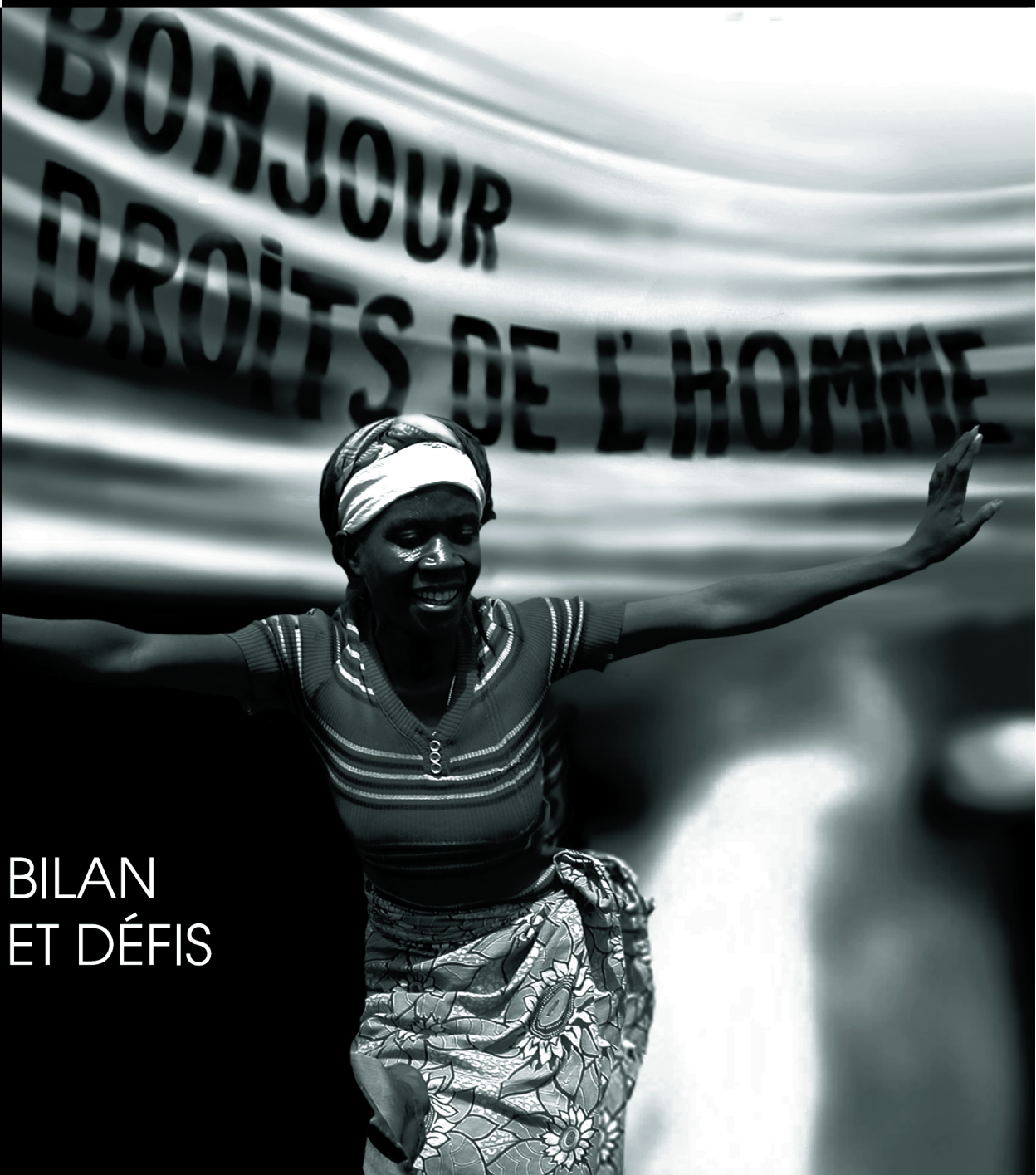


Les droits des peuples autochtones

LE RAPPORTEUR SPÉCIAL DES NATIONS UNIES



BILAN
ET DÉFIS

LES DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES

LE RAPPORTEUR SPÉCIAL
DES NATIONS UNIES

BILAN ET DÉFIS

Copenhague, 2007

LES DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES
LE RAPPORTEUR SPÉCIAL DES NATIONS UNIES - BILAN ET DÉFIS

© Centre international des droits de la personne et du développement démocratique, International Work Group on Indigenous Affairs, Tebtebba Foundation et Secours Quaker canadien, 2007.

Coordination du projet et rédaction : Jennifer Preston, Secours Quaker canadien, Diana Vinding et Lola García Alix, International Work Group on Indigenous Affairs (IWGIA) et Marie Léger, Droits et Démocratie

Traduction : version française : Claudine Vivier
versión española : Patricia Borraz

Design et mise en page : Jorge Monrás

Révision : Louise Chicoine, Lise Lortie, Denise Veilleux, Diana Vinding

Appui à la production : Anyle Coté, Agente événements spéciaux et publications, Droits et Démocratie.

Impression : Eks-Skolens Trykkeri, Copenhague, Danemark

ISBN : 978-2-922084-92-4 – ISNN : 0105 4503

Toute citation du présent texte est permise à condition que l'origine en soit mentionnée.

This publication is also available in English and Spanish

Este documento está también disponible en inglés y español.

Dépôt légal Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2007

Bibliothèque nationale du Canada, premier trimestre 2007

Édition anglaise : ISBN : 9788791563270 (Droits et Démocratie et IWGIA)

Édition espagnole : ISBN : 9788791563386 (Droits et Démocratie et IWGIA)

Édition française : ISBN : 978-2-922084-92-4 (Droits et Démocratie et IWGIA)

Pour commander la publication : Droits et Démocratie et IWGIA



DROITS ET DÉMOCRATIE

1001, boul. de Maisonneuve Est, Bureau 1100
Montréal (Québec), Canada H2L 4P9
Tél. : (514) 283-6073 – Fax : (514) 283-3792
Courriel : publications@dd-rd.ca – Site-web : www.dd-rd.ca



SECOURS QUAKER CANADIEN

60, avenue Lowther
Toronto (Ontario), Canada M5R 1C7
Tél. : (416) 920-5213 – Fax : (416) 920-5214
Courriel : qaac@quaker.ca – Site-web : www.cfsc.quaker.ca



**INTERNATIONAL WORK GROUP
FOR INDIGENOUS AFFAIRS**

Classensgade 11 E – DK 2100 – Copenhague, Danemark
Tél. : (45) 35 27 05 00 – Fax : (45) 35 27 05 07
Courriel : iwgia@iwgia.org – Site-web : www.iwgia.org

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	6
Le mécanisme du Rapporteur spécial	8
Plan de la publication	9
Le rôle du Rapporteur spécial dans la réalisation des droits humains des populations autochtones	10
Les rapports thématiques	18
Les visites de pays	30
Les communications	48
Conclusions	52

introduction



DROITS ET DÉMOCRATIE



SECOURS QUAKER CANADIEN



IWGIA



Le professeur Rodolfo Stavenhagen est le premier Rapporteur spécial des Nations Unies sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones. Il a été nommé par la Commission des droits de l'homme de l'ONU en 2001 et son mandat arrive à échéance à la fin de l'année 2007. Après six années de travail, un temps de réflexion s'est avéré nécessaire pour faire le point sur ce mandat et sur la mise en œuvre des recommandations du Rapporteur.

Avec la collaboration du Rapporteur spécial, Droits et Démocratie a donc organisé en octobre 2006 à Montréal, au Canada, le **Séminaire international d'experts sur les meilleures pratiques pour la mise en œuvre des recommandations du Rapporteur spécial de l'ONU sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones.**



Le Séminaire international a réuni des représentants de peuples autochtones de toutes les régions du monde, d'organismes de l'ONU, d'ONG et de gouvernements qui, en compagnie du Rapporteur spécial, ont discuté pendant trois jours de son travail et de la mise en œuvre de ses recommandations. On trouvera en ligne d'autres informations, ainsi que les documents préparés en vue du séminaire, sur le site : www.dd-rd.ca

La présente publication, qui s'inspire des travaux du Séminaire, propose une analyse

du mécanisme du Rapporteur spécial, de ses fonctions et du travail accompli jusqu'à présent. Y figurent également des recommandations sur les meilleures pratiques adressées au Conseil des droits de l'homme, au Haut-Commissariat aux droits de l'homme et au système des Nations Unies en général et qui visent à consolider le mécanisme du Rapporteur spécial. Des recommandations sont également émises à l'intention des peuples autochtones, des ONG et des États pour qu'ils collaborent plus efficacement avec le mécanisme et en tirent davantage profit.

Le comité organisateur du Séminaire international d'experts se composait de représentants des organismes suivants : Amnesty International Canada, Assemblée des Premières Nations, Eastern Door, Secours Quaker canadien, Grand Conseil des Cris (Eyou Eetche), International Organization of Indigenous Resource Development, International Work Group for Indigenous Affairs, Association des femmes autochtones du Canada et Droits et Démocratie.

(à gauche) Rodolfo Stavenhagen, Rapporteur spécial des Nations Unies sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones

Présentation du mécanisme du Rapporteur spécial

La création de ce mandat, à l'origine d'une durée de trois ans en vertu de la résolution 2001/57 de la Commission des droits de l'homme, représente un jalon important pour les peuples autochtones et la lutte qu'ils mènent pour protéger leurs droits. La résolution charge notamment le Rapporteur spécial :

- **de recueillir, solliciter, recevoir et échanger des renseignements et des communications émanant de toutes les sources pertinentes, notamment des gouvernements, des populations autochtones elles-mêmes et de leurs communautés et organisations, sur les violations des droits humains et des libertés fondamentales dont elles sont victimes ;**
- **de formuler des recommandations et des propositions sur des mesures et des activités appropriées destinées à prévenir les violations des droits humains et des libertés fondamentales des populations autochtones et à prévoir des réparations pour ces violations ;**
- **de travailler en étroite collaboration avec les autres mécanismes de la Commission (aujourd'hui le Conseil des droits de l'homme) et de la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme.**

En avril 2004, la Commission des droits de l'homme a reconduit le mandat du Rapporteur spécial pour trois autres années (résolution 2004/62). Depuis sa nomination, M. Stavenhagen a centré son travail sur trois types d'activités : recherches thématiques sur la situation des droits humains et des libertés fondamentales des peuples autochtones ; visites sur le terrain et communications avec les gouvernements en rapport avec des allégations de violations des droits humains et des libertés fondamentales des peuples autochtones du monde. Le Rapporteur spécial a mis en place différents mécanismes de suivi. Pour des informations plus précises sur le mandat et les activités du Rapporteur spécial, consulter le site : www.ohchr.org/french/issues/indigenous/rapporteur.

Plan de la publication

On trouvera tout d'abord une transcription révisée de l'allocution d'ouverture prononcée par le Rapporteur spécial lors du Séminaire international d'experts. Le professeur Stavenhagen a profité de l'occasion pour entamer avec les participants une réflexion sur le travail accompli jusqu'ici et les perspectives à envisager. Sa présentation avait pour objet de stimuler le dialogue entre les participants.

La présente publication reprend les présentations et les discussions du Séminaire international pour informer le lecteur sur le travail du Rapporteur spécial, à savoir les rapports thématiques, les visites de pays et les communications. Elle fait également état des thématiques communes ainsi que des obstacles et des avancées réalisées. Le but poursuivi ici est de diffuser largement ces informations parmi tous ceux qui cherchent à promouvoir et protéger les droits humains des peuples autochtones.

Séminaire international d'experts au Canada



le rôle le rôle



LE RÔLE DU RAPPORTEUR SPÉCIAL DANS LA RÉALISATION DES DROITS HUMAINS DES PEUPLES AUTOCHTONES

Note : Il s'agit ici de la retranscription de l'allocution prononcée par Rodolfo Stavenhagen, Rapporteur spécial, devant le Séminaire international d'experts organisé à Montréal, au Canada, en octobre 2006.

