



**Conseil Economique
et Social**

Distr.
GENERALE

E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2
10 juin 1996

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME

Sous-Commission de la lutte contre
les mesures discriminatoires et
de la protection des minorités
Groupe de travail sur les populations
autochtones
Quatorzième session
29 juillet - 2 août 1996
Point 4 de l'ordre du jour provisoire

ACTIVITES NORMATIVES : EVOLUTION DES NORMES CONCERNANT
LES DROITS DES AUTOCHTONES

Document de travail du Président-Rapporteur, Mme Erica-Irene A. Daes,
sur la notion de "peuple autochtone"

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
Introduction	1 - 9	3
I. APERCU HISTORIQUE DE LA PRATIQUE INTERNATIONALE . . .	10 - 41	4
A. Société des Nations	12 - 14	5
B. Union panaméricaine	15 - 16	6
C. Charte des Nations Unies	17 - 20	6
D. Convention No 107 de l'OIT	21 - 23	7
E. Etude du problème de la discrimination à l'encontre des populations autochtones	24 - 27	8

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
F. Convention No 169 de l'OIT	28 - 34	9
G. Point de vue des peuples autochtones	35 - 38	10
H. Vues exprimées par les gouvernements	39	12
I. Vues exprimées par les membres du Groupe de travail	40 - 41	12
II. ANALYSE JURIDIQUE CRITIQUE	42 - 65	13
A. Comparaison avec la notion de "territoires non autonomes"	42 - 46	13
B. Comparaison avec la notion de "minorités"	47 - 59	14
C. La recherche de facteurs spécifiques de la notion d'"autochtone"	60 - 65	16
III. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	66 - 74	17

Introduction

1. A sa treizième session, le Groupe de travail sur les populations autochtones a décidé de recommander à la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités de confier au Président-Rapporteur, Mme Erica-Irene A. Daes, le soin de rédiger une note sur les critères d'une définition des peuples autochtones à partir des renseignements qui pourraient être présentés par les gouvernements, les organisations intergouvernementales et les organisations de peuples autochtones 1/.
2. Cette recommandation a été ensuite approuvée par la Sous-Commission au paragraphe 3 de sa résolution 1995/38 du 24 août 1995.
3. Au paragraphe 7 de sa résolution 1996/40 du 19 avril 1996, la Commission des droits de l'homme a pris note de la recommandation du Groupe de travail tendant à ce que le Président-Rapporteur examine le concept de "peuple autochtone" et a noté que tous travaux relatifs à cette question devaient prendre en compte les vues des gouvernements et des organisations de populations autochtones. La Commission a en outre demandé que l'examen de cette question ait lieu pendant la quatorzième session du Groupe de travail et que le rapport du Groupe de travail soit transmis aux gouvernements et aux organisations de populations autochtones avant la prochaine session du Groupe de travail intersessions à composition non limitée créé en vertu de la résolution 1995/32 de la Commission afin d'élaborer un projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones.
4. A ce jour, le Président-Rapporteur n'a reçu aucune observation de la part de gouvernements et d'organisations de populations autochtones au sujet de la question de la définition. Cependant, elle a été guidée par les débats fertiles menés au sujet de cette question d'ordre conceptuel aux précédentes sessions du Groupe de travail et a tenu dûment compte des larges échanges de vues entre gouvernements et autochtones qui ont eu lieu à Genève du 20 novembre au 1er décembre 1995, à la première session du Groupe de travail intersessions à composition non limitée de la Commission créé en vertu de la résolution susmentionnée 2/. Le Président-Rapporteur a été heureusement en mesure de participer aux délibérations de ce Groupe et de prendre la parole à cette occasion, en tant qu'observateur et en sa qualité de président-rapporteur du Groupe de travail sur les populations autochtones.
5. Il est à signaler également que le Président-Rapporteur a rédigé une note détaillée sur les critères pouvant être appliqués pour l'examen de la notion de peuples autochtones, note qui a été présentée au Groupe de travail sur les populations autochtones à sa treizième session. Les critères de base qui y étaient définis comprenaient la continuité historique, des caractéristiques culturelles distinctives, une situation non dominante, l'auto-identification et la conscience de groupe. Le Président-Rapporteur mentionnait dans cette note (par. 7) que la participation aux travaux du Groupe de travail de certaines personnes se qualifiant d'"autochtones" avait été contestée par d'autres représentants de peuples autochtones dans le cadre du Groupe de travail.

6. Le Président-Rapporteur soulevait en outre la question de l'opportunité d'une définition de la notion de "peuple autochtone". Elle a, comme d'autres personnes, fait observer que le Groupe de travail était en soi un succès, même s'il n'avait pas adopté une définition officielle des "peuples autochtones". Cette instance était devenue, de l'avis de la quasi-totalité des participants, le principal lieu de rencontre du système des Nations Unies pour les représentants de gouvernements ayant le statut d'observateur, de peuples autochtones et d'organisations intergouvernementales et non gouvernementales, ainsi que pour d'autres personnes intéressées, notamment des milieux universitaires : autrement dit, une véritable "communauté de peuples", pour reprendre l'expression du Président-Rapporteur. En outre, le Groupe de travail contribuait de manière systématique et constructive à la promotion, à la protection et à la réalisation des droits des peuples autochtones de par le monde.

7. En dépit de ces observations, le Président-Rapporteur a estimé que des discussions portant en particulier sur une analyse plus poussée de la notion de "peuple autochtone" pourraient s'avérer souhaitables, tant pour tenir compte de l'intérêt croissant manifesté à cet égard par les gouvernements et les peuples autochtones eux-mêmes, que pour servir de "guide" au système des Nations Unies, notamment dans le domaine de l'application des instruments internationaux relatifs à la promotion et à la protection des droits des peuples autochtones.

8. En élaborant le présent document de travail, le Président-Rapporteur a également tenu compte du fait que cette question avait été examinée par le Rapporteur spécial de la Sous-Commission, M. M. Alfonso Martínez, dans son deuxième rapport intérimaire sur l'étude des traités, accords et autres arrangements constructifs entre les Etats et les populations autochtones (E/CN.4/Sub.2/1995/27, par. 48 à 129).

9. L'analyse ci-après de la notion de "peuple autochtone" a un caractère préliminaire : elle vise principalement à encourager un examen plus ciblé de cette question par les parties intéressées à la quatorzième session du Groupe de travail, ainsi que dans le cadre du groupe de travail à composition non limitée de la Commission. Ainsi qu'il est expliqué ci-dessous, le Président-Rapporteur est d'avis que le terme "autochtone" ne peut pas faire l'objet d'une définition précise et globale susceptible d'être appliquée de la même façon dans toutes les régions du monde. Cependant, l'on pourrait trouver un plus large terrain d'entente en identifiant les principaux facteurs qui ont permis de faire une distinction entre les "peuples autochtones" et d'autres groupes dans la pratique du système des Nations Unies et d'autres organisations intergouvernementales régionales. Le Président-Rapporteur a donc consacré une partie du présent document de travail à un aperçu historique de la pratique internationale en vue d'en dégager, entre autres, des éléments ou thèmes conceptuels récurrents.

