



Conseil économique et social

Distr. générale
17 février 2015
Français
Original : anglais

Instance permanente sur les questions autochtones

Quatorzième session

New York, 20 avril-1^{er} mai 2015

Point 5 de l'ordre du jour provisoire*

**Débat d'une demi-journée consacré à la réunion
du groupe d'experts sur le thème « Dialogue
sur un protocole facultatif se rapportant à la Déclaration
des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones »**

Réunion du groupe d'experts sur le thème « Dialogue sur un protocole facultatif se rapportant à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones »

Note du Secrétariat

La réunion du groupe d'experts sur le thème « Dialogue sur un protocole facultatif à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones » s'est tenue à New York les 28 et 29 janvier 2015. Le secrétariat de l'Instance permanente transmet ci-joint le rapport de la réunion.

* E/C.19/2015/1.



Rapport de la réunion du groupe d'experts sur le thème « Dialogue sur un protocole facultatif se rapportant à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones »

I. Introduction

1. À sa treizième session, tenue du 12 au 23 mai 2014, l'Instance permanente sur les questions autochtones a recommandé que le Conseil économique et social autorise la réunion d'un groupe d'experts internationaux sur le thème « Dialogue sur un protocole facultatif se rapportant à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones », en se fondant sur l'étude préparée par l'Instance permanente à ce sujet (voir E/C.19/2014/7). À sa 46^e séance plénière, tenue le 16 juillet 2014, le Conseil a décidé d'autoriser un groupe d'experts à tenir une réunion sur le thème « Dialogue sur un protocole facultatif se rapportant à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones » (voir la décision 2014/243 du Conseil), à laquelle ont participé des membres de l'Instance permanente et des représentants et experts autochtones, ainsi que des représentants d'États Membres intéressés, du système des Nations Unies et d'autres organisations intergouvernementales intéressées. Il a par ailleurs demandé que les conclusions de la réunion soient communiquées à l'Instance permanente à sa quatorzième session. La réunion du groupe d'experts a été organisée par le secrétariat de l'Instance permanente. Son programme de travail figure à l'annexe I du présent rapport.

II. Organisation des travaux

A. Participation

2. Les membres suivants de l'Instance permanente ont participé à la réunion du Groupe d'experts :

Dalee Sambo Dorough, Présidente;
Joan Carling;
Megan Davis;
Oliver Loode;
Aisa Mukabenova.

3. Les experts suivants des mécanismes des Nations Unies compétents en matière de droits des peuples autochtones ont participé à la réunion du groupe d'experts :

Victoria Tauli Corpuz, Rapporteuse spéciale sur les droits des peuples autochtones;
Albert Deterville, Président du Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones;
Francisco Cali-Tzay, Président, Comité pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale;
Wilton Littlechild, membre du Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones.

4. Les experts suivants ont participé à la réunion du groupe d'experts :

Fleur Adcock, Nouvelle-Zélande;
Mattias Ahren, Suède;
James Anaya, États-Unis d'Amérique;
Sahas Chakma, Inde;
Gulvayra Kutsenko, Fédération de Russie
Elifurah Laltaika, République-Unie de Tanzanie.

5. Des observateurs des États Membres, des représentants d'organismes, de fonds et de programmes des Nations Unies, d'autres organisations intergouvernementales, d'organisations de peuples autochtones et d'organisations non gouvernementales étaient également présents. La liste des participants figure à l'annexe II du présent rapport.

B. Documentation

6. Les participants étaient saisis d'un programme de travail et de documents établis par les experts participants. La liste des documents de la réunion du groupe d'experts figure à l'annexe III. La documentation est également disponible sur le site Web du secrétariat de l'Instance permanente : <http://undesadspd.org/IndigenousPeoples/EGM2015OptionalProtocoltoUNDRIP.aspx>.

C. Ouverture de la réunion

7. La Directrice de la Division des politiques sociales et du développement social du Département des affaires économiques et sociales a formulé des observations préliminaires et souhaité la bienvenue aux participants.

D. Élection du Bureau

8. La Présidente de l'Instance permanente, Dalee Sambo Dorough, a été élue Présidente de la réunion et Megan Davis, membre expert de l'Instance permanente, a été élue Rapporteuse.

E. Conclusions et recommandations

9. Les conclusions et les recommandations figurent à la section V ci-dessous.

III. Historique

10. Depuis l'adoption de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, les discussions convergent nettement vers la nécessité d'un mécanisme pour surveiller sa mise en œuvre. Ce mécanisme était préfiguré à l'article 42 de la Déclaration, selon lequel « L'Organisation des Nations Unies, ses organes, en particulier l'Instance permanente sur les questions autochtones, les institutions spécialisées, notamment au niveau des pays, et les États favorisent le respect et la pleine application des dispositions de la présente Déclaration et veillent à en assurer l'efficacité. » En 2009, l'Instance permanente sur les questions autochtones a organisé la réunion d'un groupe d'experts pour étudier la possibilité

d'un « nouveau mandat », en vertu de l'article 42, pour examiner la mise en œuvre de la Déclaration par les États (voir E/C.19/2009/2).