Six ans après ma nomination à titre de Rapporteur spécial, voici l'occasion de revoir ensemble dans quelle direction nous allons, d'où nous sommes partis et ce qui a été accompli jusqu'ici. Nous devons décider où vont nous mener précisément les prochaines étapes – que ce soit aux Nations Unies, dans les pays au niveau national ou dans nos rapports avec les organisations des peuples autochtones et les organismes de promotion des droits humains. Ces dernières années, j'ai pu constater à quel point la situation des droits des peuples autochtones était précaire.

Nous devons à présent réfléchir sur les orientations à prendre et sur les solutions de rechange qui s'offrent à nous. Il est essentiel de le faire si on veut renforcer et consolider les mécanismes de protection des droits humains des peuples autochtones dans le cadre du dispositif général de promotion, de protection et de consolidation des droits humains.

Ce mandat, et les activités qui s'y rattachent – comme celles de l'Instance permanente sur les questions autochtones – s'inscrit dans un vaste mouvement historique en faveur des droits humains dans le monde, tant à l'ONU qu'à l'extérieur de l'ONU. À l'heure actuelle, la situation du mouvement mondial des droits humains n'est pas facile. Il y a crise ! Certains parleraient même d'un recul des droits humains. Cette crise saute aux yeux quand on examine les débats en cours à l'ONU, les politiques adoptées par certains États, les conflits politiques qui se produisent à l'échelle internationale et régionale.

Tous ces événements ont un impact sur la situation des droits humains des peuples autochtones. Nous ne devons pas aborder les problèmes spécifiques des peuples autochtones sans les resituer dans ce contexte plus large, sans quoi nous risquons de rater notre cible et de nous enfermer dans l'illusion que nous possédons toutes les réponses. Ce n'est pas le cas.

Aux Nations Unies, nous avons eu droit pendant des années à une pléthore de beaux

discours mais les avancées concrètes dans le domaine des droits humains se font encore attendre, et ce non seulement en ce qui concerne les peuples autochtones. Du côté des États, les droits humains ne constituent généralement pas le facteur déterminant dans l'adoption de politiques ; la motivation s'explique plutôt par le souci de régler des problèmes politiques, par des intérêts d'ordre budgétaire ou électoraliste ou par la volonté de se maintenir au pouvoir.

Les fonctions du Rapporteur spécial

Lorsqu'on m'a fait l'honneur de me nommer à ce poste, j'ai cru que tout irait comme sur des roulettes, qu'il me suffirait de faire rapport sur ce qui se passe dans le monde et d'en tirer les conclusions pertinentes. Tout le monde allait se relever les manches pour améliorer ou corriger la situation ou réparer le dispositif si besoin était. Mais ce n'est évidemment pas ce qui s'est produit.

Les recommandations que je formule après mes visites sur le terrain ou à la fin de mes rapports thématiques m'ont beaucoup appris. Chacune d'elles est soigneusement pensée avant d'être rédigée et signée de mon nom. Je sais qu'il m'arrive de prendre des risques, mais l'une des tâches d'un Rapporteur spécial est justement de provoquer, de coucher délibérément sur papier une proposition qui risque de susciter une réaction négative. J'en suis très conscient. Mais le Rapporteur spécial n'est pas là pour trouver un consensus, ce

n'est pas un politicien qui cherche à se gagner des votes. Son rôle consiste plutôt à mettre une question sur la table et à engager un dialogue, à inciter les gens à en débattre, à discuter du pour, du contre, du comment, du quand et du pourquoi. C'est à cette fin qu'il travaille. Mes recommandations ne sont pas une simple liste de contrôle.

La Commission des droits de l'homme avait parfaitement conscience, en créant ce mandat, qu'il serait difficile à mettre en pratique parce que tous les droits que l'humanité a inventés s'appliquent aux peuples autochtones.

Le premier défi a été de déterminer comment organiser mon travail. J'ai décidé de rédiger des rapports thématiques annuels, de visiter des pays et d'essayer de broser un portrait général à partir de mes constatations sur le terrain, parce que c'est ce que les peuples autochtones m'ont demandé de

faire. Lorsqu'on reste assis en réunion pendant huit heures ou plus à écouter un grand nombre de personnes et à réunir des piles de documents, chacun s'attend à ce que vous produisiez sur-le-champ une réponse ou une solution. Il est très difficile pour le Rapporteur spécial de dire : « Écoutez, je ne suis pas un juge, je ne suis pas un politicien. Je n'ai aucun pouvoir et je n'ai pas de baguette magique pour faire apparaître la solution numéro un, la solution numéro deux. »

Je recueille des informations et j'essaie de rendre justice à ces informations dans mes rapports, qui sont limités à 20 pages en vertu des critères de l'ONU. Chaque mot compte, si bien que j'économise sur les adjectifs. « Le sort horrible de ces pauvres autochtones. » Non. Parfois, j'aimerais les employer, ces adjectifs, parce qu'ils correspondent à la réalité. Je ne dirai pas non plus « les mesures exemplaires prises par le gouvernement pour régler ces problèmes », même si c'est ce que certains gouvernements aimeraient entendre. Il me faut donc trouver un juste milieu.

Les recommandations portent sur toutes sortes de choses. Certaines sont très précises parce que quelqu'un m'a demandé de ne pas oublier tel sujet, parce que telle recommandation pourrait bien avoir un effet positif. Dans des cas comme celui-ci, j'ai vu les gens venir ensuite me dire : « Votre recommandation a été très utile car elle nous a permis de faire avancer tel dossier. » Et il y a d'autres cas où, comme je l'ai déjà dit, la recommandation a un but nettement provocateur : « Révissez votre Constitution », par exemple. Même si certains vont dire : « Pour qui se prend-il, celui-là, à nous demander de réformer notre Constitution ? Il n'est resté que deux semaines ici ! Il ne connaît pas notre pays, il s'y connaît encore moins en matière constitutionnelle. Il ignore à quel point nous avons travaillé fort pour rédiger la Constitution que nous avons ! » Même quand je sais qu'il y a des risques ou qu'il s'agit d'un problème délicat, certains débats sont nécessaires et c'est justement là un des rôles d'un Rapporteur spécial : rendre visibles les principaux enjeux sur la scène internationale et nationale.

Reddition de comptes

C'est au Conseil des droits de l'homme que je rends d'abord des comptes. Il s'agit d'un groupe d'États, et parce que c'est un organe collectif, la complète indépendance est une des caractéristiques de mon mandat. Il arrive aux gens de penser que je travaille pour l'ONU. Je fais rapport à l'ONU, certes, mais je ne travaille pas pour l'ONU. Je ne suis pas un fonctionnaire des Nations Unies et je n'ai pas de supérieur hiérarchique installé dans un bureau de l'ONU qui me dit : « Vous ne pouvez faire ceci, vous ne pouvez pas dire cela ». Je ne travaille pas pour un gouvernement, pas même pour mon propre gouver-

nement, et je ne suis pas, par conséquent, quelqu'un que l'on a infiltré dans le système pour dire des choses que certaines personnes aimeraient entendre. Je ne travaille pas pour les ONG non plus, et je ne travaille sûrement pas pour les peuples autochtones, je ne suis pas leur employé. Mon rôle consiste uniquement à faire progresser la situation des droits des peuples autochtones. Sinon, pourquoi aurait-on créé ce mandat ?

Certains aimeraient parfois que ce mandat soit différent. Lors d'un compte rendu de mission où je résumais ce que j'avais cons-

taté, les choses qui n'avaient pas été réglées et les violations des droits humains que j'avais relevées, le président du Mexique a eu l'air triste et m'a dit : « Vous savez, même les présidents aiment entendre dire du bien de leur administration. » Je lui ai répondu : « Monsieur le Président, je serais ravi de dire tout le bien que vous aimeriez entendre, mais mon mandat consiste à signaler les violations des droits humains. » On m'a servi exactement le même discours aux Philippines : « Pourquoi racontez-vous tant de choses négatives sur notre compte ? » Eh bien, cela fait partie du mandat de recenser les violations et de proposer des mesures à prendre pour qu'elles cessent.

En second lieu, je fais rapport à l'État concerné. L' « État », ce sont différents acteurs qui ne partagent pas nécessairement la même optique. Il y a d'abord les peuples autochtones. J'estime que mon rôle est de publier des rapports et de formuler des recommandations qui peuvent leur être utiles dans leur long combat pour la liberté, les droits humains, la démocratie, l'égalité et toutes les aspirations que nourrissent les êtres humains. Certaines organisations autochtones vont me dire : « Nous avons lu vos rapports ; nous essayons de nous servir de vos recommandations pour nous faire entendre. » Mes recommandations ont peut-être un effet, peut-être pas. Je les adresse aussi aux gouvernements, avec l'espoir qu'ils en tiendront compte.

Dans bien des cas, les gouvernements et les peuples autochtones ne se parlent pas. Parfois ils se querellent, ils s'invectivent (ou pire encore). Dans ces pays, les recommandations du Rapporteur spécial peuvent contribuer à aménager un espace de discussion où l'on peut débattre des problèmes sans confrontation et amener les différents acteurs à entamer un dialogue et à négocier.



Miriam Chavajay



June Lorenzo



Ragnhild Nystad

Mes recommandations portent sur différentes questions que j'ai relevées au cours de mes entretiens et que j'ai recensées en étudiant la documentation. À titre de Rapporteur spécial, je me sens privilégié : un jour, je rends visite à une communauté qui se plaint de faire l'objet de violences extrêmes, qui frôle peut-être même l'extinction à cause d'un conflit armé – des gens sont massacrés, enlevés ou torturés par différents acteurs : groupes paramilitaires, groupes de guérilla, armée ou police – et le lendemain, je suis en

mesure de discuter avec le ministre de la Justice ou le ministre de la Défense ou le président de ce pays-là. Leurs réponses ne sont pas toujours satisfaisantes, mais, parfois, ils prêtent vraiment l'oreille. Il y a un tel fossé entre les acteurs qu'il est très difficile de les rapprocher. Parfois, certains voudraient que le Rapporteur devienne le médiateur dans les conflits, mais ce rôle ne fait pas partie du mandat même si dans bien des pays, une médiation serait fort utile.

Mise en œuvre des recommandations

Qu'entendons-nous par mise en œuvre et suivi des recommandations ? Dans certains pays, réduire l'écart signifie s'attaquer aux disparités en ce qui a trait aux indicateurs sociaux, offrir de meilleurs services de manière à ce que les populations autochtones se retrouvent sur le même pied que le reste de la population en matière d'éducation, de logement, de bien-être et de santé. Bien des ministères en font leur objectif, comme si réduire les écarts en matière d'indicateurs allait résoudre les problèmes de droits humains. Ce n'est pas le cas de toute évidence, mais il reste que ce sont des choses à envisager. Mais disposons-nous de données ventilées ? Est-ce que les ministères de la Santé ou de l'Éducation ciblent réellement les gens qui ont besoin d'une assistance particulière, ceux auxquels il faudrait fournir davantage de ressources ?

Il est important de réunir des données ventilées parce que les politiques de plusieurs

gouvernements visent des résultats à court terme. Les gouvernements doivent rendre compte des résultats positifs de leurs politiques et concevoir leurs projets à partir de données précises pour pouvoir mesurer ce qui a été accompli.