I. APERÇU HISTORIQUE DE LA PRATIQUE INTERNATIONALE

10. Il convient d'emblée de noter que les discussions internationales sur le concept d'"autochtone" ont évolué de la fin du XIXe siècle jusqu'à la création du Groupe de travail en 1982 ^{3/}, dans des langues européennes comme l'anglais, l'espagnol et l'allemand. Les termes anglais et espagnol ont une racine

commune dans le mot latin indigenae, qui était employé pour faire la distinction entre les personnes nées dans un lieu donné de celles qui arrivaient d'ailleurs (advenae). Le terme français "autochtone" a en revanche des racines grecques et, comme le mot allemand Ursprung, laisse entendre que le groupe auquel il se réfère a été le premier à habiter dans un lieu particulier. Les racines sémantiques des termes qui, historiquement, ont été employés dans le droit international moderne ont donc un dénominateur conceptuel commun, à savoir la priorité dans le temps.

11. Aux fins de l'étude de la pratique internationale, le point de départ le plus intéressant est la Conférence de Berlin sur l'Afrique de 1884-1885, organisée par les grandes puissances en vue de s'entendre sur les principes à appliquer pour affirmer et faire reconnaître leurs revendications territoriales en Afrique. A l'article 6 de l'Acte final de cette Conférence, les grandes puissances s'engageaient à "protéger" les populations autochtones d'Afrique. L'expression employée dans ce contexte juridique visait à faire une distinction entre les ressortissants des grandes puissances et les habitants de l'Afrique soumis à la domination coloniale de ces dernières. Il convient de rappeler que l'article susmentionné comportait également un élément racial implicite. Lorsque l'Empire britannique a soumis à sa domination les colons hollandais d'Afrique du Sud à la suite de la guerre des Boers, par exemple, l'on n'a jamais pensé que l'article 6 de l'Acte final leur était applicable.

A. Société des Nations

12. En vertu de l'article 22 du Pacte de la Société des Nations, les Membres de la Société acceptaient en tant que "mission sacrée de civilisation" la tâche consistant à contribuer au bien-être et au développement de la "population indigène" des "colonies et territoires" restés sous leur contrôle. Dans le Pacte, le terme "indigène" servait donc également à distinguer les puissances coloniales des peuples vivant sous une domination coloniale. Cependant, il était en outre précisé qu'il s'agissait de "peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne", par opposition aux "nations développées". Ces deux facteurs (à savoir la domination coloniale et la capacité institutionnelle) devaient, au titre de l'article 22 du Pacte, être pris en considération pour déterminer la forme de tutelle à exercer sur des territoires et des peuples particuliers.

13. Le cas de l'Afrique du Sud montre bien le sens que revêtait l'article 22 du Pacte dans la pratique de la Société des Nations. En 1919, l'Afrique du Sud n'était pas encore un Etat indépendant. Elle faisait encore partie de l'empire britannique et, tout en disposant d'une autonomie dans ses affaires locales ou internes, était soumise au Parlement britannique de Londres. La Société des Nations l'a néanmoins chargée, au titre de l'article 22 d'exercer un mandat sur le territoire et la population de la Namibie. Dans le cadre conceptuel du Pacte, la Namibie avait un caractère "indigène", par opposition au caractère "développé" de l'Afrique du Sud. La Société des Nations ne concevait pas, cependant, que la population africaine de l'Afrique du Sud soit elle-même "indigène" par rapport aux colons hollandais et britanniques de fraîche date.

14. Un autre élément important ressort également de l'évolution du terme "autochtone" dans le cas de l'Afrique du Sud. L'article 22 du Pacte était appliqué à des territoires, délimités par des frontières reconnues au niveau international, plutôt qu'à des peuples susceptibles d'être différenciés par des facteurs sociologiques, historiques ou politiques. Ainsi, la Namibie, en tant que territoire géographiquement défini par les grandes puissances, était réputée "indigène", alors que la population africaine d'Afrique du Sud n'était pas considérée comme telle.

B. Union panaméricaine

15. Entre-temps, l'Union panaméricaine, prédécesseur de l'actuelle Organisation des Etats américains, avait commencé à employer le concept d'"autochtone" de manière relativement différente. Dans sa résolution XI du 21 décembre 1938, la huitième Conférence internationale des Etats américains déclarait ainsi que les populations autochtones, en tant que descendants des premiers habitants des terres qui forment aujourd'hui l'Amérique, et compte tenu de la nécessité de compenser "l'insuffisance de leur développement physique et intellectuel", avaient un droit préférentiel à la protection des pouvoirs publics. Ce traitement préférentiel avait pour objet d'assurer leur "intégration complète dans la vie nationale" des Etats existants. Il est à noter que dans cette résolution, comme dans des documents officiels postérieurs, l'Union panaméricaine employait indifféremment les termes "indigène" et "indien".

16. Dans le contexte régional des Amériques, il s'agissait donc de distinguer des groupes ethniques, culturels, linguistiques et raciaux marginalisés ou vulnérables à l'intérieur des frontières nationales, plutôt que les habitants de territoires coloniaux géographiquement distincts de la puissance administrante.

C. Charte des Nations Unies

17. L'adoption de la Charte des Nations Unies, en 1945, n'a guère contribué à concilier les différentes acceptions du terme "autochtone" dans le droit international. L'article 73 de la Charte se réfère aux "territoires dont les populations ne s'administrent pas encore complètement elles-mêmes" plutôt qu'aux "populations indigènes" mentionnées dans le Pacte de la Société des Nations. Ce n'est que le 15 décembre 1960 que l'Assemblée générale des Nations Unies, dans la résolution 1541 (XV), a donné à cet effet une définition des "territoires non autonomes" en appliquant un double critère. Tout territoire "géographiquement séparé et ethniquement ou culturellement distinct du pays qui l'administre" relève, à première vue, de l'article 73. Le fait que les habitants sont placés dans "une position ou un état de subordination" peut servir à étayer cette présomption, mais ne constitue pas une condition sine qua non.

18. L'on est généralement parti du principe que la définition ci-dessus d'un "territoire non autonome" au sens de l'article 73 de la Charte s'appliquait également à des "peuples" qui jouissent du droit à disposer d'eux-mêmes en vertu de l'article premier commun aux deux pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme (ci-après appelés Pactes). Cependant, l'importance du choix du terme "peuples", de préférence à "territoires", par les auteurs des

deux Pactes ne saurait être sous-estimée. Le passage d'une conception géographique à une conception sociologique implique une extension de l'application du principe de l'autodétermination aux groupes non dominants à l'intérieur des frontières d'Etats indépendants.

19. L'analyse ci-dessus du choix du terme "peuples" dans les deux Pactes est confirmée par la Déclaration de 1970 relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies 4/, qui interdit le démembrement de tout Etat "se conduisant conformément au principe de l'égalité de droits et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ... et doté ainsi d'un gouvernement représentant l'ensemble du peuple appartenant au territoire sans distinction de race, de croyance ou de couleur". Il aurait été inutile d'apporter une telle précision s'il n'était entendu que la population d'un Etat peut être composée de plusieurs "peuples" ayant chacun le droit de disposer d'eux-mêmes. Comme le Président-Rapporteur l'a fait observer dans sa note explicative concernant le projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones, le droit à l'autodétermination peut être réalisé lorsqu'un peuple participe effectivement, par l'intermédiaire de ses propres représentants, à la conduite des affaires publiques dans un Etat démocratique, et n'est ni désavantagé ni victime de discrimination (E/CN.4/Sub.2/1993/26/Add.1, par. 21 à 23).