11. En 2011, l'Instance permanente a chargé Dalee Sambo Dorough et Megan Davis d'entreprendre une étude sur un protocole facultatif à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, en mettant l'accent sur un éventuel mécanisme volontaire permettant l'examen des plaintes au niveau international en ce qui concerne notamment les revendications des peuples autochtones et la violation de leurs droits relatifs aux terres, aux territoires et aux ressources au plan local (E/C.19/2014/7). À sa 46^e séance plénière, le 16 juillet 2014, le Conseil économique et social a décidé d'autoriser la réunion d'un groupe d'experts internationaux sur le thème « Dialogue sur un protocole facultatif se rapportant à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones ».

12. Le document final de la Conférence préparatoire mondiale autochtone en vue de la Conférence mondiale sur les peuples autochtones (la Déclaration d'Alta) (A/67/994, annexe), qui s'est tenue à Alta (Norvège) en juin 2013, et la Déclaration de Lima de la Conférence mondiale des femmes autochtones, qui s'est tenue à Lima en octobre et novembre 2013, ont recommandé la mise en place d'un mécanisme ayant pour fonction d'examiner la situation de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, d'en assurer la surveillance et de faire rapport. Les propositions sont reflétées au paragraphe 28 du Document final de la Réunion de haut niveau de l'Assemblée générale, dite Conférence mondiale sur les peuples autochtones (résolution 69/2).

13. Compte tenu du fait que l'étude de l'Instance permanente et la recommandation visant la tenue de la réunion du groupe d'experts sont antérieures à la Conférence mondiale sur les peuples autochtones, aux fins du présent rapport, les expressions « protocole facultatif » et « mécanisme de surveillance » devraient être interchangeables.

IV. Points saillants du débat

14. Les participants ont mentionné les articles 38 et 42 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et les paragraphes 20, 21, 28, 30 et 40 du document final de la Conférence mondiale sur les peuples autochtones, qui offrent la possibilité de créer un mécanisme de surveillance ou de revoir le mandat du Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones.

15. Au paragraphe 28 du document final de la Conférence mondiale sur les peuples autochtones, le Conseil des droits de l'homme est invité « à passer en revue [...] le Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones en vue de modifier et d'améliorer ledit mécanisme pour qu'il puisse promouvoir plus efficacement le respect de la Déclaration, notamment en aidant mieux les États Membres à suivre, évaluer et améliorer la réalisation des objectifs définis dans la Déclaration ». En dépit d'interprétations concurrentes de ce paragraphe, les participants à la réunion ont compris que tout débat futur sur un nouveau mécanisme, notamment sur toute révision du mandat du Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones, devait être lié au paragraphe 28.

16. Les participants sont convenus de l'existence d'un déficit de mise en œuvre en ce qui concerne la réalisation des droits de l'homme affirmés par la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, bien qu'il n'existe aucun consensus sur la meilleure façon de corriger cette situation. Alors que certains participants préconisaient un mécanisme de surveillance, d'autres ont identifié les limites de l'approche axée sur un mécanisme ainsi fondé sur le système actuel des organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme qui, paradoxalement, risque d'approfondir le déficit de mise en œuvre. Les participants ont entendu l'argument selon lequel le déficit de mise en œuvre ne pouvait s'expliquer simplement par un échec du système actuel, compte tenu notamment du fait qu'un grand nombre de peuples autochtones n'ont jamais eu recours au système actuel par manque de ressources, non pas parce qu'il est considéré comme inefficace. D'autre part, certains autres participants ont exprimé l'avis que, les États s'abstenant de mettre en œuvre la Déclaration, un instrument les contraignant à agir au profit des peuples autochtones était nécessaire.

17. En ce qui concerne la question de savoir si une déclaration de l'Assemblée générale peut être dotée d'un mécanisme de surveillance, les participants ont fait référence à des mécanismes de surveillance qui ont été créés pour surveiller la conformité à des instruments non juridiquement contraignants, comme ceux qui sont affiliés à la Commission de la condition de la femme, des groupes de travail sur la détention arbitraire et les disparitions forcées ou involontaires, ainsi qu'au Forum des Nations Unies sur les forêts. Ces mécanismes ont fait l'objet d'un examen complet dans l'étude menée par l'Instance permanente sous la direction de Megan Davis et Dalee Sambo Dorough (E/C.19/2014/7).

18. Le processus de renforcement des organes conventionnels du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme a été mentionné du fait qu'il identifie de graves problèmes auxquels est confronté l'ensemble des organes conventionnels chargés des droits de l'homme. Ceux-ci comprennent, sans toutefois s'y limiter, le volume de travail des experts et leur qualité, le manque de ressources et l'incapacité des États à respecter leurs obligations internationales. Toute proposition portant création d'un mécanisme de supervision doit être examinée dans le contexte d'une réforme des organes conventionnels.

19. Certains participants ont fait valoir que ce qu'il fallait sur le plan des arrangements institutionnels, encore plus qu'une nouvelle procédure relative aux plaintes, c'était une campagne dynamique de sensibilisation aux peuples autochtones et à leurs droits, à l'intention des milieux dirigeants, mais aussi du grand public. En outre, cette campagne devait être accompagnée d'un programme bien financé de services de consultation technique doté du savoir-faire nécessaire pour aider les gouvernements et les peuples autochtones pendant l'élaboration de réformes réglementaires et de voies de recours en cas de violation de droits, les consultations sur ces réformes et autres questions relatives à la réalisation effective des droits des peuples autochtones.