Il s'agit de questions importantes, mais d'autres peuvent susciter mes recommandations : rouvrir le débat sur la réforme constitutionnelle, comme je l'ai suggéré au Mexique, ou encore inscrire le traité de Waitangi dans la Constitution, comme je l'ai recommandé à la Nouvelle-Zélande. D'autres recommandations peuvent avoir une portée très générale mais être détaillées en un certain nombre d'éléments plus spécifiques. Elles invitent les gens du pays à faire quelque chose s'ils estiment qu'elles portent sur un problème auquel il est nécessaire de s'attaquer. Mais ce n'est pas parce que le Rapporteur émet une recommandation qu'elle va nécessai-

rement avoir des suites. Alors, que peut-on faire pour assurer leur mise en œuvre, et de quelle manière peut-on mesurer les progrès accomplis ?

Voilà ce que signifie pour moi la mise en œuvre de mes recommandations sur de multiples plans : justice, services sociaux, problèmes fonciers, projets de développement, éducation et culture, participation politique ou problèmes plus diffus comme le racisme. Malgré toutes les belles conventions de l'ONU, malgré des décennies de combat contre le racisme, malgré les mesures législatives et juridiques adoptées dans certains pays pour éradiquer le racisme et éliminer la discrimination, celle-ci constitue toujours l'une des principales doléances que j'entends : « Nous subissons encore de la discrimination », et je pourrais vous en donner bien des exemples.

Cette discrimination est d'ordre sociétal, elle participe d'un système pour plusieurs raisons ; on ne peut pas en attribuer la responsabilité à une autorité quelconque. Voilà pourquoi j'adresse aussi des recommandations aux médias. Dans certains pays, mes visites ont suscité des réactions teintées de racisme dans les médias, et j'ai vu dans les journaux et les médias audio-visuels des reportages biaisés par des stéréotypes racistes ou ethniques qui perpétuent de vieilles formes de discrimination systémique. C'est une situation qu'on ne peut changer du jour au lendemain par des lois ou des énoncés de politique. Il faut un long processus de sensibilisation et de conscientisation pour favoriser l'acceptation des différences.



Commissaire Kamel Rezag-Bara



Victoria Tauli Corpuz



Paul Joffe

Les différentes étapes du mouvement en faveur des droits des autochtones sur la scène mondiale

Je vais conclure mon intervention en évoquant les changements auxquels j'ai assisté ces dernières années au sein du système onusien dans le dossier des droits des peuples autochtones. Tout a commencé il y a environ 25 ans avec la création du Groupe de travail sur les populations autochtones et la première participation systématique des peuples autochtones.

C'était un premier pas, la première tribune dont avaient besoin les gens pour exprimer leurs doléances et revendications, et le mérite en revient au Secrétariat de l'ONU et à la Commission des droits de l'homme, qui ont aménagé au Palais des Nations, à Genève, un espace où les peuples autochtones ont pu sensibiliser le reste du monde : « Nous existons, et voilà quels sont nos problèmes. » Ce fut un geste courageux, parce qu'il ne manquait pas de gens pour dire : « Comment peut-on laisser ces gens-là, qui ne sont pas des nations, venir à l'ONU, au Palais des Nations ? Nous n'avons pas besoin de ça, laissons-les à l'extérieur ; qu'ils s'adressent aux ONG ou à la presse, mais qu'ils s'en aillent d'ici ! » Mais la plupart des États ont dit : « Oui, nous devons leur prêter l'oreille parce qu'après tout, il s'agit d'atteintes graves aux droits humains. »

Ce premier cycle est maintenant bouclé. Cela ne signifie pas qu'il n'y aura plus de plaintes pour violations des droits humains, mais nous avons déjà amorcé une seconde étape, celle qui consiste à formuler des normes, avant même que la première finisse. Ce travail s'est effectué avec succès aux échelons national et international tout au long de la première Décennie internationale, en application du programme d'action de la Conférence mondiale des droits de l'homme. Le fait qu'on fasse de plus en plus mention des besoins des peuples autochtones dans les diverses conférences consacrées au développement, aux femmes, aux enfants, à la biodiversité ou autre, atteste bien de ces avancées. Les droits des peuples autochtones font désormais partie du discours des droits humains et sont en passe de devenir des normes, le dernier exemple en date étant le débat entourant la Déclaration sur les droits des peuples autochtones.

Ce cycle tire lui aussi à sa fin. Nous amorçons à présent la dernière étape, celle qui consiste à se demander : « Que faire à partir de tout ça, où cela nous mène-t-il ? » L'heure de la mise en œuvre a sonné. Mais comment procéder ? C'est là qu'entrent en jeu mes recommandations. Les dix prochaines années

seront cruciales à cet égard. Nous n'allons pas nous arrêter en chemin : il reste du travail à faire pour que les normes de droits humains relatives aux peuples autochtones soient mises en application.

Nous ne devons jamais oublier que lorsque nous travaillons à ce haut niveau, celui où s'établissent les normes de l'ONU, c'est de la vie des gens dont nous parlons ; nous parlons de la vie de femmes, d'hommes et d'enfants, de communautés et de leurs territoires, de culture, de spiritualité, d'identité et de relations. Comment faire en sorte que nos normes, nos déclarations, nos résolutions et nos recommandations aient un sens et un effet dans la vie quotidienne de ces personnes ? C'est là, à mon avis, que réside le plus grand défi que nous ayons à relever.

*Jeune tanchangya, Chittagong Hill Tracts, Bangladesh
Photo : Raja Devashish Roy*



les rapports thématiques

PRÉSENTATION GÉNÉRALE



Chaque année, le Rapporteur spécial présente un rapport au Conseil des droits de l'homme (anciennement la Commission des droits de l'homme), dans lequel il propose une vue d'ensemble de ses activités, assortie des principales conclusions et recommandations de ses rapports thématiques et de ses rapports de mission dans les pays, qu'il présente en même temps et qu'il joint en annexe au Rapport annuel.

Le premier de ces rapports annuels (2002) comprenait un plan de travail pour la préparation des rapports thématiques annuels sur plusieurs sujets prioritaires pour les peuples autochtones. La Commission des droits de l'homme a par la suite demandé au Rapporteur « de continuer à se pencher sur les points abordés dans son premier rapport, en particulier ceux ayant des répercussions sur la situation concernant les droits de l'homme et les libertés fondamentales des populations autochtones, susceptibles de contribuer à faire avancer le débat relatif aux questions fondamentales touchant au Projet de déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones » (résolution 2002/65).

Pour rédiger ses rapports thématiques, le Rapporteur spécial sollicite des mémoires auprès des peuples autochtones, d'ONG, d'organismes de l'ONU et des gouvernements. Au moyen de questionnaires, il recueille des informations sur la législation, les politiques et les programmes concernés. Les organisations autochtones, les organismes de défense des droits humains ainsi que les milieux de la recherche et les universitaires lui fournissent aussi des renseignements sur le sujet qu'il se propose d'étudier. Des séminaires d'experts sont parfois organisés.

LES RAPPORTS THÉMATIQUES

Rodolfo Stavenhagen avait initialement choisi sept sujets pour ses études thématiques. En mars 2006, il avait présenté quatre rapports thématiques :

- L'incidence des mégaprojets de développement sur les droits humains et les libertés fondamentales des peuples et communautés autochtones (2003) ;
- L'accès des peuples autochtones à l'administration de la justice et le droit coutumier autochtone (2003) ;
- Les obstacles et inégalités auxquels se heurtent les populations autochtones en matière d'accès aux systèmes d'éducation et de la qualité de l'éducation (2005) ;
- Les réformes constitutionnelles, les textes législatifs et la mise en application de lois relatives à la promotion et à la protection des droits des peuples autochtones avec un bilan de leur efficacité, ainsi que la mise en application des normes internationales et des décisions des organes chargés de surveiller le respect des conventions et traités internationaux applicables (2006).

En outre, le Rapporteur spécial a présenté, en avril 2007, une étude sur les meilleures pratiques pour mettre en œuvre les recommandations figurant dans ses rapports annuels. Le Séminaire international d'experts avait été organisé pour l'aider à préparer cette étude.

Les rapports ne doivent pas excéder 20 pages. Après une présentation du sujet, on y trouve généralement un exposé des problèmes et des difficultés auxquels se heurtent les peuples autochtones, exposé qui est assorti d'exemples concrets. Ces renseignements viennent parfois des peuples et des communautés autochtones. Le Rapporteur spécial peut aussi les tirer de ce qu'il a appris lors de ses visites dans les pays et de ses entretiens avec des leaders et des membres des communautés. Ses recommandations figurent à la fin du rapport.

La version finale du rapport est soumise par le Rapporteur au Conseil des droits de l'homme. L'État interpellé a la possibilité de s'exprimer sur le rapport avant que celui-ci soit ouvert à la discussion. Il n'existe pas actuellement de mécanisme formel assurant la diffusion du rapport au sein des organes et institutions de l'ONU et des organisations internationales.

Les rapports thématiques et leur mise en œuvre

La reconnaissance des droits des peuples autochtones par la communauté internationale est passée par plusieurs étapes. Tout a commencé avec les premiers efforts déployés à l'ONU et la mise en place de mécanismes chargés d'étudier les questions relatives aux droits des peuples autochtones. La deuxième étape est la formulation et l'adoption de normes. C'est alors que les rapports thématiques peuvent avoir beaucoup de poids. Les représentants des peuples autochtones, les États et les organisations, ainsi que les ONG de défense des droits humains, se sont servi des rapports du Rapporteur spécial pour étayer leurs positions lors de l'élaboration de normes internationales et de l'interprétation du droit international existant. L'utilisation des conclusions et des recommandations du Rapporteur spécial par les autochtones lors de travaux de rédaction de la version finale de la Déclaration des droits des peuples autochtones en est un bon exemple.

Les rapports thématiques peuvent s'avérer également utiles quand s'élaborent des normes au sein d'autres institutions comme des organes et des programmes de l'ONU, des sociétés multinationales et des institutions bancaires. L'Instance permanente sur les questions autochtones a invité tous les organismes de l'ONU à se doter de politiques en rapport avec les peuples autochtones.

La troisième étape, que nous amorçons maintenant, est celle de la mise en œuvre. Pour bien des gens, l'adoption de la Déclaration de l'ONU sur les droits des peuples autochtones par le Conseil des droits de l'homme, en juin 2006, est l'une des premières mesures en ce sens. Mais, faute de volonté politique suffisante, la Déclaration a été mise sur la touche en décembre 2006 quand l'Assemblée générale de l'ONU a décidé d'en reporter l'examen

final. Les États qui appuient la Déclaration, les peuples autochtones et les ONG vont devoir aller de l'avant et poursuivre leurs efforts pour la faire adopter par l'Assemblée générale en 2007.

La mise en œuvre des recommandations du Rapporteur spécial passe par l'élaboration de normes, de politiques et de droits. Comment les choses se sont-elles passées à ce chapitre jusqu'ici et comment pouvons-nous collectivement nous engager dans cette troisième étape et exercer des pressions pour que ces recommandations ne restent pas lettre morte ?

Le manque d'information sur les suites données aux rapports thématiques est l'une des principales conclusions du Séminaire international d'experts. Cette situation s'explique en partie par le fait qu'on ne sait pas clairement qui doit surveiller cette mise en œuvre et comment il faut procéder. Il est donc essentiel de formuler des recommandations pour favoriser l'utilisation des rapports thématiques – en particulier dans les pays où le Rapporteur spécial n'a pas effectué de visite. Il manque, de toute évidence, un mécanisme pour veiller à ce que de nombreux acteurs aient ces rapports en mains et puissent s'en servir. Il faut également développer des indicateurs et d'autres instruments pour suivre et mesurer les progrès accomplis dans la mise en œuvre des conclusions des rapports.

Les rapports thématiques peuvent et *doivent* être considérés comme une base de dialogue pour tous les acteurs concernés. Ce processus de suivi reposera sur plusieurs instances à l'œuvre à l'échelle internationale et régionale, sur plusieurs acteurs dans les pays et sur les peuples autochtones, leurs organisations et leurs communautés.