20. Au lendemain de la seconde guerre mondiale, le terme "autochtone" revêtait au contraire le sens qui lui avait été auparavant donnée par l'Union panaméricaine, plutôt que celui de la Société des Nations. L'Assemblée générale, dans la résolution 275 (III) du 11 mai 1949, recommandait d'étudier la situation "des populations aborigènes" et d'autres "groupes sociaux sous-évolués" du continent américain en vue d'encourager leur intégration et leur développement. Trois ans plus tard, le Gouvernement belge provoquait une controverse en faisant valoir que l'article 73 de la Charte devait être interprété en fonction de l'acceptation du terme "indigène" figurant à l'article 22 du Pacte de la Société des Nations 5/. Selon la délégation belge, l'obligation de communiquer des rapports aux fins de l'article 73 s'appliquait non seulement aux colonies d'outre-mer, mais également aux peuples autochtones "peu évolués" vivant à l'intérieur des frontières d'Etats indépendants dans toutes les régions du monde.

D. Convention No 107 de l'OIT

21. La délégation belge n'est pas parvenue à introduire la notion de "peuples autochtones" dans le champ d'application de l'article 73 de la Charte, mais l'OIT a adopté en 1957 une Convention concernant la protection et l'intégration des populations aborigènes et autres populations tribales et semi-tribales dans les pays indépendants. L'article premier de cette Convention définit les "populations tribales" dans des termes qui rappellent le Pacte de la Société des Nations : leurs "conditions sociales et économiques correspondent à un stade moins avancé" que celui de leurs voisins, et elles sont soumises à des lois distinctes, qu'elles ont elles-mêmes choisies ou qui sont imposées par l'Etat. Par ailleurs, certains peuples "tribaux" sont considérés comme "aborigènes" du fait qu'ils "descendent des populations qui habitaient le pays, ou une région géographique à laquelle appartient le pays,

à l'époque de la conquête ou de la colonisation" et restent socialement, économiquement et culturellement distincts.

22. Aux termes de la Convention No 107, les peuples tant "tribaux" qu'"aborigènes" se caractérisent donc principalement par des traits distinctifs sociaux, culturels, économiques, juridiques et institutionnels. Une situation de réelle oppression ou de discrimination ne constitue pas un critère. Le seul facteur qui différencie les peuples "aborigènes" des peuples "tribaux" tient à un passé de "conquête ou colonisation", mais cette distinction n'a aucune conséquence pratique, vu que la Convention garantit exactement les mêmes droits à ces deux catégories de peuples. Selon la Convention No 107, tous les peuples "aborigènes" sont considérés comme "tribaux", mais les peuples "tribaux" ne sont pas tous "aborigènes". Des droits particuliers sont reconnus pareillement aux uns comme aux autres. Aucun avantage ne revient à un peuple qui est considéré comme "aborigène", au sens où, historiquement, il a été victime de la conquête ou de la colonisation. Par conséquent, la source des droits conférés réside (selon cet instrument international de l'OIT) non dans le passé d'un peuple conquis, colonisé ou opprimé, mais dans le fait qu'il est historiquement distinct en tant que société ou nation.

23. Il est intéressant de noter que la Convention No 107 a été ratifiée non seulement par 14 Etats d'Amérique latine et 2 d'Europe occidentale, mais également par 11 Etats d'Afrique et d'Asie.

E. Etude du problème de la discrimination à l'encontre des populations autochtones

24. Dans sa monumentale Etude du problème de la discrimination à l'encontre des populations autochtones (E/CN.4/Sub.2/1986/7 et Add.1 à 4), le Rapporteur spécial de la Sous-Commission, M. J. Martínez Cobo, a proposé une analyse préliminaire mesurée du terme "autochtone" qui tient compte des éléments fondamentaux figurant déjà à l'article premier de la Convention No 107.

"Par communautés, populations et nations autochtones, il faut entendre celles qui, liées par une continuité historique avec les sociétés antérieures à l'invasion et avec les sociétés précoloniales qui se sont développées sur leurs territoires, se jugent distinctes des autres éléments des sociétés qui dominent à présent sur leurs territoires ou parties de ces territoires. Ce sont à présent des éléments non dominants de la société et elles sont déterminées à conserver, développer et transmettre aux générations futures les territoires de leurs ancêtres et leur identité ethnique qui constituent la base de la continuité de leur existence en tant que peuple, conformément à leurs propres modèles culturels, à leurs institutions sociales et à leurs systèmes juridiques." 6/

25. Cette définition combine la notion de caractère distinctif, qui s'attache aux peuples tant "aborigènes" que "tribaux" selon l'article premier de la Convention No 107 de l'OIT, et la notion de colonialisme qui, dans ladite Convention, sert à différencier les termes "aborigène" et "tribal".

26. Le Rapporteur spécial proposait trois éléments supplémentaires pour définir le terme "autochtone", mais d'une façon qui donne à entendre que ces nouveaux éléments ne sont ni nécessaires ni suffisants pour distinguer la nature de tel ou tel groupe. L'un d'eux est le fait qu'ils sont "à présent non dominants", ce qui suppose une forme de discrimination ou de marginalisation et justifie quelque initiative de la part de la communauté internationale. Cela ne signifie pas, cependant, qu'un groupe cesse d'être "autochtone" si, à la suite des mesures prises pour lui permettre d'exercer pleinement ses droits, il n'est plus non dominant.

27. Le Rapporteur spécial a également évoqué l'importance qu'il y a, pour le groupe, à conserver des liens avec les terres ou territoires ancestraux, ainsi que la nécessité de faire en sorte que le caractère distinctif du groupe reste volontaire, plutôt que d'être imposé à celui-ci par l'Etat. Ces deux points ont été pris en compte lors de la révision de la Convention No 107 par l'OIT.

F. Convention No 169 de l'OIT

28. La Convention No 107 de l'OIT a été révisée et remplacée par la Convention de 1989 concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants (No 169) qui, en son article premier, maintient une distinction entre "indigène" et "tribal", tout en modifiant la façon dont ces deux termes sont définis 7/. Les peuples "tribaux" sont des peuples "qui se distinguent des autres secteurs de la communauté nationale par leurs conditions sociales, culturelles et économiques et qui sont régis totalement ou partiellement par des coutumes ou des traditions qui leur sont propres ou par une législation spéciale". Cette formulation englobe la notion de caractère distinctif qui apparaissait dans la Convention No 107 de l'OIT, mais supprime toute idée que les peuples tribaux sont inférieurs ou moins "avancés". Les "peuples indigènes" sont désormais définis en fonction de leur caractère distinctif, ainsi que par le fait qu'ils descendent de ceux qui habitaient leur territoire "à l'époque de la conquête ou de la colonisation ou de l'établissement des frontières actuelles de l'Etat" (non souligné dans le texte). L'adjonction du membre de phrase souligné a pour effet d'atténuer toute différence logique entre les termes "indigène" et "tribal", ces deux notions étant en l'occurrence définies principalement par la mesure dans laquelle le groupe en question constitue une société distincte.

29. La seule différence concrète qui subsiste dans la définition des termes "indigène" et "tribal" dans la Convention No 169 de l'OIT tient essentiellement au principe de l'autodétermination. Un peuple est "tribal" soit par choix (c'est-à-dire en conservant ses propres lois et coutumes), soit en dépit de sa volonté (en raison d'un statut juridique particulier imposé par l'Etat). En revanche, un peuple est considéré comme "indigène" uniquement s'il en décide ainsi en perpétuant ses propres institutions distinctives et son identité.