20. Dans le cadre de nouveaux débats sur les limites potentielles de divers mécanismes inédits ou révisés, les participants ont été initiés à la notion de « ritualisme des droits ». Cette notion signifie « l'acceptation des moyens institutionnalisés aux fins de la réalisation des objectifs réglementaires, tout en

retirant l'accent mis sur l'atteinte des objectifs ou sur les résultats eux-mêmes »¹. Le ritualisme des droits peut servir de masque pour occulter la résistance d'un État Membre à l'égard des normes. Autrement dit, les États Membres peuvent bien adhérer aux traités et aux protocoles facultatifs, mais, une fois qu'ils ont signé, ils font preuve d'un engagement très timide en s'acquittant des obligations relatives à la mise en œuvre. Une étude empirique entreprise récemment par Hilary Charlesworth examine le ritualisme des droits et l'examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies². Les participants ont appris comment tout mécanisme futur devra tenir compte des risques et des avantages du ritualisme et innover de façon à éviter les limites du mécanisme conventionnel de surveillance.

21. Les autres problèmes mentionnés incluent le manque de ressources qui permettraient aux peuples autochtones d'utiliser un tel organe. Les participants ont appris comment un nouveau mécanisme ne parviendrait pas à combler le fossé de la mise en œuvre s'il était volontaire ou optionnel ou encore si les peuples autochtones ne disposaient pas des ressources nécessaires pour y accéder. Les caractéristiques de tout organe de supervision au titre de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones doivent être examinées soigneusement de façon à combler le déficit de la mise en œuvre et plutôt que de le creuser davantage.

22. En débattant du déficit de mise en œuvre, les participants ont souligné l'existence d'autres mécanismes auxquels peuvent avoir recours les peuples autochtones, y compris l'examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme, de même que les organes des Nations Unies établis en vertu de traités et d'autres mécanismes régionaux. Il est évident qu'il est impossible de se faire une idée précise de l'impact des organes de surveillance, notamment le Comité des droits de l'homme et le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, sur les droits des autochtones. Certains groupes autochtones, surtout ceux des pays à revenu élevé, ont eu recours à ces mécanismes, alors que bien d'autres peuples autochtones, faute notamment de disposer des ressources nécessaires, ne l'ont pas fait. Rien ne permet donc de conclure que ces mécanismes ne sont pas efficaces. Il a été convenu que de nouvelles études étaient nécessaires.

23. Les participants ont appris qu'un organe de surveillance nouvellement créé ou encore le mandat révisé du Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones pourraient obtenir des taux de conformité et d'engagement ritualisé des États aussi faibles que le système des organes conventionnels. Sans examen des lacunes du système actuel, il est probable que la création d'un nouveau mécanisme ou la révision du mandat du Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones n'aboutirait à rien de bien différent de ce qui existe déjà.

24. Un grand nombre de participants ont soulevé la possibilité d'un chevauchement au sein des organes établis en vertu de traités et des trois mécanismes autochtones. Il a été question du fait que le chevauchement ne constitue pas nécessairement un problème, mais comporte, au contraire, des avantages. En effet, les questions sont alors traitées sous différents angles. Pour d'autres

¹ John Braithwaite, Toni Makkai et Valerie Braithwaite, *Regulating Aged Care: Ritualism et the New Pyramid* (Cheltenham, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Edward Elgar, 2007).

² Hilary Charlesworth et Emma Larking, éd., *Human Rights and the Universal Periodic Review: Rituals and Ritualism* (Cambridge, Cambridge University Press, 2015).

participants, le chevauchement restera un problème tant que des lignes de démarcation claires n'auront pas été établies avec les organes internationaux existants. Les travaux du précédent Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones, qui a écrit abondamment sur le caractère de l'autodétermination et du consentement préalable, libre et éclairé, pourraient être cités comme exemple de situation propice au chevauchement. On s'est demandé s'il était possible qu'un nouveau mécanisme ou un mécanisme existant modifié puisse fournir des interprétations contradictoires et, dans ce cas, comment il serait possible de réconcilier ces divergences.

25. Les participants ne se sont pas montrés dogmatiques quant au format ou aux caractéristiques dont devrait être doté un organe de surveillance ou le mandat révisé du Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones. Certains participants ont exprimé l'avis qu'une révision du Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones n'en ferait pas pour autant un mécanisme de surveillance, alors que d'autres étaient d'avis que le mandat révisé devrait posséder les caractéristiques d'un mécanisme de surveillance. Tous se sont entendus sur la nécessité de poursuivre le débat, de même que l'évaluation du régime existant des droits de l'homme dans le contexte des peuples autochtones.

V. Conclusions et recommandations

A. Conclusions

Thème 1 : Un mécanisme de surveillance est-il nécessaire en ce qui concerne la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones? Existe-t-il un déficit de mise en œuvre?

Approches relatives à la création d'un mécanisme de surveillance

26. L'approche conventionnelle utilisée pour combler un déficit de mise en œuvre consiste à créer un mécanisme de surveillance. Un mécanisme de surveillance est généralement mandaté par le biais d'un accord auxiliaire appelé « protocole facultatif ». Selon l'étude de l'Instance permanente, il y a très peu de documentation sur les aspects techniques nécessaires des protocoles facultatifs et aucune pour dire qu'une déclaration des Nations Unies ne peut être dotée d'un mécanisme de surveillance.