Mise en œuvre à l'échelon international

L'ONU et ses divers organes et institutions ont un rôle déterminant à jouer, et, si certaines institutions ont pris des mesures pour intégrer et mettre en œuvre certaines des recommandations du Rapporteur spécial, il reste bien des choses à améliorer. La question qui se pose est de savoir *comment* s'y prendre.

- **L'Instance permanente et le Groupe d'appui interinstitutions sur les questions autochtones**

Il existe une relation naturelle entre le Rapporteur spécial et l'Instance permanente de l'ONU sur les questions autochtones. Le Rapporteur spécial assiste aux sessions de l'Instance et y présente son travail. Le Groupe d'appui interinstitutions, qui se sert des thèmes abordés dans les rapports thématiques, et l'Instance permanente constituent par conséquent les organes les mieux à même de surveiller les suites données aux recommandations du Rapporteur spécial et de jouer un rôle de premier plan dans leur mise en œuvre.

L'Instance permanente devrait inviter le Rapporteur spécial aux rencontres du Groupe d'appui interinstitutions afin que ses recherches thématiques soient intégrées dans des plans d'action. Le Rapporteur spécial pourrait présenter une analyse du thème abordé lors de la session, analyse dont l'Instance permanente pourrait se servir.

- **Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme**

Le Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH) veille à ce que les recommandations du Rapporteur spécial

soient reprises dans la programmation de ses bureaux régionaux et de ses bureaux dans les pays. On peut citer la Colombie parmi les cas où cela a bien fonctionné. Dans la région andine, au Guatemala et au Mexique, le HCDH a mis sur pied des projets particuliers pour mettre en œuvre les recommandations du Rapporteur spécial.

De plus, au sein du Haut-Commissariat, les différents Rapporteurs spéciaux coordonnent leur travail sur des questions qui recoupent leurs différents mandats. Par exemple, le Rapporteur spécial sur un logement adéquat va examiner le travail du Rapporteur spécial sur les populations autochtones et exposer dans son rapport les problèmes spécifiques que rencontrent les autochtones à ce chapitre.

Le Séminaire international d'experts a conclu qu'en intensifiant le rôle du HCDH, on favoriserait la mise en œuvre des recommandations. Il a recommandé que le HCDH fasse circuler les rapports du Rapporteur spécial dans les agences de l'ONU et convoque une rencontre annuelle en y invitant des représentants de ces institutions et le Rapporteur spécial.

Les participants du Séminaire ont en outre recommandé la création, au sein du Conseil des droits de l'homme, d'un comité composé d'experts autochtones et d'experts indépendants qui travaillerait sur les droits des peuples autochtones. Le comité se servirait de la Déclaration sur les droits des peuples autochtones et des rapports du Rapporteur spécial.

- **Autres institutions et organes de l'ONU**
Le Rapporteur spécial expose et fait connaître les problèmes graves qu'éprouvent les peuples autochtones. Ce travail a contribué à sensibiliser les agences de l'ONU à des problématiques qui méritent leur attention.

Les lignes directrices établies dans le cadre de la réforme de l'ONU devraient faciliter la mise en œuvre des recommandations du Rapporteur spécial, notamment la coordination des efforts entre toutes les institutions de l'ONU à l'échelon national et multilatéral en vue de constituer des groupes interinstitutions. L'utilisation des rapports thématiques du Rapporteur spécial fait partie du mandat de ces instances interinstitutions, ce qui suppose que les rapports soient d'abord lus et discutés au sein des diverses agences de l'ONU, que cette information soit partagée à l'échelon interinstitutions et que les recommandations figurant dans ces rapports soient inscrites à l'ordre du jour des organes de l'ONU.

Des institutions comme l'Organisation internationale du travail (OIT), l'UNESCO, le PNUD et le FIDA, utilisent les rapports du Rapporteur spécial quand ses recommandations entrent dans le cadre de leur mission.

- **La Banque mondiale**
« Source essentielle d'appui financier et technique pour l'ensemble des pays en développement », la Banque mondiale peut soutenir certaines des activités évoquées par le Rapporteur spécial dans ses rapports thématiques, le meilleur exem-

ple étant les mégaprojets de développement. La Banque mondiale aide en outre les gouvernements à mettre en place des politiques de développement dans des domaines comme l'éducation et l'application des lois, qui ont des retombées directes sur les peuples autochtones.

Dans ses politiques opérationnelles, la Banque stipule que les projets qu'elle finance doivent être conçus non seulement pour « éviter des répercussions négatives potentielles sur les populations autochtones », mais aussi de manière à « assurer que les populations autochtones en retirent des avantages socio-économiques culturellement adaptés ». Par conséquent, une collaboration étroite entre le Rapporteur spécial et la Banque mondiale s'impose. Il est recommandé que la Banque mondiale se serve des rapports thématiques et intègre les recommandations qui y figurent quand elle intervient dans les pays où vivent des peuples autochtones.

- **Les organes de surveillance de l'application des traités**
Ces organes ont pour tâche d'évaluer dans quelle mesure les États respectent les conventions relatives aux droits humains qu'ils ont ratifiées. Les États ont l'obligation de leur soumettre des rapports périodiques faisant état des progrès qu'ils ont accomplis. Outre ces rapports gouvernementaux, les organes de surveillance de l'application des traités reçoivent des renseignements sur la situation des droits humains dans le pays concerné émanant d'autres sources, notamment d'autres mécanismes et orga-

nes de l'ONU comme les Rapporteurs spéciaux, les organismes onusiens, les ONG et les instituts de recherche.

Les organes de surveillance de l'application des traités collaborent donc avec le Rapporteur spécial quand ils examinent la performance des États et le Rapporteur spécial a la possibilité d'étayer par des données fondées sur ses propres recher-

ches les conclusions de ces comités. À la lumière de toutes les informations mises à sa disposition, l'organe de surveillance examine le rapport de l'État en présence des représentants du gouvernement de cet État. À partir de ces échanges, il exprime ses préoccupations et émet des recommandations dans le cadre de ses « Observations finales ».

LES ORGANES DE SURVEILLANCE DE L'APPLICATION DES TRAITÉS

Il existe sept organes chargés de surveiller l'application des grands traités internationaux relatifs aux droits humains :

Traité international	Organe de surveillance
Pacte international relatif aux droits civils et politiques	Comité des droits de l'homme
Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels	Comité des droits économiques, sociaux et culturels
Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants	Comité contre la torture
Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale	Comité sur l'élimination de la discrimination raciale
Convention relative aux droits de l'enfant	Comité des droits de l'enfant
Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes	Comité sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes
Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille	Comité sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille

Mise en œuvre à l'échelon régional

Les institutions régionales que sont la Commission inter-américaine des droits de l'homme et la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples peuvent jouer un rôle important dans la réalisation des droits humains et des libertés fondamentales des peuples autochtones. Toutes deux s'appuient sur les instruments internationaux et sur les rapports du Rapporteur spécial, et elles s'y réfèrent dans leurs travaux.

LA COMMISSION INTERAMÉRICAINE

Composée de sept commissaires, la Commission reçoit des plaintes et adresse des recommandations aux États pour qu'ils règlent les causes par voie de négociation. Quand la négociation est impossible, elle renvoie le dossier à la Cour interaméricaine. La Commission inter-américaine a également des rapporteurs spéciaux, mais qui ne sont pas nommés en cette qualité. Ce sont des commissaires qui prennent en charge un ou plusieurs des thèmes ou États qui sont du ressort de la Commission.

Le système interaméricain possède donc un mécanisme de mise en application qui concentre son attention sur des dossiers et des plaintes spécifiques. En ce sens, il complète le travail du Rapporteur spécial et ses rapports servent de source autorisée et de référence. La Commission interaméricaine peut également contribuer à assurer le respect et l'application des recommandations du Rapporteur spécial en établissant de la jurisprudence.



Îles Salomon
Photo : Ian Crawford

LA COMMISSION AFRICAINE DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES

La Commission africaine (composée de 11 membres) s'est dotée du mécanisme des rapporteurs spéciaux. Elle compte un rapporteur spécial sur la liberté d'expression, un sur les conditions carcérales, un sur la prévention de la torture et un autre sur les droits fondamentaux des femmes. Ces rapporteurs effectuent des visites dans les pays, recueillent des informations et émettent des recommandations pour que cessent les violations des droits humains. La Commission a en outre mis en place un Groupe de travail sur les populations et les communautés autochtones, dont elle a adopté le rapport en 2001. L'Union africaine a dernièrement établi une Cour africaine des droits de l'homme, mais celle-ci ne constitue pas encore un mécanisme chargé de faire respecter les recommandations de la Commission. Son pouvoir se limite aux pressions morales.

Depuis sa création en 2001, le Groupe de travail de la Commission africaine sur les populations et communautés autochtones a effectué plusieurs visites sur le terrain et il s'est occupé de questions concernant les peuples autochtones d'Afrique.

Le Rapporteur spécial de l'ONU a participé à la 37^e session de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples en mai 2005. Il serait bon qu'il assiste régulièrement à ces sessions. Le Rapporteur spécial et la Commission africaine pourraient coordonner leur travail en échangeant des informations, en participant à des séminaires conjoints sur des thèmes intéressant les peuples autochtones en Afrique ou dans l'une ou l'autre des sous-régions, et en utilisant leurs recommandations respectives dans leur travail.

Il n'existe pas de commission régionale des droits humains pour l'Asie, mais certains organes de l'ONU comme le PNUD peu-

vent intégrer dans ces programmes les recommandations émises dans les rapports thématiques du Rapporteur spécial.

Les banques régionales comme la Banque asiatique de développement et la Banque interaméricaine de développement ont mis au point des stratégies qui tiennent compte des intérêts et des préoccupations des autochtones. Ces deux joueurs importants pourraient donc utiliser avec profit les rapports thématiques du rapporteur spécial.

Le point commun entre les organes de l'ONU et les mécanismes internationaux et régionaux, c'est que s'ils reconnaissent l'utilité des rapports et la nécessité d'en faire respecter les conclusions, ils devraient tous procéder annuellement à un examen et à une évaluation systématiques de l'intégration et de la mise en œuvre des recommandations du Rapporteur spécial dans leur travail. Actuellement, ils ne le font que sur une base ponctuelle.

Mise en œuvre à l'échelle nationale

- **Peuples autochtones :** Les peuples autochtones et leurs organisations sont les acteurs clés de la lutte en faveur de leurs droits ; ils jouent, par conséquent, un rôle de premier plan dans le processus de suivi et de mise en œuvre des recommandations formulées dans les rapports thématiques.

Les rapports thématiques peuvent également leur servir d'outils pour exercer des pressions tant auprès des autorités gouvernementales que des banques régionales et des sociétés multinationales. C'est pourquoi il est nécessaire de les diffuser parmi les peuples autochtones. Il peut s'avérer nécessaire de les résumer et de les traduire au préalable dans les langues locales. Il faudrait également prévoir une diffusion non seulement sous forme imprimée, mais également sous forme d'enregistrements audio à diffuser par les radios locales afin d'en faciliter l'accès et de mieux rejoindre les communautés.

Les organisations autochtones devraient se doter d'un plan d'action visant à assurer la mise en œuvre concrète des recommandations : engager un dialogue avec leur gouvernement, exercer des pressions sur d'autres secteurs de la société, etc.

- **Les institutions de l'ONU :** Dans les pays, les organismes de l'ONU ont mis en place des groupes interinstitutions sous la direction d'un organisme chef de file, dont l'une des tâches consiste à reprendre les recommandations du Rapporteur spécial et celles de l'Instance permanente sur les questions autochtones pour orienter le tra-

vail qu'ils effectuent, par exemple, dans le cadre des Objectifs de développement du Millénaire (A/57/387). Ces groupes inter-institutions doivent par conséquent collaborer avec les organisations autochtones et leur apporter leur appui quand celles-ci exercent des pressions sur leur gouvernement parce que leurs droits sont menacés.