30. Même cette distinction résiduelle semble être estompée par l'article 1.2 de la Convention qui dispose que le "sentiment d'appartenance" est un critère fondamental pour déterminer le statut de tel ou tel groupe 8/. Autrement dit, le seul critère objectif ou extrinsèque de la nature "indigène" ou "tribale" d'un groupe tient à son caractère distinctif. L'autre critère est subjectif :

il s'agit de la volonté du groupe d'être et de rester distinct, ce qui relève de l'autodétermination.

31. En outre, à l'instar de la Convention No 107 de l'OIT, la Convention No 169 reconnaît les mêmes droits aux peuples "indigènes" et "tribaux", ce qui rend la distinction entre ces catégories de peuples encore moins utile.

32. Force est de constater qu'après deux séries de négociations exhaustives sur le problème de la définition (en 1957, puis en 1988-1989), l'OIT, loin de parvenir à une plus grande précision sémantique, n'a pu au contraire que regrouper les définitions des termes "indigène" et "tribal" en appliquant un seul critère général fondé sur le caractère distinctif.

33. Le projet de déclaration interaméricaine sur les droits des peuples autochtones, établi par la Commission interaméricaine des droits de l'homme à l'intention de l'Assemblée générale de l'Organisation des Etats américains, épouse la démarche conceptuelle de la Convention No 169 de l'OIT, en définissant les "peuples autochtones" comme les descendants des premiers habitants du pays 2/. Cependant, il est intéressant de noter que, d'après ce projet de déclaration, la différence culturelle - élément central de la définition du terme "tribal" par l'OIT - est un autre critère possible pour déterminer si un groupe est "autochtone". Si elle est adoptée, cette déclaration combinerait les termes "autochtone" et "tribal", tels qu'ils sont définis dans les Conventions susmentionnées de l'OIT, en un concept unique, fondé sur deux critères possibles.

34. Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a élaboré un projet de directives pour l'appui aux peuples autochtones 10/. Les projets de directives 4, 5 et 6 se réfèrent à la définition des peuples autochtones. Il y est indiqué, entre autres choses, qu'en dépit de certaines caractéristiques communes aux peuples autochtones de par le monde, ceux-ci ne font l'objet d'aucune définition convenue unique qui tienne compte de leur diversité. Par conséquent, le "sentiment d'appartenance" (ou auto-identification) est généralement considéré comme un critère fondamental pour déterminer si des groupes sont autochtones ou tribaux, d'autres éléments pouvant parfois entrer en ligne de compte, comme la langue pratiquée et l'emplacement ou la concentration territoriale. Ces projets de directives retiennent la définition de la Convention No 169 de l'OIT.

G. Point de vue des peuples autochtones

35. Des représentants autochtones ont, à diverses occasions, exprimé devant le Groupe de travail l'opinion selon laquelle une définition de la notion de "peuple autochtone" n'est ni nécessaire ni souhaitable. Ils ont souligné l'importance de l'auto-identification en tant qu'élément essentiel de toute définition susceptible d'être élaborée par le système des Nations Unies. En outre, plusieurs autres éléments ont été cités par des représentants autochtones, en particulier à la treizième session du Groupe de travail 11/. Par exemple, le responsable de l'Aboriginal and Torres Strait Islander Social Justice Commission (Commission des aborigènes et insulaires du détroit de Torres), M. M. Dodson, a estimé qu'il fallait tenir compte de l'auto-identification d'un individu et de l'acceptation par le groupe :

et surtout, l'existence d'un lien ancestral et historique avec la terre et le territoire était d'une importance cruciale et fondamentale. D'autres représentants autochtones ont fait état de la définition de travail mise au point par le Rapporteur spécial, M. Martínez Cobo 12/. Le représentant du Conseil sami a fait valoir, par exemple, que même en l'absence d'une définition, il devrait être relativement facile d'identifier les bénéficiaires (du projet de déclaration) en utilisant le critère du rapport Cobo, qui est suffisant pour déterminer si une personne ou une communauté est autochtone ou non, des facteurs tels que la continuité historique, l'auto-identification et l'appartenance au groupe étant à cet égard d'une importance primordiale.

36. Ainsi qu'il est mentionné ci-dessus, des groupes autochtones insistent sur leur droit de se définir eux-mêmes, à la fois par "auto-identification" d'un individu en tant que personne autochtone et compte tenu du droit de la communauté de définir ses membres. Cette démarche "subjective" - selon laquelle les autochtones sont ceux qui se considèrent eux-mêmes comme autochtones et sont acceptés en tant que tels par les membres du groupe - a été largement soutenue, bien qu'il soit difficile de déterminer si elle serait suffisante en l'absence d'autres critères "objectifs", tels que l'ascendance 13/. En examinant cette question, notamment à propos de l'affaire Sandra Lovelace, le Comité des droits de l'homme a estimé que le fait de refuser à une Indienne le droit de résider dans la réserve tobique, au Canada, en raison de son mariage avec un non-Indien, revenait à lui dénier celui garanti par l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, d'avoir sa propre vie culturelle "en commun avec les autres membres" de son groupe. Le Comité des droits de l'homme n'a pas directement traité la question de savoir si l'auteur de la communication, Mme Lovelace, avait perdu son statut d'Indienne. Néanmoins, il a implicitement considéré qu'elle continuait à faire partie de la bande des Indiens Maliseet dont elle provenait. Le cas de Sandra Lovelace a été examiné en tenant compte du fait qu'elle s'était séparée de son mari. Aucun élément ne donnait à penser que la bande susmentionnée s'opposait au fait qu'elle réside dans la réserve 14/.

37. L'article 27 du Pacte a également été invoqué par des autochtones. A cet égard, il convient de mentionner, qu'en 1980, par exemple, une délégation aborigène a fait valoir à la Sous-Commission que le Gouvernement australien n'avait pas protégé un lieu sacré de la concession aborigène de Noonkanbah, l'administration de l'Australie occidentale tenant à ce que des forages de prospection de pétrole y soient effectués 15/. Un autre cas concernant des Indiens canadiens (communication No 167/1984, Bernard Ominayak, chef de la bande du lac Lubicon c. Canada) a été porté à l'attention du Comité des droits de l'homme : les questions soulevées relevaient de l'article 27 du Pacte - des droits traditionnels de pêche et de chasse étant en cause - ainsi que l'article premier de ce même Pacte s'agissant de l'autodétermination. En examinant ce cas, le Comité a effectivement constaté une violation de l'article 27. Il a reconnu "qu'au nombre des droits protégés par l'article 27 figure le droit pour des personnes d'avoir, en commun avec d'autres, des activités économiques et sociales qui s'inscrivent dans la culture de leur communauté" 16/.

38. Par ailleurs, certains représentants autochtones d'Asie ont fait savoir que, compte tenu de l'établissement du nouveau Groupe de travail de la

Commission des droits de l'homme, une définition officielle devait être élaborée d'urgence pour empêcher les gouvernements de nier l'existence de peuples autochtones dans leur pays 17/.

H. Vues exprimées par les gouvernements

39. Les représentants des gouvernements du Bangladesh et de l'Inde, ayant le statut d'observateur, ont souligné qu'il fallait une définition claire des termes "population autochtone" afin de centrer réellement l'attention sur les authentiques populations autochtones du monde. L'observateur du Bangladesh a déclaré en particulier qu'une procédure fondée sur le principe de l'auto-identification risquait d'aller à l'encontre du but recherché et que l'on nuirait grandement aux véritables populations autochtones en laissant se faire l'amalgame entre leurs préoccupations et celles d'autres groupes infranationaux et tribaux qui constituaient des minorités à l'intérieur de leurs pays respectifs.