27. Inversement, le paragraphe 28 du document final de la Conférence mondiale sur les peuples autochtones prévoit que le Conseil des droits de l'homme passe en revue et modifie le mandat du Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones en vue d'aider les États Membres à suivre, évaluer et améliorer la réalisation des objectifs définis dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

Déficit de mise en œuvre

28. La nécessité pour les États d'adopter une approche plus structurée du suivi de la mise en œuvre de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones découle de la préoccupation relative à un « déficit de mise en œuvre » de la Déclaration. Le terme « déficit de mise en œuvre » a été utilisé par le Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones, Rodolfo Stavenhagen,

dans un rapport de 2007 soulignant l'existence d'un « déficit de mise en œuvre » entre la reconnaissance des droits des peuples autochtones aux niveaux national et international et les politiques et les programmes relatifs aux peuples autochtones au niveau national qui, très souvent, ne tiennent pas compte des droits des peuples autochtones ou leur sont même contraires (A/HRC/6/15, par. 9). Les rapports ultérieurs du deuxième Rapporteur spécial, James Anaya, renforcent cette notion.

29. Certains participants ont mentionné que l'existence d'un déficit de mise en œuvre signifie que les mécanismes existants sont insuffisants pour assurer la mise en œuvre de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Par ailleurs, les participants ont également entendu qu'ils ne disposaient pas d'une idée complète ou précise du fait que la plupart des représentants autochtones ne possèdent ni les ressources ni l'instruction nécessaires pour tirer parti de ces mécanismes. Il a également été dit qu'il est important, avant d'aller de l'avant avec la création d'un nouveau mécanisme de surveillance, de procéder à un bilan, à une évaluation ou à une vérification pour déterminer les réalisations actuelles et antérieures des mécanismes existants. Une analyse exhaustive est nécessaire, car il n'existe aucune analyse de ce qu'elles font.

30. Il y a d'autres moyens qu'un mécanisme de surveillance pour permettre au système des Nations Unies et aux autres intervenants d'améliorer la mise en œuvre de la Déclaration. La sensibilisation et les avis techniques sont des approches aussi importantes l'une que l'autre pour pousser à une meilleure application des normes internationales. En ce qui concerne le respect des droits de l'homme, le système juridique international n'obéit pas à la coercition. Au contraire, la conformité des États aux normes en matière de droits de l'homme tend à découler de processus multidimensionnels d'intégration, de validation et d'application des normes qui ont un effet incitatif sur les intervenants locaux³. L'intégration locale d'une norme ne se produit pas seulement lorsqu'une lacune ou un tort est identifié, mais parce que les instances locales sont au courant de la norme et en reconnaissent la légitimité et que les conditions propices à sa mise en œuvre sont réunies.

31. Les participants ont appris pourquoi ils n'en étaient qu'aux premiers stades de l'acceptation des normes énoncées dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Le niveau d'acceptation n'est pas encore très profond au sein des gouvernements, en particulier chez les fonctionnaires des échelons national et local, ou encore au sein des sociétés élargies à l'échelon national. En se fondant sur le travail qu'il a réalisé au fil de ses deux mandats successifs, le précédent Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones a conclu que la sensibilisation avait une importance critique pour l'acceptation des normes autochtones par les intervenants gouvernementaux, le système des Nations Unies, les peuples autochtones eux-mêmes et, plus généralement, la société. Il a observé dans le cadre de son travail un manque de connaissance et de compréhension de la Déclaration, des valeurs qu'elle représente ou les problèmes profondément ancrés auxquels sont confrontés les peuples autochtones et sur lesquels elle porte.

32. La sensibilisation et l'aide technique aux gouvernements sont donc deux autres approches, bien qu'elles ne s'excluent pas l'une l'autre. Les travaux du Rapporteur

³ Consulter, par exemple, Harold Hongju Koh, « Why do nations obey international law? », *Yale Law Journal*, vol. 106, no 8 (1997).

spécial sur les droits des peuples autochtones indiquent que la promotion des pratiques exemplaires et la prestation d'aide technique ont eu un effet positif, car de nombreuses recommandations ont été retenues dans les réformes juridiques et politiques effectuées aux échelons international et national. Il faudrait consacrer davantage d'attention à la prestation d'aide technique directement aux peuples autochtones eux-mêmes, notamment pour renforcer leur capacité de négociation et leur habileté à mener à bien leurs propres initiatives de promotion de leurs droits. Les participants ont entendu que les institutions nationales de défense des droits de l'homme ont un rôle important à jouer à cet égard.

Thème 2 : Quelles sont les limites du système actuel de droit international en matière de droits de l'homme au regard de la surveillance des droits? Le système encourage-t-il le « ritualisme des droits »?

Limites du système actuel de surveillance des droits de l'homme

33. Les participants ont entrepris d'explorer les limites du système international actuel de surveillance des droits de l'homme, ce qui est une étape importante et nécessaire en vue de la création d'un nouveau mécanisme. Les débats sur la création d'un mécanisme de surveillance se déroulent sur fond de réforme des organes conventionnels au sein des Nations Unies. En particulier, on a précisément fait référence au processus de renforcement des organes conventionnels du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, qui a identifié des problèmes au sein de l'ensemble des organes conventionnels chargés des droits de l'homme au plan international, y compris, mais sans s'y limiter, la lourde charge de travail des experts et la qualité de ces derniers, l'insuffisance des ressources dont disposent les deux comités pour s'acquitter de leur tâche et les États Membres pour se conformer. Le système actuel de droit international en matière de droits de l'homme est confronté à un certain nombre de limites en matière de surveillance des droits, limites qu'un nouveau mécanisme risque de reproduire et qu'il doit chercher à éviter.

