lorsqu'il s'agit de l'exploitation de leurs richesses naturelles. Les entreprises sont liées par l'obligation de respecter les droits des peuples autochtones en mettant en place des mécanismes qui garantissent que les intéressés participent aux avantages découlant des activités en question. La participation aux avantages doit être considérée comme une manière de respecter un droit et non comme une concession gracieuse ou un geste philanthropique visant à susciter l'adhésion sociale à l'activité dont il s'agit ou à réduire sensiblement les risques de conflit. Il faut envisager des mécanismes de participation aux avantages qui renforceraient réellement la capacité des peuples autochtones de décider des urgences de leur propre développement, de s'y tenir et de mettre en œuvre leurs propres mécanismes de décision et leurs propres institutions.

D. Les industries extractives opérant sur les territoires des autochtones ou à proximité⁴

103. L'impact que les industries extractives ont sur les peuples autochtones préoccupe particulièrement le Rapporteur spécial. Dans plusieurs rapports par pays et dans des rapports spéciaux ainsi que dans l'examen des cas particuliers, il a analysé diverses situations dans lesquelles les activités des industries extractives produisent des effets préjudiciables aux droits des peuples autochtones. Le Rapporteur spécial voudrait contribuer aux efforts visant à clarifier et à régler les problèmes découlant des activités des industries extractives, en rapport avec les peuples autochtones. En 2011, le Rapporteur spécial a distribué un questionnaire sur les projets d'extraction et de mise en valeur des ressources naturelles sur les territoires des autochtones ou à proximité afin de recueillir et de comprendre les opinions, les préoccupations et les recommandations sur la question.

⁴ Cette section résume le rapport de l'examen par le Rapporteur spécial des industries extractives dans A/HRC/18/35.

1. Évaluation préliminaire des réponses au questionnaire

104. Les points de vue communiqués par les peuples autochtones, les gouvernements, les entreprises et autres parties prenantes concernant l'exécution de projets d'extraction des ressources naturelles et de projets liés à l'énergie sur les territoires des autochtones révèlent que de nombreux problèmes subsistent malgré une plus grande prise de conscience de la nécessité de respecter les droits des peuples autochtones. Les réponses des organisations et des représentants des peuples autochtones, des gouvernements et des entreprises reflètent une perception claire des impacts négatifs, voire catastrophiques, observés sur les droits économiques, sociaux et culturels des peuples autochtones et causés par des projets irresponsables ou négligents qui ont été ou sont en train d'être mis en œuvre sur les territoires des autochtones sans les garanties nécessaires ou l'implication des peuples concernés.

105. En outre, alors que de nombreux gouvernements se sont engagés à protéger les droits des peuples autochtones et ont démontré une prise de conscience de la nécessité de le faire, ces réponses au questionnaire reçues par le Rapporteur spécial et émanant des États, associées à celles reçues d'autres sources, reflètent aussi un manque de consensus sur la portée des devoirs d'un État concernant l'extraction des ressources et les projets de développement, ainsi que les voies et moyens d'assurer une telle protection. Dans plusieurs réponses, notamment celles reçues des entreprises, il est souligné que les gouvernements ont tendance à prendre leurs distances par rapport à la mise en œuvre des résultats des procédures de consultation et d'autres mesures de préservation des droits des peuples autochtones dans le contexte des opérations d'extraction et qu'ils se contentent de jouer le rôle de simples régulateurs. Le fait que les États tendent à déléguer leur rôle de protection aux entreprises a été souligné à maintes reprises comme un sujet de préoccupation, en particulier dans les cas où les cadres réglementaires de l'État concernant les droits des peuples autochtones s'avèrent insuffisants ou inexistantes, s'agissant en particulier de la protection des terres et des ressources, des consultations et de la participation aux avantages.

106. Un autre domaine important qui a suscité des réponses divergentes concernait l'équilibre entre les coûts et les avantages des projets de développement des industries extractives. Bien que les personnes qui ont répondu au questionnaire soient conscientes de l'impact négatif que les activités des industries extractives ont eu sur la vie des peuples autochtones dans le passé, elles ont exprimé des points de vue très divergents sur l'incidence et la valeur des avantages réels ou potentiels des industries extractives, en particulier par rapport à l'avenir. Dans leurs réponses au questionnaire du Rapporteur spécial, de nombreux gouvernements ont souligné l'importance capitale de ces activités pour leurs économies. Beaucoup d'entreprises ont estimé que les peuples autochtones pourraient bénéficier des activités des industries extractives.

107. Pour leur part, les peuples autochtones ont exprimé leur immense scepticisme et, dans de nombreux cas, le rejet catégorique de la possibilité de bénéficier de projets d'extraction ou de développement sur leurs territoires traditionnels. La grande majorité des peuples autochtones, dont beaucoup avaient une expérience directe des projets spécifiques qui affectent leurs territoires et leurs communautés, ont exprimé dans leurs réponses un sentiment de désenchantement, l'impression que les États et les entreprises ne tenaient pas compte des droits et des préoccupations des peuples autochtones et l'insécurité constante au sujet de leurs moyens de

subsistance face aux activités envahissantes des industries extractives. Ces perceptions ont amené les peuples autochtones à ne pas voir d'impact positif dans ces opérations qui sont considérées davantage comme une imposition du haut vers le bas des décisions prises sur la base d'une collusion entre l'État et les entreprises dans le but de protéger leurs propres intérêts plutôt que le résultat de décisions négociées avec leurs communautés.