I. Vues exprimées par les membres du Groupe de travail

40. Dans une de ses déclarations devant la Sous-Commission concernant en particulier le projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones, M. R. Hatano, membre du Groupe de travail, a exprimé les vues suivantes à propos de la définition des termes "peuples autochtones" : "... même si [la déclaration] n'est pas un instrument juridique ayant force obligatoire, il n'en énonce pas moins les droits des autochtones ainsi que les devoirs de l'Etat à l'égard de ces populations. Or la déclaration ne définit nulle part l'expression clé 'population autochtone'. Les organisations autochtones ne semblent pas tenir à ce que ces termes soient définis, de crainte que certains autochtones n'entrent pas dans le champ de cette définition. Or ces organisations ont à maintes reprises affirmé que le monde comptait environ 300 millions d'autochtones. Comment sont-elles parvenues à ce chiffre sans utiliser un critère ou une définition qui leur permette de distinguer les autochtones des non-autochtones ?" 18/.

41. M. J. Bengoa, membre suppléant du Groupe de travail, a déclaré que, s'agissant de l'élaboration de la notion de peuples autochtones, le débat avait manifestement deux dimensions : l'une théorique et l'autre politique. Se posait en outre un difficile problème linguistique, celui de l'usage des mots "populations" ou "peuples". Le projet de déclaration qui avait été approuvé par la Sous-Commission utilisait les deux termes sans opérer de distinction précise. Une définition des peuples autochtones pourrait être un grand pas vers la reconnaissance de ces peuples et de leurs droits et contribuer à faire la très importante distinction entre groupes autochtones et minorités. A cet égard, définir des peuples et établir des procédures en vue de l'exercice du droit de s'identifier soi-même étaient deux choses différentes. Lesdites procédures devaient avoir les caractéristiques suivantes : premièrement, elles devaient être opérationnelles pour servir les objectifs internationaux et, en particulier, faciliter la compréhension de nombreuses cultures différentes; deuxièmement, elles devaient être fonctionnelles pour permettre la participation des peuples autochtones; troisièmement, elles devaient être souples pour pouvoir s'adapter à l'évolution du processus dynamique que supposait la reconnaissance des droits des peuples autochtones. M. Bengoa a souligné que le droit de s'identifier

soi-même était inaliénable et devait faire partie de la définition. Etre les premiers habitants et avoir un lien fort avec la terre constituaient également des éléments importants d'une définition possible. En ce qui concerne le critère de continuité historique, M. Bengoa a fait observer qu'il comportait un danger inhérent étant donné que de nombreux peuples autochtones avaient été forcés de quitter leurs terres et vivaient aujourd'hui dans des zones urbaines tout en ayant conservé leur identité autochtone. Quant au critère de la colonisation, il devait à son avis être examiné plus avant étant donné qu'il semblait refléter essentiellement la situation des peuples autochtones des Amériques. La notion de culture distincte, dont tenaient compte toutes les définitions existantes, ne devait pas revêtir une importance décisive si l'on voulait adopter une approche plus dynamique prenant en considération les processus de changement à l'oeuvre dans les sociétés autochtones. De plus, la notion de situation non dominante était à son avis une réalité empirique mais elle n'était pas nécessairement une caractéristique essentielle 19/.

II. ANALYSE JURIDIQUE CRITIQUE

A. Comparaison avec la notion de "territoires non autonomes"

42. On se rappellera que, dans sa résolution 1541 (XV), l'Assemblée générale a défini la notion de "territoires non autonomes" en s'appuyant sur trois facteurs essentiels à savoir que le territoire doit être géographiquement séparé, culturellement distinct et dans un état de subordination. Le concept en évolution "d'autochtone" recoupe cette définition de "territoires non autonomes" en ce qu'il fait également référence à un caractère distinct. Nous avons vu que la notion de subordination, suggérée comme un élément possible de définition dans l'étude de M. Martínez Cobo, ne figure pas dans la définition adoptée par l'OIT dans ses conventions sur ce sujet, bien que la marginalisation et l'oppression sont sans aucun doute des expériences communes à la plupart des peuples autochtones. De plus, il ne paraît pas logique de faire de la présence ou de l'absence d'une oppression un facteur permettant de distinguer les peuples autochtones d'autres peuples ayant été victimes d'un colonialisme "classique".

43. Le troisième facteur, à savoir un territoire géographiquement séparé, doit être également réexaminé d'un point de vue critique. Le Rapporteur spécial, M. Martínez Cobo, reconnaît que les peuples autochtones tendent à être caractérisés par le fait qu'ils maintiennent des liens particuliers avec leurs "territoires ancestraux". Bien que la Convention No 169 de l'OIT ne fasse référence à aucun facteur géographique dans sa définition "d'indigènes", elle affirme cependant en son article 13, "l'importance spéciale" que revêt pour la culture et les valeurs spirituelles des peuples intéressés la relation qu'ils entretiennent avec leurs terres ou territoires ancestraux. En d'autres termes, la spécificité culturelle des peuples autochtones, qui est au coeur de la notion "d'autochtone" dans le droit international contemporain, est indissociable du "territoire".

44. Ce lien entre un territoire et une culture distincte dans le concept "d'autochtone" a été relevé par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement au paragraphe 26.1 du programme Action 21 adopté par consensus par les Etats Membres qui se lit comme suit :

"Les populations autochtones et leurs communautés ont un lien historique avec leurs terres et sont généralement les descendants des habitants originaux de ces terres" 20/.

45. Le caractère fondamental des systèmes de propriété du sol et de la connaissance de la nature dans les cultures des peuples autochtones a été réaffirmé, une nouvelle fois par consensus, lors de la Conférence internationale sur la population et le développement tenue au Caire en 1994 21/.

46. Le Manuel opérationnel de la Banque mondiale identifie pour sa part l'existence d'un attachement étroit aux territoires ancestraux et aux ressources naturelles dans ces régions comme l'un des cinq facteurs qui, à des degrés divers, ont tendance à caractériser les "peuples autochtones" 22/.

B. Comparaison avec la notion de "minorités"

47. Le fait de reconnaître l'importance du "territoire" est peut-être nécessaire pour aborder un autre grand problème logique et conceptuel, à savoir la différence entre "peuples autochtones" et "minorités". Il convient en effet d'établir une distinction stricte entre les "droits des peuples autochtones" et les "droits des minorités" étant donné que dans le premier cas il s'agit bien de peuples et non de minorités ou de groupes ethniques 23/.

48. La Cour permanente de justice internationale n'a pas défini le terme de "minorités" mais a essayé d'explicitier celui de "communautés" dans le cadre de la question des "communautés" gréco-bulgares comme ci-après :

"... une collectivité de personnes vivant dans un pays ou une localité donnée, ayant une race, une religion, une langue et des traditions qui leur sont propres, et unies par l'identité de cette race, de cette religion, de cette langue et de ces traditions dans un sentiment de solidarité, à l'effet de conserver leurs traditions, de maintenir leur culte, d'assurer l'instruction et l'éducation de leurs enfants conformément au génie de leur race et de s'assister mutuellement" 24/.