34. Une des limites du système actuel est l'approche « du bâton et de la carotte » appliquée à la surveillance. Elle consiste à nommer et à stigmatiser, et se manifeste dans les procédures de soumission de rapports périodiques des organes des Nations Unies établis en vertu de traités, mais ne permettra pas en soi de réaliser l'intégration des normes.

35. La « dénonciation » est la principale approche réglementaire utilisée par une grande partie du système des Nations Unies. La dénonciation consiste à faire savoir à l'État, en privé ou en public, qu'il ne se conforme pas aux normes internationales en matière de droits de l'homme et que cette non-conformité est inacceptable. Les participants ont appris que la dénonciation est le point faible de l'approche du bâton et que son point fort est le déploiement de moyens coercitifs économiques et militaires, mais que ces méthodes plus robustes ne sont généralement pas à la portée du système international des droits de l'homme.

36. Les participants ont appris que la dénonciation pouvait, dans une certaine mesure, être efficace, mais qu'elle est transitoire et ne modifie qu'en surface le comportement et les actions des gouvernements. Par exemple, les fonctionnaires des ministères des affaires étrangères œuvrant au plan international connaissent plus ou moins bien les normes exposées dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones relativement aux terres et aux ressources, mais ceux des

bureaux fonciers locaux, où la substance des lois foncières est appliquée, ne les connaissent pas. Il y a donc souvent déconnexion entre les représentations des États à l'échelon international et l'application des lois et des politiques sur le terrain.

37. Sur ce point, les participants ont appris comment le renforcement des capacités pouvait aider les États à s'acquitter de leurs obligations. Le renforcement des capacités est différent de la dénonciation, car c'est une approche proactive plutôt que réactive. Les participants ont appris comment le système des Nations Unies adopte progressivement une approche plus constructive et coopérative pour la mise en œuvre des normes internationales en matière de droits de l'homme. Le renforcement des capacités est une approche jouissant de l'appui du précédent Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones, qui permet d'aller plus loin que la dénonciation de prétendues violations des droits de l'homme pour aider les autochtones et les États à élaborer des propositions et des programmes d'action concrets en vue de la promotion des droits des peuples autochtones, une approche appuyée par le Rapporteur spécial dans le cadre de la réunion du groupe d'experts.

38. Certains participants ont identifié d'autres limites du système actuel, notamment celles des organismes juridictionnels au niveau international. Ainsi, l'efficacité du mécanisme de recours associé aux traités de l'Organisation internationale du Travail, y compris la Convention relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989 (n° 169), est limitée en raison du faible taux de ratification de cet instrument. Il y a lieu de s'inquiéter qu'un protocole facultatif conçu pour surveiller la Déclaration fasse l'objet d'un aussi petit nombre de ratifications. Dans ce cas, un protocole facultatif ne serait pas en mesure de combler efficacement le déficit de mise en œuvre pour les peuples autochtones si les États ne le ratifient pas, pas plus que, sur une base volontaire, un mandat révisé du Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones.

39. Le fait que la conformité aux décisions internationales, même celles qui sont obligatoires, soit faible constitue une autre lacune du système international de surveillance des droits de l'homme. En considérant les mécanismes juridictionnels régionaux des systèmes américain et africain relatifs aux droits de l'homme, des décisions sont systématiquement rendues concernant des violations des droits des peuples autochtones, mais la conformité des États et la mise en œuvre de ces décisions sont insuffisantes et les délais sont monnaie courante. Les participants ont entendu dire que la mise en œuvre des décisions dépend souvent des décisions politiques et de la dynamique interne. La question reste de savoir comment favoriser l'intégration des normes, la légitimité et l'acceptation afin de parvenir à la conformité aux normes internationales et de rattraper le déficit de mise en œuvre.

40. Les participants ont dit que l'une des principales faiblesses des mécanismes existants découle de leur détermination insuffisante à analyser le droit à l'autodétermination. Bien que le Rapporteur spécial ait directement fourni des directives faisant autorité sur le droit à l'autodétermination, les organes établis en vertu de traités ne se sont guère mobilisés sur cette question. La question posée était celle de savoir ce qu'il faudrait pour que les autres mécanismes procèdent à l'analyse du droit autochtone à l'autodétermination.

Le ritualisme des droits

41. Comme noté dans les points saillants du débat, le ritualisme des droits a été présenté comme une lentille utile à travers laquelle filtre la compréhension des

limites du système international des organes conventionnels chargés des droits de l'homme. Le ritualisme des droits est l'acceptation des moyens institutionnalisés aux fins de la réalisation des objectifs réglementaires, tout en retirant l'accent mis sur l'atteinte des objectifs ou sur les résultats eux-mêmes.