- **Les multinationales :** Les organisations autochtones et ceux qui les appuient peuvent aussi se servir des conclusions et recommandations des rapports thématiques pour faire pression sur les sociétés multinationales dont les activités ont un impact sur les territoires autochtones. La visibilité et la crédibilité que leur apporte le Rapporteur spécial donnent aux revendications des autochtones plus de poids auprès des entreprises. Celles-ci veulent un accès aux territoires autochtones pour en exploiter les ressources naturelles. Les gouvernements, pour leur part, convoitent l'argent des sociétés étrangères.

Si les peuples autochtones peuvent eux aussi vouloir de l'argent, ils veulent également assurer la préservation de leurs territoires. Il faut que les pourparlers entre les différents acteurs se déroulent dans la dignité et sur un pied d'égalité, y compris ce qui touche aux bénéfices apportés par le développement. L'organisation, au Canada, de tables rondes sur la responsabilité sociale des entreprises destinées à formuler des normes pour encadrer la conduite des entreprises minières canadiennes à l'étranger est un bon exemple de ce genre de dialogue.

- **Les ONG et les organisations de la société civile :** Les ONG et les organismes de la société civile peuvent apporter une précieuse contribution en diffusant les rapports thématiques et les recommandations du Rapporteur spécial dans le cadre de leurs activités d'information et d'éducation, dans le cadre de leurs projets, etc. Les rapports thématiques peuvent aussi encadrer et orienter les programmes des ONG et des organismes bailleurs de fonds en général.

Les organismes de défense des droits humains ont un rôle important à jouer dans la mesure où leur mission consiste à surveiller la situation des droits humains et à sensibiliser le public et les autorités gouvernementales. Toutefois, bon nombre de ces organismes ont traditionnellement axé leur travail sur les droits civils et politiques et ils manquent d'expérience dans le champ des droits collectifs et des droits économiques, sociaux et culturels. Il n'en demeure pas moins que le soutien des organismes de défense des droits humains donnerait plus de poids aux revendications des peuples autochtones et contribuerait à faire progresser la situation de leurs droits, en particulier dans les pays où les peuples autochtones n'ont pas un poids démographique ou politique important.

Les organisations de défense des droits humains pourraient utiliser les rapports thématiques pour se familiariser avec les problèmes et mieux repérer les besoins du mouvement de défense et de promotion des droits des peuples autochtones.

Le Séminaire international d'experts a conclu qu'il serait bon de produire un document qui, en reprenant les principales recommandations des rapports thématiques, pourrait servir d'outil pédagogique dans le travail de formation en droits humains.

L'alliance conclue au Chili entre des organisations de défense des droits humains et des organisations autochtones pour créer un observatoire des droits est un bon exemple d'initiative susceptible de faire avancer les droits humains des peuples autochtones en surveillant le respect et la mise en œuvre des recommandations du Rapporteur spécial.

Plusieurs ONG internationales se spécialisent dans la collecte d'informations sur les violations des droits humains en rapports avec les projets de développement à grande échelle, en matière d'accès à la justice ou en matière d'éducation. Certaines font un travail de plaidoyer très efficace auprès des gouvernements et des institutions internationales. Elles peuvent par conséquent jouer un rôle précieux dans la mise en œuvre des recommandations des rapports thématiques.

Il faudrait en outre mobiliser davantage d'autres secteurs de la société civile comme les organisations syndicales, les institutions financières, les milieux universitaires et les médias. Cette mobilisation nécessite du travail d'éducation en droits humains et les conclusions du Rapporteur spécial devraient être intégrées dans ce travail de sensibilisation et de formation.

Conclusions et recommandations

Participation à la préparation des rapports thématiques

- Lorsque le Rapporteur spécial sollicite des informations, les organisations autochtones devraient réunir de la documentation en rapport avec le thème à l'étude et la lui transmettre pour qu'il l'intègre dans son rapport.
- Les organisations de défense des droits humains et les organisations de la société civile devraient aider les organisations autochtones dans ce travail de documentation.
- Il faudrait organiser des rencontres régionales réunissant le Rapporteur spécial et les organisations concernées pour discuter des thématiques dans une optique régionale et transfrontalière.

Diffusion des rapports thématiques

- Il faudrait rédiger des résumés des rapports et des principales recommandations, les traduire dans les langues autochtones et les diffuser massivement.
- Il faudrait diffuser les rapports traduits en langues autochtones par l'entremise des médias communautaires.
- Le Haut-Commissariat aux droits de l'homme devrait faire circuler les rapports dans les organismes de l'ONU et

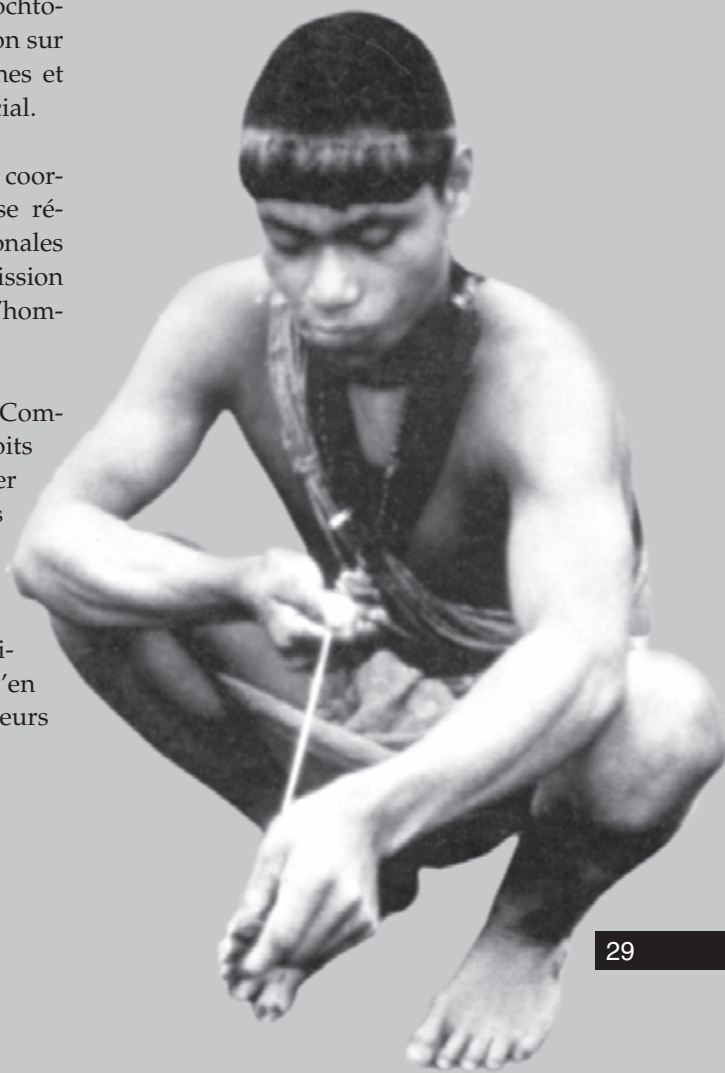
convoquer une rencontre annuelle à laquelle participeraient des représentants de ces organismes et le Rapporteur spécial.

Utilisation et mise en œuvre des recommandations du Rapporteur spécial

- Les organisations autochtones, en collaboration avec les ONG, devraient, par des recherches, de la documentation, l'élaboration d'indicateurs et la mise en place de mécanismes de surveillance, suivre et mesurer le respect et la mise en œuvre des recommandations du Rapporteur spécial par tous les acteurs concernés.
- Les États et les représentants autochtones devraient co-organiser des tables rondes d'experts sur les questions soulevées par le Rapporteur spécial, afin de proposer des mesures pour mettre en œuvre ses recommandations et pour mesurer les progrès accomplis.
- L'Instance permanente sur les questions autochtones devrait inviter le Rapporteur spécial aux réunions du Groupe d'appui interinstitutions et veiller à ce que ce dernier intègre les recommandations du Rapporteur spécial dans ses travaux.
- Les organisations autochtones doivent coordonner leurs efforts et collaborer

à l'échelle internationale. Plus elles feront front uni et plus elles auront de poids dans leur travail de plaidoyer auprès des gouvernements, des institutions multilatérales et des entreprises.

- Le Conseil des droits de l'homme devrait créer un comité réunissant des experts autochtones et des experts indépendants qui travailleraient sur les droits humains des peuples autochtones en se servant de la Déclaration sur les droits des peuples autochtones et des rapports du Rapporteur spécial.
- Le Rapporteur spécial devrait coordonner son travail sur une base régulière avec les instances régionales (Commission africaine et Commission interaméricaine des droits de l'homme).
- La Commission africaine et la Commission interaméricaine des droits de l'homme devraient se pencher sur les implications des rapports thématiques à l'échelle régionale.
- Les ONG devraient encourager l'utilisation des rapports thématiques dans leurs publications et s'en s'inspirer dans leurs activités et leurs projets.



les visites de pays



QU'EST-CE QU'UNE VISITE DE PAYS ?

Il en existe deux types : les visites non officielles et les visites officielles

Dans le premier cas, le Rapporteur spécial se rend dans des territoires autochtones à titre « non officiel ». Il arrive qu'il le fasse à la demande des peuples autochtones eux-mêmes et souvent à l'occasion d'une conférence ou d'un séminaire qui lui permet de se rendre dans le pays et d'y rencontrer des membres des communautés et des organisations autochtones.

Les visites officielles se font à l'invitation de l'État et le Rapporteur en rend compte dans un rapport officiel transmis au Conseil des droits de l'homme (auparavant Commission des droits de l'homme).

Le Rapporteur spécial a rendu visite à des communautés autochtones à leur invitation en Afrique australe, au Japon et en Scandinavie. Quand il n'est pas invité par un gouvernement, il ne peut rédiger de rapport officiel de mission. En revanche, il peut évoquer ces visites non officielles dans son rapport annuel et ses recommandations générales.

UNE VISITE NON OFFICIELLE

Le Rapporteur spécial s'est rendu en Norvège et au Saamiland en octobre 2003 pour assister à une conférence à l'invitation de l'Université de Tromsø, plus précisément de l'Institut d'études saami. Il avait en outre reçu une invitation du Parlement saami, qu'il a rencontré après la conférence. Il a entrepris cette visite en vue de mieux connaître le peuple saami et ses rapports avec l'État ainsi que les questions entourant la loi sur le comté de Finnmark, les droits fonciers et les droits relatifs aux ressources naturelles.

À quoi servent les visites de pays ?

Le Rapporteur spécial se rend dans un pays afin de mieux connaître la situation des peuples autochtones, se familiariser avec les lois et les politiques adoptées pour promouvoir et protéger leurs droits, et engager un dialogue avec les autorités gouvernementales nationales et provinciales, avec des représentants de la société civile, avec l'équipe locale des Nations Unies et le milieu des organismes donateurs, en vue de trouver des moyens de mieux répondre aux revendications et aux besoins des peuples autochtones (voir E/CN.4/2006/78/Add. 2, p. 5).

Ces missions d'enquête ont pour effet de mieux faire connaître les peuples autochtones et leur situation, en particulier au sein du gouvernement. Elles contribuent en outre à établir un dialogue susceptible de déboucher sur des changements constructifs, en particulier dans les rapports entre les peuples autochtones et l'État.

C'est pourquoi les peuples autochtones attendent avec impatience que le Rapporteur spécial se rende en visite dans leur pays.

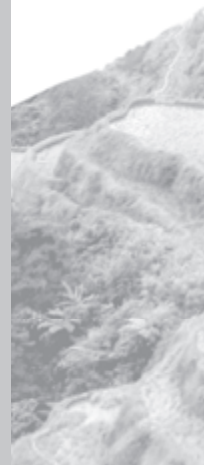
Comment le Rapporteur spécial obtient-il une invitation officielle ?