49. La formule susmentionnée comporte principalement quatre éléments : a) une identité biologique; b) une identité culturelle (religion, langue, traditions); c) le choix ou le souhait de continuer à former un groupe distinct (implicite dans la préservation de l'identité culturelle du groupe); et d) la cohésion sociale (qui peut être déduite du fait que le groupe cherche à obtenir la reconnaissance de ses droits collectifs). Le facteur racial n'est, bien entendu, plus acceptable du point de vue juridique ou scientifique.

50. Par conséquent, la notion de "minorité" telle que définie par la Cour permanente de justice internationale peut être englobée dans celle qui se trouve au centre de toutes les tentatives récentes de définition du terme "autochtone" - c'est-à-dire un caractère distinct que la population concernée souhaite perpétuer.

51. Dans son importante Etude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques, le Rapporteur spécial de la Sous-Commission, M. F. Capotorti, défend l'idée selon laquelle la taille et la puissance du groupe sont des facteurs importants à prendre en compte pour déterminer si celui-ci devrait faire l'objet d'une protection internationale particulière. Considérant que la notion de "minorité" en sociologie n'est pas nécessairement la même que celle retenue dans le contexte du droit international en matière de droits de l'homme, il en propose la définition suivante :

"Un groupe numériquement inférieur au reste de la population d'un Etat, en position non dominante, dont les membres - ressortissants de l'Etat - possèdent du point de vue ethnique, religieux ou linguistique des caractéristiques qui diffèrent de celles du reste de la population et manifestent même de façon implicite un sentiment de solidarité, à l'effet de préserver leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue" 25/.

52. Ainsi pour être qualifié de "minorité", un groupe doit non seulement ne pas avoir de pouvoir politique mais également être insuffisamment nombreux pour obtenir un jour le pouvoir par des moyens démocratiques. Un groupe oppresseur représentant une minorité numérique au sein de la population nationale ne saurait, par conséquent, être qualifié de "minorité" mais dans un tel cas l'Etat concerné ne serait pas fondé à invoquer l'unité nationale et l'intégrité territoriale contre des mouvements légitimes de libération nationale.

53. A la demande de la Sous-Commission, M. J. Deschênes a déployé de grands efforts pour essayer d'améliorer la définition de ce qu'est une "minorité", mais il est parvenu pour l'essentiel aux mêmes conclusions que M. Capotorti. Il a toutefois suggéré une modification qui mérite notre attention, à savoir accorder plus de poids à la notion de choix étant donné qu'il semblerait inutile de traiter la question de groupes qui ne souhaitent pas être protégés ou maintenir leur identité distincte en tant que groupe 26/.

54. Dans une étude plus récente, le Rapporteur spécial de la Sous-Commission, M. A. Eide, s'est également inspiré de la définition proposée par M. Capotorti, mais a considéré que la taille d'un groupe et son caractère distinct étaient des éléments suffisants pour le considérer comme une minorité, abandonnant de ce fait la référence à une position non dominante 27/.

55. A sa première session de 1995, le nouveau Groupe de travail sur les minorités de la Sous-Commission a étudié la possibilité d'élaborer une définition plus précise du terme, mais le débat a simplement fait ressortir la futilité d'une telle tentative et le Groupe de travail est passé à l'examen des moyens pratiques permettant de protéger les minorités, sans se mettre d'accord sur une définition 28/.

56. Lors de la deuxième session du Groupe de travail sur les minorités l'un de ses membres, M. S. Tchernitchenko, a présenté un document de travail (E/CN.4/Sub.2/AC.5/1996/WP.1 et Corr.1) dans lequel il proposait une nouvelle définition, soulignant entre autres que celle-ci ne s'appliquait pas aux

populations autochtones dont la définition n'était pas du ressort du Groupe de travail (par. 7).

57. Dans son observation générale No 23 (50) (art. 27), le Comité des droits de l'homme observe "que la culture peut revêtir de nombreuses formes et s'exprimer notamment par un certain mode de vie associé à l'utilisation des ressources naturelles, en particulier dans le cas des populations autochtones. Ces droits peuvent porter sur l'exercice d'activités traditionnelles telles que la pêche ou la chasse et sur la vie dans les réserves protégées par la loi" 29/. En tout état de cause, la "définition de travail" figurant dans l'étude de M. Capotorti, ne facilite pas la distinction entre "autochtones" et "minorités" étant donné que la plupart des groupes qui se considèrent comme des peuples autochtones satisfont à la définition de ces deux termes.

58. Parvenir à une définition claire de la notion d'"autochtone" est donc rendue plus compliquée par le fait que l'ONU n'a pas réussi par le passé à élaborer des définitions suffisamment précises de ce que sont les "peuples" ou les "minorités" 30/.

59. Étant donné que les trois notions d'"autochtone", de "peuple" et de "minorité" sont liées aussi bien d'un point de vue logique que sur le plan juridique, il faudrait les préciser simultanément si l'on ne veut pas que nos efforts concernant celle d'"autochtone" ne fassent que contribuer au manque de précision actuel concernant le sens des deux autres.

C. La recherche de facteurs spécifiques de la notion d'"autochtone"

60. Il est toutefois possible d'identifier au moins deux facteurs qui n'ont jamais été associés à la notion de "minorité", à savoir l'antériorité et l'attachement à un territoire donné. Ces facteurs ne permettent cependant pas d'établir une distinction entre les notions d'"autochtone" et de "population" étant donné que les "populations" sont également généralement identifiées par rapport à un territoire distinct qu'elles ont occupé en premier. En d'autres termes, les tentatives de définition faites par les organisations internationales au cours de ce siècle permettent de trouver des différences entre "autochtone" et "minorité", mais pas entre "autochtone" et "population".

61. Il serait bon, à ce stade de l'exposé, de faire le point du débat tenu sur ces questions par les participants à la première réunion du Groupe de travail de la Commission des droits de l'homme créé en application de la résolution 1995/32. Plusieurs délégations d'Etats membres ont soutenu qu'il était indispensable d'adopter une définition du concept d'"autochtone" avant d'entreprendre la négociation des dispositions de fond d'une déclaration sur les droits de ces populations. En outre, certaines délégations estimaient que le concept d'"autochtone" ne s'applique que dans les situations où les premiers habitants du territoire ont été contraints à se soumettre et ont été physiquement dépossédés de leurs biens par des colons venant d'autres pays porteurs d'une culture et de valeurs étrangères, et où ce sont ces colons et non les premiers habitants qui ont été les véritables bénéficiaires de la décolonisation et de l'accès à l'indépendance. Pour ces délégations, de telles situations ne s'observent pour l'essentiel qu'en Amérique et en Océanie.

62. De plus, en adoptant son rapport, le Groupe de travail a précisé que ce rapport ne faisait que rendre compte des débats et ne supposait en rien l'acceptation de l'expression "peuples autochtones" ou de celle "populations autochtones". L'une et l'autre expressions étaient utilisées sans préjudice de la position prise par telle ou telle délégation, attendu qu'il demeurait des divergences de vues à ce sujet (E/CN.4/1996/84, par. 3).