42. Le ritualisme des droits n'implique pas automatiquement la négation de la nécessité d'un mécanisme de surveillance. Les participants ont entendu parler de certains moyens d'éviter le ritualisme des droits, notamment en demeurant alertes et en allant explorer sous la surface des pratiques officielles des États en matière de droits autochtones. Les suggestions suivantes comptent parmi celles qui permettraient à un mécanisme de surveillance d'éviter les écueils du ritualisme : a) attribuer un degré de priorité au suivi de la mise en œuvre des recommandations de l'organisme; b) choisir soigneusement des experts dotés de connaissances et de compétences suffisantes pour siéger à l'organisme, qui sont au fait du travail des autres organismes internationaux et du commentaire des organismes régionaux sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et qui feront énergiquement la promotion des droits qu'elle soutient; c) assurer à l'organisme l'appui vigoureux du Secrétariat des Nations Unies et d'autres sources institutionnelles; d) faire en sorte que les processus et les méthodes de travail de l'organisme soient rationalisés et ne représentent pas un fardeau excessif; e) délimiter soigneusement le rôle du nouvel organisme par rapport à ceux des organismes internationaux existants qui donnent également leur avis sur la conformité des États à la Déclaration; et f) faire en sorte que l'organisme consacre son attention à développer les forces et les capacités des États plutôt que de mettre l'accent seulement sur ce qu'ils ne font pas correctement.

43. La notion de « culture de l'apprentissage » a été présentée comme étant plus efficace que la culture du blâme. Le fait d'encourager les États à continuer d'améliorer leur conformité aux droits des peuples autochtones est une approche coopérative importante. Les organes de défense des droits de l'homme adoptant une telle approche doivent commencer par s'attacher à comprendre les points forts d'un État, pour ensuite rallier des engagements vers l'extérieur en matière de droits de l'homme par le biais de projets communs.

Thème 3 : Quels sont certains des problèmes rencontrés dans l'application de la Déclaration en ce qui a trait aux terres, aux territoires et aux ressources?

44. La motivation pour la création d'un mécanisme de suivi de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones découle souvent des problèmes de mise en œuvre en ce qui a trait aux terres, aux territoires et aux ressources. Les participants ont attiré l'attention sur les engagements pris par les États dans la Déclaration, à savoir la création à l'échelon national, en concertation avec les peuples autochtones concernés, de processus équitables, indépendants, impartiaux, ouverts et transparents pour reconnaître et promouvoir les droits des peuples autochtones relatifs aux terres, aux territoires et aux ressources ainsi que pour statuer sur ces droits. Cet engagement se reflète également au paragraphe 21 du document final de la Conférence mondiale sur les peuples autochtones, qui mentionne la nécessité de mettre en place des mécanismes pour reconnaître les droits des peuples autochtones aux territoires et de statuer sur ces droits. Pourtant, les États ne mettent pas ces mécanismes en œuvre.

45. Les participants ont été informés des difficultés de mise en œuvre des terres, des territoires et des ressources dans des contextes précis. Une des questions mises en lumière par le débat est la nécessité pour les peuples autochtones de posséder une connaissance accrue du système international des droits de l'homme et de jouir d'un accès aux ressources financières pour utiliser ce système. Encore une fois, les participants ont réitéré la nécessité de la sensibilisation et du soutien technique comme solutions de rechange ou options parallèles à un mécanisme de recours.

Thème 4 : Quels enseignements peut-on tirer des autres mécanismes?

46. Les participants ont entendu parler des enseignements tirés des mécanismes de l'ensemble des organes conventionnels chargés des droits de l'homme et des organismes régionaux comme la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples et de la Cour interaméricaine des droits de l'homme. L'importance des organes régionaux est mentionnée au paragraphe 30 du document final de la Conférence mondiale sur les peuples autochtones.

47. Les participants se sont félicités du rôle de plus en plus important des institutions nationales et régionales de promotion des droits de l'homme en contribuant à la réalisation des objectifs de la Déclaration. Ils ont encouragé le secteur privé, la société civile et les établissements d'enseignement supérieur à jouer un rôle actif dans la promotion et la protection des droits des peuples autochtones.

Thème 5 : Quelles devraient être les caractéristiques d'un mécanisme de surveillance?

48. Le débat sur les caractéristiques d'un mécanisme de surveillance a couvert un grand nombre de questions diverses. Les participants ont appris que la création d'un mécanisme de surveillance repose sur la clarté des objectifs et du champ d'application. Il faut en particulier éviter le chevauchement des travaux du Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones et des organes des Nations Unies établis en vertu de traités. Bien que le chevauchement puisse être avantageux du point de vue du renforcement des normes, toute initiative de création d'un nouveau mécanisme de surveillance doit être précédée d'une analyse factuelle des mécanismes existants.

49. Les caractéristiques potentielles d'un organe de surveillance ou d'un Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones révisé incluent, sans s'y limiter, l'examen par le Mécanisme des rapports périodiques produits par les États abritant des peuples autochtones, la publication de conclusions et d'observations générales, le déploiement de missions exploratoires liées à des situations ou des allégations précises touchant les droits de l'homme et la réception de plaintes concernant la violation de droits consacrés dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Pour chacune de ces caractéristiques, des points de vue divergents ont été exprimés quant à savoir si elles seraient efficaces ou appropriées.

Thème 6 : Existe-t-il déjà un mécanisme des Nations Unies qui pourrait être modifié pour être à même de s'acquitter du travail d'un organisme de surveillance?

50. Les participants ont débattu la proposition portant modification du mandat du Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones conformément au paragraphe 28 du document final de la Conférence mondiale sur les peuples autochtones. Les participants ont fait remarquer que le Conseil des droits de l'homme se saisira de cette disposition et que les peuples autochtones doivent soumettre des propositions à cet égard. D'autres interprétations du paragraphe 28 du document final ont été avancées, certains participants notant que le paragraphe parle d'aider les États Membres « à suivre, évaluer et améliorer la réalisation des objectifs définis dans la Déclaration », préconisant une approche coopérative plutôt qu'un mécanisme de surveillance antagonique.