2. Projet de plan de travail futur du Rapporteur spécial

108. De l'avis du Rapporteur spécial, le manque de compréhension des questions clefs entre tous les acteurs concernés est un obstacle de taille à la protection et à la préservation effectives des droits des peuples autochtones dans le contexte des projets de développement des industries extractives. Conjugué à l'existence de nombreuses zones grises aux plans conceptuel et juridique, ce manque de compréhension s'est toujours révélé être une source de conflits sociaux. Des expériences comparatives fournissent de nombreux exemples de la naissance et de l'escalade de ces conflits et de la radicalisation des positions qui en résulte. C'est tout le monde qui est perdant lorsque des conflits sociaux éclatent sur les territoires des autochtones suite aux activités des industries extractives ou à des projets de développement.

109. Les réponses au questionnaire du Rapporteur spécial montrent qu'il est nécessaire de changer la situation qui prévaut à l'heure actuelle si les normes des droits des autochtones doivent avoir un effet significatif sur les politiques et les actions de l'État et des entreprises qui concernent les peuples autochtones. Une première étape vers un tel changement serait la réalisation d'une concordance de vues entre les peuples autochtones, les acteurs gouvernementaux, les entreprises et autres. Le Rapporteur spécial est conscient de la complexité de tout effort visant à harmoniser les divers intérêts en jeu, ainsi que des difficultés de rapprocher les points de vue opposés qui existent actuellement.

110. Toutefois, le Rapporteur spécial est convaincu de la nécessité de parvenir à une concordance de vues sur le contenu et la portée des droits des peuples autochtones et les implications de ces droits pour l'intérêt futur ou la viabilité futurs des activités des industries extractives sur les territoires des autochtones ou à proximité, la nature de la responsabilité des États de protéger les droits des peuples autochtones dans ce contexte, les impacts réels ou potentiels (à la fois positifs et négatifs) des industries extractives et les questions connexes. Sans cette concordance de vues, l'application des normes des droits des peuples autochtones continuera à être contestée, les peuples autochtones continueront d'être vulnérables à des abus graves de leurs droits humains individuels et collectifs et les activités des industries extractives qui affectent les peuples autochtones continueront à faire face à de graves problèmes sociaux et économiques.

111. Le Rapporteur spécial s'engage, pendant la période de son second mandat, à travailler en coordination avec d'autres mécanismes, en particulier le Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones du Conseil des droits de l'homme, à formuler des recommandations concrètes et pratiques, en procédant à l'analyse des implications des normes existantes en matière des droits de l'homme, afin d'aider les États, les entreprises et les peuples autochtones à faire face aux questions difficiles qui se posent lorsque les industries extractives opèrent sur les territoires des peuples autochtones ou à proximité.

V. Conclusion

112. Le Rapporteur spécial réaffirme son ardent dévouement au mandat dont il est investi, reconnaît avec humilité la responsabilité que représente ce mandat et remercie tous ceux qui l'ont appuyé et continuent de l'appuyer dans l'exercice de ce rôle. Plus particulièrement, il prend acte avec gratitude de la confiance que lui a faite le Conseil des droits de l'homme et remercie le HCR et ses services de leur dévouement. Il remercie également les services et les chercheurs affiliés du Projet d'appui pour le Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones, qui s'inscrit dans le cadre de l'Indigenous Peoples Law and Policy Program de l'Université de l'Arizona aux États-Unis. Il remercie enfin les nombreux peuples autochtones, gouvernements, organismes et institutions des Nations Unies, organisations non gouvernementales et autres qui ont coopéré avec lui au cours des trois dernières années à la mise en œuvre de son mandat.

113. Le Rapporteur spécial a le plaisir de présenter ce rapport à l'Assemblée générale et se réjouit à la perspective d'engager un dialogue avec les États sur ce travail. Tout en étant réconforté par l'évolution positive observée à certains endroits, il demeure préoccupé par la lutte menée pour les droits de l'homme des peuples autochtones et les violations de ces droits à travers le monde. Au cours de son second mandat, il accordera un rang de priorité élevé à l'élaboration de mesures concrètes pour régler ces problèmes pressants, en mettant en évidence les bonnes pratiques et des modèles exploitables et en tirant parti des progrès déjà accomplis. Il espère, par son action, contribuer aux efforts multiformes visant à réaliser l'avenir envisagé par l'Assemblée lorsqu'elle a adopté la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones en 2007, un avenir où les identités et les cultures distinctes des peuples autochtones sont pleinement reconnues à leur juste valeur et où ils ont la possibilité de maîtriser leurs propres destinées, dans des conditions d'égalité, au sein des sociétés au sens plus large dans lesquelles ils vivent.