63. On peut raisonnablement évaluer l'intérêt et la possibilité d'adopter une définition d'"autochtone" en se reportant au cadre conceptuel proposé par les délégations concernées. La définition suggérée ne diffère que sur un point précis de celle contenue dans l'étude de M. Martínez Cobo ou dans les deux conventions de l'OIT applicables à cet égard : la conquête, la colonisation, la soumission ou la discrimination doit être le fait de personnes venant d'autres régions du monde et non de voisins. La Présidente-rapporteur estime toutefois que cela revient à établir une distinction injustifiée entre des agresseurs selon qu'ils viennent de contrées lointaines ou de régions proches, et qu'il est en toute logique impossible de fixer avec précision la distance à partir de laquelle les agresseurs ne sont plus des voisins. En outre, une telle définition suppose que les différences culturelles qui existent entre les peuples ne sont qu'une simple fonction linéaire de la distance, et que la proximité crée la présomption de l'existence de valeurs communes. Les informations communiquées chaque année au Groupe de travail sur les populations autochtones montrent clairement que tel n'est pas le cas.

64. Les arguments avancés par de nombreuses délégations de gouvernements observateurs reposent sur une critique conceptuelle de l'utilisation du terme "autochtone" pour établir une distinction entre des groupes qui ont été voisins pendant des millénaires. Dans la mesure où les termes officiels anglais et espagnols actuellement utilisés dans le système des Nations Unies impliquent une distinction entre personnes ayant leur origine dans un pays, par opposition aux immigrants ou aux colons, le malaise de nombreux gouvernements africains et asiatiques est compréhensible. En d'autres termes, la plupart de ceux qui, aujourd'hui, détiennent le pouvoir dans un pays, ne sont pas moins originaires de ce pays considéré globalement que des groupes appelés "autochtones" ou "tribaux". Il convient toutefois de souligner que cette pierre d'achoppement conceptuelle disparaît si on considère les peuples "autochtones" comme des groupes dont les territoires ancestraux sont à l'intérieur de l'Etat actuel, et non comme des personnes originaires d'une manière générale de la région dans laquelle se trouve l'Etat considéré.

65. L'objet du présent document n'est pas de minimiser les préoccupations exprimées par certains gouvernements, mais de démontrer que la recherche d'une définition ne permettra pas véritablement d'y répondre. Le résultat d'une telle tentative serait une définition manquant de crédibilité scientifique ou logique, ce qui porterait atteinte à la crédibilité et à l'intérêt de la déclaration de principes à laquelle elle serait attachée.

III. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

66. Il est encourageant de constater que des gouvernements d'Amérique latine interprètent le terme "autochtone" dans un contexte régional, ce qui en rend pour ainsi dire inutile une définition explicite et négociée.

La Présidente-rapporteur a reconnu que, même en Amérique, des différends sont souvent apparus concernant le statut "autochtone" de certains groupes. Aux Etats-Unis, par exemple, plus d'une centaine de groupes cherchent toujours à être officiellement reconnus en tant que "tribus indiennes", en vertu d'une loi de 1978 qui répertorie sept critères historiques et sociologiques qu'il convient de respecter en apportant des preuves scientifiques 31/.

67. D'un point de vue pratique, il serait par conséquent dangereux d'ignorer aussi bien la dimension régionale que nationale de la notion d'"autochtone". Des recherches et des consultations au niveau régional seraient extrêmement utiles et, à l'avenir, les différences de pratiques doivent être admises sous réserve que ces pratiques restent dans une large mesure conformes à l'avis d'experts régionaux et internationaux. En cas de différends, ceux-ci devraient être traités de la même façon que n'importe quel autre différend faisant intervenir des questions aussi bien factuelles que juridiques dans le domaine des droits de l'homme, c'est-à-dire par un dialogue constructif entre organes d'experts et représentants des peuples autochtones et des gouvernements.

68. A ses deuxième et troisième sessions, le Groupe de travail sur les populations autochtones a longuement examiné la question de la définition d'"autochtone" en se fondant sur le travail du Rapporteur spécial 32/. Il n'a pu parvenir à un consensus, mais les populations autochtones qui ont participé aux discussions ont insisté sur la nécessité de faire preuve de souplesse et de respecter les souhaits et les droits de chaque population à se définir. Depuis lors, le Groupe de travail a effectivement fait preuve de souplesse s'agissant de déterminer qui pouvait participer à ses sessions annuelles, en confiant aux organisations autochtones elles-mêmes le soin d'appeler l'attention sur toute prétention infondée à y participer en tant que peuple "autochtone". Globalement, cette approche a fait ses preuves et montre que l'évolution progressive de la notion d'"autochtone" permet véritablement dans la pratique, et en coopération avec les peuples concernés eux-mêmes, de vérifier les prétentions d'un groupe dont le caractère juridique peut être contesté.

69. En résumé, les facteurs considérés aujourd'hui comme pertinents par les organisations internationales et les experts juridiques (y compris les experts juridiques autochtones et les universitaires) pour comprendre le concept d'"autochtone" sont :

a) L'antériorité s'agissant de l'occupation et de l'utilisation d'un territoire donné;

b) Le maintien volontaire d'un particularisme culturel qui peut se manifester par certains aspects de la langue, une organisation sociale, des valeurs religieuses ou spirituelles, des modes de production, des lois ou des institutions;

c) Le sentiment d'appartenance à un groupe, ainsi que la reconnaissance par d'autres groupes ou par les autorités nationales en tant que collectivité distincte; et

d) Le fait d'avoir été soumis, marginalisé, dépossédé, exclu ou victime de discrimination, que cela soit ou non encore le cas.

70. Les facteurs précités ne constituent pas, et ne peuvent constituer, une définition générale ou exhaustive. Il s'agit simplement de facteurs qui peuvent être présents, de façon plus ou moins marquée, dans différentes régions et dans différents contextes nationaux et locaux. En tant que tels, ils peuvent fournir certaines indications générales pour la prise de décision.

71. Le système des Nations Unies devrait être conscient de la conclusion à laquelle est parvenue la direction de la Banque mondiale selon laquelle il n'existe pas de définition unique capable de rendre compte de la diversité des peuples autochtones de par le monde 33/. Il serait également sage de ne pas oublier que le Rapporteur spécial, M. Capotorti, a déclaré que bien qu'une définition précise susceptible de recueillir une adhésion générale pourrait être d'une grande valeur sur le plan doctrinal, elle serait pratiquement impossible à élaborer compte tenu des réalités actuelles dans le monde et, en tout état de cause, ne contribuerait pas de façon notable à la protection concrète des groupes contre tout abus 34/.

72. En présentant cette analyse, la Présidente-Rapporteur souhaite insister sur le fait qu'elle ne trouve pas de motif valable dans la pratique ou les précédents de l'ONU pour établir une distinction entre peuples "autochtones" et "tribaux", pas plus qu'il n'existe de manière générale de distinction entre "peuples autochtones" et "peuples" autre que le fait que les groupes généralement appelés "autochtones" n'ont pu exercer leur droit à l'autodétermination en participant à la reconstruction de l'Etat-nation contemporain.

73. La Présidente-Rapporteur ne peut que conclure que toute incohérence ou imprécision des efforts antérieurs visant à préciser la notion d'"autochtone" ne résulte pas d'une insuffisance de l'analyse scientifique ou juridique, mais des efforts faits par certains gouvernements pour en limiter l'universalité et par d'autres gouvernements pour dresser un mur conceptuel entre "autochtone" et "peuple" et/ou "territoire non autonome". Personne n'a réussi à élaborer une définition du terme "autochtone" qui soit à la fois précise et cohérente sur le plan philosophique et qui cependant réponde à la volonté d'en limiter l'application régionale et les conséquences juridiques. Toutes les tentatives faites par le passé pour parvenir à une définition à la fois claire et restrictive n'ont fait en réalité qu'accentuer les ambiguïtés.