51. Certains participants ont suggéré que le mandat du Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones soit modifié de façon à lui permettre de recevoir de l'information de la part des peuples autochtones, ainsi que des États, sur la mise en œuvre de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Des suggestions ont été faites au sujet des fonctions dont le Mécanisme d'experts pourrait s'acquitter, notamment la réception des communications provenant des peuples autochtones et la transmission des conclusions sous forme de rapports de pays et d'observations d'ordre général. Selon certains participants, toutes les procédures d'établissement de rapports devraient être volontaires et les États ne devraient pas être contraints d'y participer, mais aucun consensus n'a été dégagé à ce sujet.

52. Des propositions ont été formulées sur la façon dont les autres mandats pourraient contribuer à la surveillance de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Les participants ont entendu dire que le mandat de l'Instance permanente n'empêche pas nécessairement cet organisme de publier des communiqués ou des déclarations sur des questions relatives à la Déclaration, y compris sur des cas précis, ou de participer à des dialogues interactifs avec les États au sujet de la mise en œuvre de la Déclaration. Cependant, il faudra pour ce faire renouveler les méthodes de travail et les processus décisionnels de l'Instance permanente.

53. Le Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones, comme l'Instance permanente, pourrait également modifier son ordre du jour, sous réserve de l'approbation du Conseil des droits de l'homme, afin d'inclure le dialogue avec les États sur la mise en œuvre de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones dans leurs pays respectifs. Les États censés accepter de plein gré la compétence d'un mécanisme de recours devraient être enclins à participer à un tel dialogue.

B. Recommandations

États

Déficit de mise en œuvre

54. Les participants se sont déclarés profondément préoccupés par la mise en œuvre de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

L'application des normes de la Déclaration repose sur la conformité à ces normes de la part des autorités dont les responsabilités ont des répercussions sur la vie des peuples autochtones. En définitive, ce sont ces autorités, œuvrant à l'échelon national dans leurs sphères de compétence respectives et dont le comportement et la façon de faire sont respectueux, qui s'imposent pour exiger une meilleure mise en œuvre. Les réformes nécessaires des pratiques administratives, des politiques et des législations ne peuvent se concrétiser que par les mesures exécutives et législatives prises à l'échelon national, et lorsque l'exercice de l'autorité judiciaire s'applique aux droits des peuples autochtones, la mise en œuvre de la Déclaration nécessite des décisions judiciaires qui vont dans le sens de ses termes.

Systeme des Nations Unies

Déficit de mise en œuvre

55. Le Conseil des droits de l'homme devrait procéder à une étude d'ensemble du système actuel afin de comprendre comment les peuples autochtones utilisent les organes des Nations Unies établis en vertu de traités qui existent actuellement, de même que l'examen périodique universel et les autres mécanismes régionaux.

56. Le Conseil des droits de l'homme devrait procéder à une autre étude sur les terres, les territoires et les ressources afin de déterminer la raison de la grave anémie de la mise en œuvre et ce qu'un mécanisme pourrait faire pour assurer ces droits de l'homme fondamentaux des autochtones.

Mécanisme de surveillance

57. Dans le cadre de ses prochaines délibérations sur la modification du mandat du Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones, conformément au paragraphe 28 du document final de la Conférence mondiale sur les peuples autochtones, le Conseil des droits de l'homme devra tenir compte du rapport de la réunion de ce groupe d'experts et des problèmes et des préoccupations soulevés pendant les débats.

58. Le Conseil des droits de l'homme devrait faire en sorte que toutes les délibérations concernant un projet de protocole facultatif à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, incluant tout projet de révision du mandat du Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones, incluent la participation pleine, effective et égale de tous les peuples autochtones, conformément à la Déclaration.

Annexe I

Ordre du jour et programme de travail

<i>Date/heure</i>	<i>Point/programme</i>
Mercredi 28 janvier 2015	
10 heures-10 h 30	Observations préliminaires par Daniela Bas, Directrice de la Division des politiques sociales et du développement social, Département des affaires économiques et sociales
	Point 1 Élection du Président et du Rapporteur
	Point 2 Adoption de l'ordre du jour et organisation des travaux
10 h 30-13 heures	<i>Déclarations liminaires</i> Megan Davis et Dalee Sambo Dorough
	Thème 1 : Pourquoi un protocole facultatif est-il nécessaire pour la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones?
	a) Existe-t-il un déficit de mise en œuvre?
	b) Quelles sont les raisons impérieuses qui justifient la création d'un organisme de surveillance de la Déclaration des Nations Unies?
	c) S'il existe un déficit de mise en œuvre, est-il plus prononcé dans certains domaines de la Déclaration des Nations Unies, notamment les terres, les territoires et les ressources?
	<i>Exposé</i> James Anaya
	Débat général
15 heures-18 heures	
15 heures-16 h 30	Thème 2 : Quelles sont les limites du système actuel de droit international en matière de droits de l'homme à l'égard de la surveillance des droits? Le système encourage-t-il le « ritualisme des droits »?
	a) Compte tenu de la réforme récente des organes conventionnels, comment la création d'un nouvel organe apaise-t-elle les inquiétudes entretenues par les États et les mécanismes des droits de l'homme au sujet de l'efficacité de tels organes, le volume de travail et les problèmes de chevauchement?