À titre d'expert indépendant désigné par les Nations Unies, qui est une organisation regroupant des États-nations, le Rapporteur spécial peut adresser une demande à un pays, mais pour pouvoir s'y rendre, il doit attendre une invitation officielle du gouvernement. Cette procédure s'avère parfois restrictive, dans la mesure où certains États sont moins enclins que d'autres à recevoir les commentaires et les critiques d'experts indépendants. Certains États n'inviteront jamais le Rapporteur spécial à se rendre sur leur territoire et à faire état des violations des droits humains qui s'y commettent. D'autres ont lancé une invitation permanente à tous les rapporteurs spéciaux, et si le Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones sollicite une visite, ils n'hésiteront pas à l'inviter officiellement.

En 2006, le Rapporteur spécial avait officiellement visité 10 pays : le Guatemala et les Philippines en 2002, le Mexique et le Chili en 2003, la Colombie et le Canada en 2004, la Nouvelle-Zélande et l'Afrique du Sud en 2005, et, enfin, l'Équateur et le Kenya en 2006. Il a en outre sollicité une invitation auprès des gouvernements de la Fédération de Russie et de la Malaisie. Par ailleurs, en réponse à des communications adressées à son intention sur des situations spécifiques, il a émis le souhait de visiter le Botswana, la République démocratique populaire du Laos et la Nouvelle-Calédonie.

Lorsque l'État se montre réticent, les peuples autochtones et ceux qui les appuient peuvent jouer un rôle déterminant en exerçant des pressions sur le gouvernement pour qu'il invite le Rapporteur spécial. Dans ce genre de situation, il est important d'obtenir l'appui des réseaux locaux et de coordonner les efforts de plaidoyer avec d'autres ONG. Le Haut-Commissariat aux droits de l'homme, à Genève, ainsi que ses bureaux régionaux peuvent également donner un coup de main.

*Plantations de riz en terrasse à Batad, Cordillera, Philippines
Photo : Christian Erni*



LA VISITE AUX PHILIPPINES

Dans le cas de la visite aux Philippines, l'initiative en revient aux organisations autochtones. En février 2002, à l'occasion d'un atelier national sur la Loi relative aux droits des peuples autochtones et au développement, les représentants autochtones ont demandé au gouvernement d'inviter officiellement le Rapporteur spécial à se rendre dans le pays.

Préparée par les organisations autochtones, la visite a exigé au préalable :

- **une rencontre préparatoire à Genève au Groupe de travail de l'ONU sur les populations autochtones, en juillet 2002 ;**
- **l'appui financier d'une ONG internationale qui a permis aux organisations autochtones d'avoir davantage de contrôle sur les modalités de la visite et d'organiser une visite du Rapporteur spécial dans les petites communautés reculées ;**
- **un dialogue avec le gouvernement sur les modalités de la visite ;**
- **une coordination entre les différentes organisations autochtones.**

La réaction officielle du gouvernement philippin au rapport du Rapporteur spécial a été si négative que tout le monde a voulu le lire. Le rapport a en outre donné un élan et du poids aux organisations autochtones et il est aujourd'hui largement utilisé.

Les visites du Rapporteur spécial

Préparatifs

Les visites du Rapporteur spécial doivent être soigneusement préparées si l'on veut qu'elles donnent des résultats, ce qui exige du temps et de l'énergie. Les organisations autochtones peuvent jouer un rôle déterminant à cette étape, en particulier si elle se mobilisent et coordonnent leurs efforts et collaborent avec des joueurs importants comme le Haut-Commissariat aux droits de l'homme, les ONG de défense des droits humains et d'autres ONG nationales et internationales susceptibles de les appuyer.

Les organisations autochtones doivent commencer par réunir des informations sur la situation de leurs droits à l'intention du Rapporteur spécial. Il faut que ces renseignements soient aussi exacts et documentés que possible. Dans certains pays, les organisations autochtones se concertent et organisent des rencontres pour compiler les informations et monter un dossier qui sera remis au Rapporteur spécial.

C'est généralement le gouvernement hôte qui détermine l'itinéraire de la visite ainsi que les rencontres. L'itinéraire ne va pas nécessairement prévoir des visites dans les communautés les plus marginalisées ou les plus menacées. Les organisations autochtones doivent par conséquent établir un « itinéraire parallèle » prévoyant des visites dans des régions et des rencontres dans des communautés qu'elles jugent

de la plus haute priorité, et exercer des pressions sur le gouvernement pour qu'il les incorpore dans le programme de la visite.

Il ne faut pas oublier que le Rapporteur spécial a toujours un horaire extrêmement chargé et qu'il ne lui sera pas possible de rendre visite à toutes les communautés. Les organisations autochtones doivent donc arranger des rencontres entre des représentants des communautés exclues et le Rapporteur spécial dans certaines des localités où il doit s'arrêter. Une fois l'itinéraire du Rapporteur spécial fixé, elles se chargent de le faire connaître aux communautés autochtones, en expliquant l'objet de la visite et en veillant à ce que les gens se préparent avant de rencontrer le Rapporteur spécial.

Pour que les organisations autochtones aient leur mot à dire sur l'organisation des visites du Rapporteur spécial, elles ont besoin d'un financement de source non gouvernementale. Cet argent leur permettra, par exemple, de se réunir et de coordonner leur travail avant la visite et de financer le déplacement du Rapporteur spécial dans des communautés locales, pour que la visite ne se limite pas aux grands centres. Les ONG locales et internationales ont ici un rôle essentiel à jouer en fournissant un appui financier et en coordonnant leur aide.

La visite en elle-même et ses effets immédiats

Lors de sa visite et pour avoir une vue d'ensemble de la situation des peuples autochtones, le Rapporteur spécial rencontre tous les acteurs clés – représentants du gouvernement, de la société civile, des organisations et des communautés autochtones.

L'un des motifs des visites du Rapporteur spécial est de rencontrer des hauts fonctionnaires du gouvernement. Dans certains cas, il peut même s'entretenir avec le chef de l'État. Ces rencontres lui permettent d'évaluer le contexte politique et le cadre juridique dans lequel évoluent les communautés autochtones. À la fin de sa visite, le Rapporteur spécial rencontre une nouvelle fois les représentants du gouvernement pour leur faire part de ses constats et de ses conclusions.

Le Rapporteur spécial rencontre également des représentants d'organisations de la société civile, y compris des organisations de défense des droits humains, des partis politiques et d'autres acteurs concernés.

Pour se faire une idée plus concrète de la situation des peuples autochtones, le Rapporteur spécial va également se rendre dans certaines communautés et rencontrer leurs membres. Les organisations autochtones doivent désigner certains de leurs membres pour accompagner le Rapporteur spécial au cours de ces visites en veillant à ce qu'ils soient bien organisés et qu'ils lui permettent de bien s'informer des problèmes existants. Les mêmes mesures s'appliquent pour les rencontres du Rapporteur avec des représentants de communautés auxquelles il n'est pas en mesure de rendre visite.

L'un des effets notables des visites du Rapporteur spécial, c'est qu'elles peuvent amener les autorités à prêter attention à la situation des peuples autochtones. Le Rapporteur est conscient que ses recommandations ne sont pas toujours immédiatement applicables. Mais il considère que la provocation fait partie de ses attributions – à savoir dénoncer les problèmes dans le but de susciter un dialogue.

En même temps, ses conclusions apportent une légitimité aux revendications des peuples autochtones, ce qui peut contribuer à l'ouverture d'un dialogue entre le gouvernement et les autochtones. C'est là un des résultats les plus encourageants de son travail, surtout dans les pays où les autorités et les peuples autochtones sont en profond désaccord. Au Guatemala, par exemple, la visite du Rapporteur spécial a suscité l'ouverture de pourparlers et aux Philippines, sa visite et son rapport ont servi de base de discussion à un dialogue permanent entre les peuples autochtones et le gouvernement, ainsi qu'avec le secteur privé.

Il arrive que le gouvernement ne manifeste guère d'intérêt, se montre peu coopératif (Nouvelle-Zélande) ou refuse carrément de rencontrer le Rapporteur (Kenya). Mais la visite n'en demeure pas moins un point de référence important sur les droits des autochtones, et les peuples autochtones peuvent se servir du rapport pour faire connaître leur situation et exercer des pressions en faveur de changements constructifs.

LA VISITE EN NOUVELLE-ZÉLANDE

En Nouvelle-Zélande, pays dont le gouvernement s'est montré peu coopératif, la visite a joué un autre rôle. Pour les Maoris, elle a « planté un mât dans le sol », établi un pôle de référence sur les droits des autochtones, même s'ils savaient que le gouvernement ne donnerait aucune suite aux recommandations du Rapporteur. Leurs organisations se servent de ces recommandations dans les rapports parallèles sur les atteintes à leur droits qu'ils envoient aux organes de surveillance de l'application des traités de l'ONU.

Les visites du Rapporteur spécial ont aussi pour effet d'attirer l'attention des médias – articles, entrevues dans la presse et à la télévision. Cet intérêt médiatique lui permet de discuter de la situation des peuples autochtones et d'en informer un large public. « De toutes les visites de rapporteurs spéciaux aux Philippines, a déclaré Victoria Tauli Corpuz, celle de Rodolfo Stavenhagen est la seule que les médias aient couverte, et ils en ont parlé avant, pendant et après. La mission du Rapporteur spécial a placé les problèmes des peuples autochtones sur notre écran radar. »

Il arrive, malheureusement, que les visites du Rapporteur spécial suscitent des commentaires teintés de racisme et révèlent des préjugés d'ordre racial et ethnique profondément ancrés à l'endroit des autochtones.

Le rapport de mission

Après s'être rendu dans un pays, le Rapporteur spécial rédige un rapport à l'intention du Conseil des droits de l'homme (auparavant Commission des droits de l'homme), qu'il joint en annexe au rapport annuel qu'il soumet au Conseil.

Le compte rendu d'une visite ne doit pas excéder 20 pages. Le Rapporteur spécial ne peut donc pas signaler chacune des violations dont il a pris connaissance ; il doit plutôt dégager les tendances générales et donner une vue d'ensemble des principaux problèmes auxquels se heurtent les peuples autochtones.

Outre le résumé et une introduction présentant l'objet de la visite, le rapport comprend généralement cinq sections : 1) le calendrier de la visite et les diverses rencontres effectuées durant le séjour ; 2) un rappel historique et le contexte actuel dans lequel vivent les peuples autochtones ; 3) la situation des

droits humains des peuples autochtones et les problèmes auxquels il faut s'attaquer en priorité ; 4) les conclusions ; 5) les recommandations. Parmi les dossiers prioritaires figurent des questions comme les droits territoriaux ou fonciers, l'administration de la justice, la pauvreté et les services sociaux, les droits relatifs à l'éducation, à la langue et à la culture, ainsi que des problèmes propres au pays visité.

Présentation et diffusion des rapports

Le Rapporteur spécial transmet une version préliminaire de son rapport à l'État concerné avant le dépôt de la version finale au Conseil des droits de l'homme. Il corrige ensuite les erreurs d'ordre factuel, le cas échéant. Si l'État n'est pas d'accord avec ses conclusions, il n'en modifiera pas pour autant le contenu de son rapport.

Durant la session du Conseil au cours de laquelle le rapport est déposé, l'État concerné y répond publiquement.

Les organisations autochtones peuvent également transmettre leurs commentaires sur le contenu du rapport et sur la réaction de leur gouvernement au bureau du Rapporteur spécial. Elles doivent veiller à ce que les remarques qu'elles émettent sur la réaction de leur gouvernement soient rendues publiques.

Le Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH) publie les rapports et les affiche sur son site en plusieurs langues. Il n'existe pas toutefois de mécanisme officiel pour les faire circuler au sein du système des Nations Unies.