74. Compte tenu de l'expérience du Groupe de travail sur les populations autochtones, la seule solution immédiate relève du domaine de la procédure : il faut veiller à ce que l'application éventuelle d'une déclaration sur les droits des populations autochtones soit confiée à un organe impartial et ouvert aux points de vues des peuples autochtones et des gouvernements de sorte que la notion d'"autochtone" puisse raisonnablement évoluer et que l'on tienne compte dans la pratique de ses spécificités régionales.

Notes

- 1/ E/CN.4/Sub.2/1995/24, par. 162.
- 2/ Voir E/CN.4/1996/84.
- 3/ La création du Groupe de travail sur les populations autochtones a été recommandée par la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités dans sa résolution 2 (XXXIV) du 8 septembre 1981, approuvée par la Commission des droits de l'homme dans sa résolution 1982/19 du 10 mars 1982 et autorisée par le Conseil économique et social dans sa résolution 1982/34 du 7 mai 1982.
- 4/ Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale, du 24 octobre 1970, annexe.
- 5/ Voir A/2361 (1952).
- 6/ E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4, publication des Nations Unies, numéro de vente F.86.XIV.3, par. 379.
- 7/ A propos de la définition employée dans la Convention No 169 de l'OIT, voir I. Brownlie, "Treaties and Indigenous Peoples", The Robb Lectures, F.M. Brookfield (responsable de la publication), Clarendon Press, Oxford, 1992, p. 60 à 67. Pour une analyse des dispositions de cette Convention, voir R.L. Barsh, "An Advocate's Guide to the Convention on Indigenous and Tribal Peoples", 15 OKLAHOMA UNIVERSITY LAW REVIEW 209 (1990), L. Swepston, "A New Step in the International Law on Indigenous and Tribal Peoples: ILO Convention No 169 of 1989", 15 OKLAHOMA UNIVERSITY LAW REVIEW 677 (1990), et S.J. Anaya, "Indigenous Rights Norms in Contemporary International Law", Arizona Journal of International and Comparative Law, vol. 8, No 2, automne 1991, p. 6 à 15.
- 8/ Ainsi formulé, l'article 1.2 de la Convention No 169 de l'OIT accorde une grande importance au sentiment d'appartenance (ou auto-identification), même si celui-ci n'est pas en lui-même un critère suffisant.
- 9/ OEA/Ser/L/V/II.90, doc. 9 rev. 1 (21 septembre 1995).
- 10/ "Guidelines for Support to Indigenous Peoples", Programme des Nations Unies pour le développement, projet V, janvier 1995. Ce projet de directives doit être adopté par le Conseil d'administration du PNUD.
- 11/ Voir E/CN.4/Sub.2/1995/24, par. 41 à 51.
- 12/ Ibid. par. 29 à 32.
- 13/ Voir H. Hannum, "New Developments in Indigenous Rights", Virginia Journal of International Law, vol. 28, No 3, printemps 1988, p. 663.
- 14/ Communication No R.6/24, Sandra Lovelace c. Canada, dans Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-sixième session, supplément No 40 (A/36/40), annexe XVIII. Pour une analyse détaillée des constatations

pertinentes exprimées par le Comité des droits de l'homme, voir G. Alfredsson et A. de Zayas, "Minority Rights: Protection by the United Nations", dans Human Rights Law Journal, 26 février 1993, vol. 14, Nos 1-2, p. 5 et 6.

15/ H. McRae, G. Nettheim et L. Beacroft, Aboriginal Legal Issues, The Law Book Company Limited, Sydney, 1991, p. 320.

16/ Ibid., quarante-cinquième session, supplément No 40 (A/45/40), vol. II, annexe IX, par. 32.2.

17/ E/CN.4/Sub.2/1995/24, par. 41.

18/ E/CN.4/Sub.2/1992/SR.31/Add.1, par. 36.

19/ Voir E/CN.4/Sub.2/1995/24, par. 45 à 51.

20/ Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992), vol. I, résolutions adoptées par la Conférence, annexe II. Publication des Nations Unies, numéro de vente : F.93.I/8. Voir également le chapitre 26 du programme Action 21 intitulé "Reconnaissance et renforcement du rôle des populations autochtones et de leurs communautés".

21/ A/CONF.171/13, par. 6.27.

22/ Directive opérationnelle 4.20, par. 5 a), septembre 1991. Les autres facteurs indiqués sont l'auto-identification, une langue propre, des institutions sociales et politiques coutumières et une économie principalement de subsistance.

23/ E.-I. A. Daes, "On the Relations Between Indigenous Peoples and States", Without Prejudice, vol. III, p. 44.

24/ Voir Question des "communautés" gréco-bulgares (avis consultatif), Cour permanente de justice internationale, série B, No 17, p. 21 (31 juillet 1930). A cet égard, voir également P. Thornberry, "The UN Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities: Background, Analysis, Observations and an Update", dans Universal Minority Rights, A. Phillips et A. Rosas (sous la direction de), Abo Akademi University Institute for Human Rights, 1995, p. 16 et 17.

25/ F. Capotorti, Etude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques, publication des Nations Unies, numéro de vente : F.91.XIV.2, Genève, 1991, par. 568.

26/ E/CN.4/Sub.2/1985/31, par. 74 et 181.

27/ E/CN.4/Sub.2/1993/34, par. 29.

28/ E/CN.4/Sub.2/1996/2, par. 76 à 90.

29/ CCPR/C/21/Rev.1/Add.5. Voir en particulier le paragraphe 7.

30/ Pour une analyse de la signification des concepts d'"autochtones", de "peuples" et de "minorités", voir M.N. Shaw "The Definition of Minorities in International Law", Israel Yearbook on Human Rights, vol. 20 (1991) p. 13 à 43; E.-I.A. Daes, "Some Considerations on the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination", Transnational Legal and Contemporary Problems, vol. 3 (1993), p. 2 à 11; E.I.A. Daes "Dilemmas Posed by the UN Draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples", Nordic Journal of International Law, 63: 205 à 212 (1994); E.I.A. Daes "The United Nations Declaration on Minority Rights: Necessary, Urgent and Overdue", International Geneva Yearbook, vol. IX, 1995, en particulier p. 91 et 92; R.L. Barsh, "Indigenous Peoples in the 1990s: From Object to Subject of International Law?", Harvard Human Rights Journal, vol. seven, Spring 1994, en particulier les pages 36 à 41 et 78 à 82; D. Sanders, "Indigenous Peoples at the United Nations" (disponible chez l'auteur), septembre 1995, p. 1 à 17; G. Alfredsson, "Group Rights, Preferential Treatment and the Rule of Law", Discussion Paper for Consultation on Group Rights at the University of Cambridge, Law and Society Trust, Colombo, août 1995, p. 21.

31/ Voir W.C. Canby Jr., American Indian Law (second edition), St. Paul (Minnesota), West Publishing Co., 1988, p. 5 à 8.

32/ E/CN.4/Sub.2/1982/22, par. 109 à 119; E/CN.4/Sub.2/1984/20, par. 99 à 110.

33/ Manuel opérationnel de la Banque mondiale, op. cit., Directive opérationnelle 4.20 (1991).

34/ Capotorti, op. cit., par. 561 et 562.