<i>Date/heure</i>	<i>Point/programme</i>
16 h 30-18 heures	<p>b) Compte tenu de la multiplication des documents sur l'échec de l'approche « du bâton et de la carotte » dans l'application des droits de l'homme, y compris la notion de « ritualisme des droits », comment un nouvel organisme pourrait-il être différent?</p> <p>c) Quelles sont les limites inhérentes de cette approche?</p> <p><i>Exposé</i></p> <p>Fleur Adcock</p> <p>Débat général</p> <p>Thème 3 : Quels sont certains des problèmes rencontrés dans l'application de la Déclaration en ce qui a trait aux terres, aux territoires et aux ressources?</p> <p>Quelles sont les limites des mécanismes étatiques en ce qui concerne les terres, les territoires et les ressources?</p> <p><i>Exposé</i></p> <p>Gulia Kutsenko</p> <p>Débat général</p>
Jeudi 29 janvier 2015	
10 heures-13 heures	
10 heures-11 heures	<p>Thème 4 : Quels enseignements peut-on tirer des autres mécanismes?</p> <p>a) Comment fonctionnent les mécanismes régionaux? Sont-ils efficaces? Comment se distinguent-ils des mécanismes des Nations Unies?</p> <p>b) Quels enseignements peut-on tirer des autres organismes de surveillance de protocoles facultatifs?</p> <p><i>Exposé</i></p> <p>Suhas Chakma</p> <p>Débat général</p>
11 heures-12 heures	<p>Thème 5 : Quelles devraient être les caractéristiques d'un mécanisme de surveillance? Qui ferait l'objet d'un examen et quels seraient les critères d'admissibilité?</p> <p>a) Quels types de modèles pourraient être appropriés pour la Déclaration des Nations Unies?</p>

<i>Date/heure</i>	<i>Point/programme</i>
	b) Comment seraient appliqués les critères d'admissibilité? c) Quels sont les avantages d'un mécanisme volontaire? d) Comment les cas sont-ils sélectionnés? e) Comment l'organisme devrait-il être constitué? f) Quelles devraient être les méthodes de travail adoptées?
	<i>Exposé</i> Elifurah Laltaika Débat général
	Thème 6 : Existe-t-il déjà un organisme des Nations Unies qui pourrait être adapté au travail d'un organisme de surveillance?
12 heures-13 heures	<i>Exposé</i> Mattias Ahren Débat général
15 heures-18 heures	Adoption des conclusions et recommandations

Annexe II

Liste des participants

Membres de l'Instance permanente sur les questions autochtones

Dalee Sambo Dorough, Présidente

Joan Carling

Megan Davis

Oliver Loode

Aisa Mukabenova

Experts invités

Fleur Adcock, Nouvelle-Zélande

Mattias Ahren, Suède

James Anaya, États-Unis d'Amérique

Suhas Chakma, Inde

Gulvayra Kutsenko, Fédération de Russie

Elifurah Laltaika, République-Unie de Tanzanie

Victoria Tauli Corpuz, Rapporteuse spéciale sur les droits des peuples autochtones

Albert Deterville, Président du Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones

Wilton Littlechild, membre du Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones

Francisco Cali-Tzay, Président, Comité pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale

Système des Nations Unies

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)

Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH)

Organisation panaméricaine de la santé (OPS)

Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)

Partenariat des Nations Unies pour la réduction des émissions dues au déboisement et à la dégradation des forêts dans les pays en développement

Organisations non gouvernementales et établissements d'enseignement supérieur

American Indian Law Alliance

Assembly of First Nations

Cultural Survival

Chittagong Hill Tracts Foundation

Columbia University

Conservation International

Gáldu Resource Centre for the Rights of Indigenous Peoples

Grand Council of the Crees (Eeyou Istchee)
Indian Law Resource Center
Association du monde indigène
Canadian Friends Service Committee (Quakers)
International Indian Treaty Council
Keep Girls Safe Foundation
National Congress of Australia's First Peoples
National Indian Youth Council
NRK Sápmi
Ochapowace Cree Nation
Parlement sâme de Norvège
Tribal Link Foundation
Université de Toronto
Université de Vienne

États

Afrique du Sud
Argentine
Arménie
Bangladesh
Bolivie (État plurinational de)
Brésil
Canada
Chili
Colombie
El Salvador
Équateur
États-Unis d'Amérique
Fédération de Russie
Grèce
Iraq
Mexique
Nouvelle-Zélande
Philippines
Turquie
Viet Nam

Organisation intergouvernementale

Union européenne

Annexe III

Liste de documents

Document de réflexion

Programme de travail de la réunion du groupe d'experts

Texte soumis par Fleur Adcock

Texte soumis par Mattias Ahren

Texte soumis par James Anaya

Texte soumis par Suhas Chakma

Texte soumis par Elifurah Laltaika

Étude sur un protocole facultatif se rapportant à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et axée sur un mécanisme volontaire (E/C.19/2014/7)

Tous les rapports, notamment les autres documents soumis au cours de la réunion, sont consultables sur le site Web de l'Instance permanente sur les questions autochtones : <http://undesadspd.org/IndigenousPeoples/EGM2015OptionalProtocoltoUNDRIP.aspx>.