Une des principales difficultés à surmonter consiste à diffuser le rapport afin que le plus grand nombre possible de personnes

puissent prendre connaissance de son contenu et de ses recommandations. Dans bien des pays, les autorités gouvernementales ne font guère de zèle pour en assurer une large diffusion. Il est par conséquent important de mobiliser les bureaux locaux du Haut-Commissariat aux droits de l'homme, les ONG locales de défense des droits humains et les organisations autochtones, de manière à faire circuler et à faire connaître le rapport. Il faut également veiller à ce que le rapport soit diffusé sous une forme accessible aux communautés autochtones. Au Guatemala, le bureau du Haut-Commissariat en a fait des enregistrements audio et des émissions de radio en langues autochtones.

Le rapport et ses recommandations

Les gouvernements prennent généralement les rapports très au sérieux. Quant aux peuples autochtones et aux ONG qui les appuient, ils s'en servent comme des documents faisant autorité qui apportent crédibilité et légitimité aux préoccupations et aux revendications des autochtones.

Les rapports doivent être en outre considérés comme une base pour établir un dialogue entre gouvernements et peuples autochtones. Même lorsque les recommandations du Rapporteur spécial restent sans suite, elles jouissent d'un haut degré de légitimité et ont beaucoup de poids. Les peuples autochtones peuvent en faire de multiples usages, par exemple inciter leurs gouvernements à se pencher sur leurs problèmes, ce qui peut finir par amener des changements.

Les recommandations spécifiques du Rapporteur spécial occupent une place importante dans ses rapports de visite sur le terrain. On en trouvera une liste complète dans le document E/CN.4/2006.78/Add.4.



Autochtones buhid, Île de Mindoro, Philippines. Photo : Christian Erni

Le Rapporteur adresse la plupart de ses recommandations au gouvernement concerné (ministères, appareil judiciaire, autorités locales). Toutefois, selon la situation régnant dans le pays visité, il peut aussi en adresser à d'autres acteurs comme des ONG de la société civile, la communauté internationale (équipes locales de l'ONU, Organisation internationale du travail) et les milieux intellectuels (universités et instituts de recherche), les forces armées et les peuples autochtones eux-mêmes.

Le Rapporteur spécial ne s'attend jamais à voir ses recommandations immédiatement mises en œuvre, car celles-ci n'ont aucune valeur contraignante, que ce soit sur le plan juridique ou le plan politique.

Suivi et mise en œuvre

Tout comme la préparation et l'organisation d'une visite s'avèrent déterminantes pour le résultat de cette mission, le suivi effectué après la visite est essentiel pour le processus de mise en œuvre.

EXEMPLES DE RECOMMANDATIONS MISES EN APPLICATION

- Au Chili, les organisations autochtones ont obtenu de la présidente Michelle Bachelet, nouvellement élue, l'engagement de ne pas invoquer la loi contre le terrorisme pour réprimer les activités des autochtones.
- Aux Philippines, la Commission gouvernementale des droits de l'homme a inclus les droits des peuples autochtones dans ses activités et prévu des programmes de formation à l'intention des juges et des procureurs du ministère public sur la façon d'intégrer la Loi sur les droits des peuples autochtones dans l'administration de la justice.
- Au Canada, l'Association nationale des femmes autochtones a reçu des subventions gouvernementales pour financer son programme anti-violence.
- Au Guatemala, un forum interinstitutions sur les droits humains a été mis en place avec l'appui technique du HCDH. L'une de ses tâches a consisté à élaborer des indicateurs pour mesurer la mise en œuvre des recommandations en vue d'une seconde visite du Rapporteur spécial.
- En Afrique du Sud, un groupe de travail interministériel a été mis sur pied et un protocole d'action, qui n'a toujours pas été rendu public, a été élaboré.

L'expérience a montré qu'il est rare que les gouvernements prennent d'eux-mêmes l'initiative de donner suite aux recommandations. Ce sont généralement les pressions et les efforts déployés par les organisations autochtones et d'autres organisations de la société civile qui les y incitent. Les peuples autochtones, qui sont les premiers intéressés, jouent donc un rôle majeur.

Les participants au Séminaire international d'experts ont relevé que dans plusieurs cas, les gouvernements ont pris acte des recommandations et adopté des mesures pour les mettre en œuvre – du moins en partie.

L'absence de volonté politique est généralement évoquée comme principal obstacle à la mise en œuvre des recommandations. Dans certains cas, elle existe au sein du gouvernement mais est absente à d'autres paliers administratifs ; il est donc important de localiser ces noyaux de résistance. Il existe d'autres obstacles difficiles à surmonter, comme l'inertie bureaucratique, l'ignorance, l'incompétence, la corruption, la culture de la violence et le racisme. Il faut donc repérer ces obstacles et trouver des moyens de les surmonter.

LE CAS DE LA COLOMBIE

La situation de la Colombie est paradoxale : si la cour constitutionnelle s’y montre progressiste en matière de reconnaissance de l’autonomie et de l’identité des différents groupes culturels, la situation des peuples autochtones y est critiquée du fait des conflits armés internes. La visite du Rapporteur spécial a revêtu une grande importance pour les peuples autochtones de Colombie, parce qu’elle leur a donné plus de pouvoir et les a encouragés à développer leur travail sur les droits humains plutôt que sur le plan politique. Les recommandations du Rapporteur spécial les ont beaucoup aidés, tout comme la participation des ONG de défense des droits humains.

EXEMPLES DE COLLABORATION AVEC DES ORGANISATIONS DE DROITS HUMAINS

Au Guatemala a été mis en place un Forum des institutions de défense et de promotion des droits humains qui élabore des indicateurs en vue de la seconde visite du Rapporteur spécial, afin d’en mesurer les effets.

Au Chili, l’alliance entre les organisations de droits humains et les organisations autochtones a débouché sur la création de l’Observatoire des droits autochtones qui a contribué à faire progresser la situation des droits des peuples autochtones ainsi que la mise en œuvre des recommandations du Rapporteur spécial.

Le rôle des peuples autochtones

La mise en œuvre des recommandations dépend également de la capacité des organisations autochtones de coordonner leurs activités, de la qualité de leurs recherches et de la documentation des violations des droits des autochtones, et de leurs luttes en faveur de mesures concrètes pour améliorer leur situation.

Pour mieux canaliser leurs efforts, les organisations autochtones devraient élaborer un programme d’action en matière de suivi et de mise en œuvre des recommandations. Elles devraient en outre s’efforcer d’engager un dialogue avec leur gouvernement et exercer des pressions sur d’autres secteurs de la société pour les sensibiliser à leur situation.

Elles peuvent aussi suivre l’exemple des organisations autochtones de Nouvelle-Zélande, qui se servent du rapport et des recommandations dans les rapports parallèles qu’elles adressent aux organes de surveillance de l’application des traités comme le Comité sur la discrimination raciale.

Le rôle des organisations de la société civile

Les organisations de la société civile, notamment les ONG et les autres organisations de soutien, peuvent parfois jouer un rôle clé dans le suivi et la mise en œuvre des recommandations. C'est particulièrement le cas des organisations de défense des droits humains, dans la mesure où leur rôle consiste à suivre la situation des droits humains, documenter les violations, et à sensibiliser le public et les gouvernements. Malheureusement, comme nous l'avons souligné dans la section consacrée aux rapports thématiques, bon nombre d'entre elles ont peu d'expérience au chapitre des droits collectifs et des droits économiques, sociaux et culturels. Il faudrait déployer des efforts pour les amener à s'occuper davantage des droits des autochtones dans leur propre pays, les aider dans leur travail de suivi et de documentation des violations ainsi que dans leurs efforts de plaidoyer auprès du gouvernement et des partis politiques, etc. Les ONG locales et internationales de soutien pourraient également se spécialiser dans la cueillette d'informations sur les violations des droits humains. Certaines font un travail de plaidoyer très efficace auprès des gouvernements et des institutions internationales. Elles pourraient donc jouer un rôle important dans la mise en œuvre des recommandations du Rapporteur spécial à la suite de ses visites sur le terrain.

Suivre la situation des droits humains des peuples autochtones nécessite évidemment des ressources financières. C'est là que peuvent intervenir les ONG tant locales qu'internationales, en soutenant le renforcement des capacités des organisations autochtones en matière de plaidoyer, de documentation et de mise en place de mécanismes de surveillance. Aux Philippines,

par exemple, un observatoire des droits des autochtones a été créé par les organisations autochtones avec l'appui d'une ONG internationale. Cet organisme suit de près la situation des droits des autochtones et offre de la formation et de l'éducation en droits humains.

Le rôle du système onusien, y compris les organismes locaux de l'ONU

Dans bon nombre de ses rapports de visite de pays, le Rapporteur spécial adresse des recommandations aux Nations Unies et à l'ensemble de la communauté internationale en les invitant à prêter attention à la situation des peuples autochtones dans un pays donné. Il a aussi recommandé à l'ONU de veiller à respecter les droits des autochtones quand elle prépare des politiques et des initiatives pour ses divers organismes à l'œuvre dans ces pays.

Dans différents pays, les organismes de l'ONU ont mis en place des groupes inter-institutions coordonnés par une institution chef de file, qui se servent notamment des recommandations du Rapporteur spécial pour orienter leur travail (A/57/387) et donner ainsi plus de place aux droits des peuples autochtones dans leurs champs de compétences respectifs.

Les institutions de l'ONU pourraient également aider les organisations autochtones à mettre au point des indicateurs afin de mesurer la mise en œuvre des recommandations. Elles pourraient associer cette tâche au travail qu'elles mènent dans le cadre des Objectifs de développement du Millénaire, et contribuer ainsi à intégrer les questions autochtones dans les ODM.

ÉQUATEUR : UN EXEMPLE DU RÔLE DES ORGANISMES DE L'ONU

En Équateur, c'est le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) qui coordonne le travail des organismes de l'ONU. Cet arrangement a ouvert la voie à l'adoption de meilleures pratiques :

- l'intégration d'une perspective interculturelle dans tous les documents ;
- la création d'un groupe de travail interinstitutions interculturel ;
- la mise sur pied d'un mécanisme consultatif de représentants autochtones ;
- un outil commun de planification et d'évaluation tenant compte du point de vue des autochtones.

Quels résultats attendre d'une visite et quand peut-on parler de réussite ?

Les visites et les rapports du Rapporteur spécial n'ont rien d'un « remède miracle ». Elles peuvent avoir plusieurs résultats mais elles ne transforment jamais radicalement la situation des peuples autochtones dans l'immédiat. Le succès d'une visite réside plutôt dans le fait qu'elle améliore les conditions susceptibles de conduire à des changements. Toutes les visites effectuées par le Rapporteur spécial ont changé quelque chose.

Le succès le plus important et que l'on observe chaque fois, c'est le renforcement du pouvoir d'action des peuples autochtones : ceux-ci voient leurs préoccupations acquérir

une visibilité et une légitimité accrues parce qu'elles figurent dans le rapport, et ils savent qu'ils ont désormais l'attention et l'appui de la communauté internationale. En mobilisant les autres organisations autochtones et les organisations de la société civile, et en collaborant avec ces groupes, ils peuvent même créer un mouvement puissant, et avoir de ce fait encore plus de poids dans leurs interactions avec l'État.

Les visites peuvent donc servir d'outil de changement et de feuille de route en matière de mise en œuvre et favoriser la coordination et la cohésion entre les organisations autochtones et ceux qui les appuient.



Bolivie - Photo : Maximiliano Failla

Facteurs favorables à la mise en œuvre des recommandations

- Un mouvement autochtone uni : plus les organisations autochtones font front commun, plus leurs pressions auprès des gouvernements et d'autres acteurs sont susceptibles de donner des résultats ;
- la coordination des efforts et la collaboration entre les organisations autochtones, les organisations vouées aux droits humains et les ONG de soutien ;
- le développement de la recherche et de la documentation, l'élaboration d'indicateurs et de mécanismes de surveillance pour mesurer la mise en œuvre des recommandations du Rapporteur spécial par l'État et d'autres acteurs ;
- l'accès à des sources de financement indépendantes : le financement fourni par des ONG permet aux organisations autochtones de se rencontrer, de préparer de la documentation et d'élaborer des stratégies ;
- le rapport lui-même : il constitue un recueil d'informations auquel se référer et peut orienter les actions dans les pays ainsi qu'auprès de l'ONU pour, par exemple, la rédaction de rapports parallèles à l'intention des organes de surveillance de l'application des traités ;
- la volonté de l'État de mettre en place des mécanismes de suivi de la mise en œuvre des recommandations : audiences parlementaires, groupe interministériel au sein du gouvernement, bureau au sein d'un ministère ;
- les initiatives interinstitutions locales qui s'inspirent des recommandations du Rapporteur spécial.

Principaux obstacles à la mise en œuvre des recommandations

- L'absence de volonté politique : elle constitue l'obstacle le plus irréductible et peut sévir à tous les paliers de l'appareil d'État ;
- L'inertie et l'incompétence bureaucratique, le racisme au sein de l'administration ;
- la mondialisation économique : les intérêts économiques de l'entreprise privée ont préséance sur les droits humains des peuples autochtones et le développement a souvent des effets désastreux ;
- la culture de la discrimination : il peut y avoir du racisme au sein de l'appareil gouvernemental (les autorités à tous les niveaux) le milieu des médias et la société en général. Il n'est pas facile de changer les mentalités et il s'agit d'un travail de longue haleine ;
- la résistance des structures politiques internes : des lois et des politiques existent mais ne sont pas appliquées ;
- la pauvreté et l'absence d'instruction ont un effet débilisant, elles compromettent la participation des peuples autochtones et leur aptitude à exercer des pressions sur les gouvernements et s'approprier les recommandations du Rapporteur spécial ;
- l'absence de données ventilées rend difficile l'identification des besoins spécifiques et donc la définition des indicateurs de progrès ;
- l'absence d'une feuille de route commune des peuples autochtones : on présume souvent que ceux-ci parlent d'une seule voix, ce qui n'est pas toujours vrai. Le problème réside souvent dans les difficultés qu'ils éprouvent à se mettre d'accord sur cette feuille de route ;
- le manque de savoir-faire des organisations autochtones en matière de signalement et de documentation des violations des droits humains : elles ont souvent besoin de renforcement des capacités et de formation dans ce domaine ;
- le manque de ressources des institutions de soutien comme le HCDH ;
- le manque de connaissances ou de sensibilisation aux questions autochtones au sein des organes et institutions de l'ONU.

Conclusions et recommandations

Gouvernements

- Mettre en place des mécanismes de suivi des recommandations et de leur mise en œuvre ;
- encourager la cueillette de données statistiques ventilées sur les peuples autochtones ;
- élaborer de concert avec les organisations autochtones des indicateurs pour mesurer la mise en œuvre et les résultats ;
- développer des programmes de formation en droits humains pour contrer le racisme (chez les fonctionnaires à tous les niveaux, et dans l'ensemble du système d'éducation) ;
- réviser les lois et réformer l'administration de la justice pour qu'elles tiennent compte des droits humains fondamentaux des autochtones.

Peuples autochtones

- Mettre au point un programme d'action pour favoriser la mise en œuvre des recommandations ;
- élaborer des indicateurs pour mesurer la mise en œuvre et ses résultats ;
- créer un mécanisme de suivi des recommandations et de leur mise en œuvre ;
- mettre au point des stratégies de plaidoyer auprès des différents acteurs et secteurs ;
- rechercher la collaboration des organismes de défense et de promotion des droits humains et d'autres ONG de soutien ;
- mettre en place un observatoire des droits humains ;
- prendre des mesures pour engager un dialogue avec le gouvernement ;
- consolider les alliances et les réseaux avec les autres peuples autochtones à l'étranger ;
- utiliser les recommandations pour préparer des rapports parallèles à l'intention des organes de surveillance de l'application des traités et d'institutions comme l'Organisation internationale du travail (OIT).

Société civile, y compris les ONG de défense des droits de l'homme et autres organisations de soutien

- Faciliter la formation des peuples autochtones en matière de documentation des violations des droits humains et de protection de leurs droits ;
- soutenir la création d'un observatoire des droits humains des autochtones ;
- appuyer les peuples autochtones dans la préparation et le suivi des visites du Rapporteur spécial ;
- veiller à ce que le rapport et les recommandations du Rapporteur spécial soient largement diffusés et rendus publics ;
- sensibiliser la population à la situation des peuples autochtones ;
- soutenir les initiatives que prennent les autochtones pour surveiller les suites données aux recommandations ;
- encourager et faciliter le dialogue entre les peuples autochtones et les institutions gouvernementales.

Conseil des droits de l'homme

- Instaurer un mécanisme de suivi des rapports de visite de pays du Rapporteur spécial (obliger les États et les organisations autochtones à faire régulièrement rapport sur les progrès réalisés) ;
- assurer un financement suffisant du mécanisme de Rapporteur spécial.

Haut-Commissariat aux droits de l'homme

- Apporter son assistance à l'élaboration de matériel d'éducation en droits humains ;
- rendre les rapports plus accessibles pour les peuples autochtones en les traduisant dans les langues autochtones et en les diffusant sous forme de vidéos ou de cassettes audio ;

Comment assurer le succès d'une visite du Rapporteur spécial

Pour que la visite du Rapporteur spécial soit couronnée de succès, les organisations autochtones doivent au préalable :

- être en mesure de s'assurer la collaboration d'autres organisations autochtones et non autochtones ;
- être en mesure d'accéder à du financement de sources indépendantes ;
- être en mesure de faire des recherches et fournir une documentation fiable sur les violations des droits humains dans leur pays.

Pour obtenir une visite du Rapporteur spécial, il faut :

- prendre contact avec lui ; lui écrire une lettre pour lui donner une vue d'ensemble de la situation et lui expliquer pourquoi sa visite est requise ;
- vérifier si le gouvernement a transmis une invitation permanente aux rapporteurs spéciaux de l'ONU ;
- demander au gouvernement d'inviter officiellement le Rapporteur spécial ;
- vérifier auprès du bureau du Rapporteur et du gouvernement si l'invitation a été transmise ;
- prendre contact avec le HCDH pour obtenir conseils et soutien.

Préparation de la visite

- Obtenir des fonds de sources indépendantes pour financer la préparation de la visite et le déplacement du Rapporteur spécial dans les communautés ;
- coordonner le travail avec tous les intervenants concernés ;
- négocier avec le gouvernement le programme/itinéraire du Rapporteur spécial avant et pendant la visite ;
- enquêter et effectuer des recherches avant la mission pour que le Rapporteur spécial dispose d'informations et de données ;
- préparer les communautés à la visite du Rapporteur spécial.

- offrir un appui technique à la mise sur pied de mécanismes voués à renforcer les droits humains, comme le Forum interinstitutions sur les droits humains au Guatemala.

Les organismes de l'ONU

- soutenir les initiatives que prennent les autochtones pour assurer la mise en œuvre des recommandations du Rapporteur spécial ;
- faciliter le dialogue entre les organisations autochtones et l'État ;
- aider les organisations autochtones à définir des indicateurs et à élaborer un programme d'action visant à assurer la mise en œuvre des recommandations dans leurs champs d'intervention respectifs.

Pendant la visite

- Accompanyer le Rapporteur spécial dans les communautés et veiller à ce qu'il recueille les informations nécessaires ;
- organiser des rencontres permettant au Rapporteur spécial de s'entretenir avec des personnes des régions ou communautés où il ne pourra se rendre ;
- assister à la réunion que convoquera le Rapporteur pour dresser un bilan de sa visite.

Après la visite

- Commenter la version préliminaire du rapport et transmettre ces remarques au gouvernement et au public ;
- faire connaître et faire circuler le rapport de la visite ;
- préparer une réponse à la réaction du gouvernement ;
- définir des indicateurs pour mesurer les progrès de la mise en œuvre des recommandations ;
- mettre sur pied un mécanisme de surveillance qui utilisera les dits indicateurs ;
- transmettre au bureau du Rapporteur spécial des mises à jour sur les progrès accomplis ;
- exercer des pressions sur le gouvernement pour qu'il donne suite aux recommandations ;
- organiser une réunion de suivi un an après la visite.

Informations supplémentaires

Engaging the UN Special Rapporteur on Indigenous Peoples: Opportunities and Challenges, de Victoria Tauli-Corpuz et Eryln Alcantara.

En ligne en anglais seulement : www.tebtebba.org

les communications



Le Rapporteur spécial reçoit un grand nombre de communications sur des allégations de violations des droits humains et des libertés fondamentales des autochtones. Quant à ses propres communications, ce sont le plus souvent des « appels urgents » en cas de risques imminents de violations des droits d'individus ou même de communautés entières. Il transmet également des « lettres d'allégation » aux gouvernements dans les cas moins urgents. Le Rapporteur attache une grande importance au suivi des cas où son intervention a été requise, et il envisage à cette fin un troisième type de communication sous forme de lettres de suivi des communications précédentes.



Comment procéder pour que le Rapporteur spécial émette une communication

Comme il est très difficile de mesurer la véracité d'une allégation, le Rapporteur spécial doit examiner et évaluer très soigneusement les communications reçues. Il est donc essentiel que les personnes ou communautés autochtones lui fassent parvenir des informations aussi précises et aussi documentées que possible.

Quand il s'agit de violations des droits d'un individu, les informations doivent comprendre le nom complet de la victime, le nom de la communauté en danger, l'âge, le lieu de résidence, la profession, l'état matrimonial et d'autres renseignements personnels, au besoin, ainsi que les circonstances précises de l'incident comme la date, le lieu, une description de ce qui s'est passé, etc.

Lorsque les victimes des violations alléguées sont des communautés ou des membres de collectivités distinctes, il faut aussi inclure une description du contexte social et cultu-

rel, faire référence aux politiques gouvernementales et préciser les circonstances précises dans lesquelles la violation alléguée s'est produite, les caractéristiques du groupe ainsi que, le cas échéant, la nature de la violation et les demandes de réparation des personnes concernées.

En règle générale, les appels urgents et les lettres d'allégations demeurent confidentiels jusqu'à ce qu'ils soient rendus publics dans le rapport annuel du Rapporteur spécial. Celui-ci rédige un résumé de ces communications et des réponses des États concernés dans la première annexe du rapport.

On peut télécharger un modèle pour soumettre des informations ou appels à l'intention du Rapporteur spécial à partir du site du Haut-Commissariat aux droits de l'homme : www.ohchr.org/french/issues/indigenous/docs/rapporteur/model.doc

Toute information d'intérêt pour le Rapporteur spécial doit être envoyée par courrier, télécopieur ou courrier électronique à l'adresse suivante :

Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones

C/o UNCHR-UNOG

Unité des populations autochtones et des minorités

1211 Genève 10, Suisse

Télécopieur : 41 22 917 90 10

Courriel : indigenous@ohchr.org

EXEMPLE DE COMMUNICATION

Le 3 octobre 2002, dans une lettre d'allégation relative à des actes de torture, le Rapporteur spécial a adressé une communication au gouvernement de l'Argentine relativement à une agression qui aurait été perpétrée par la police de la province de Formosa à l'endroit de personnes autochtones Toba-Qom, membres de la communauté Nam Qom, à titre de représailles pour le meurtre d'un sergent-major survenu le 16 août 2002. Plusieurs membres de la communauté auraient été détenus arbitrairement, menacés et brutalisés par la police. Dans la lettre, le Rapporteur demandait au gouvernement de lui fournir des précisions sur ce cas et de prendre toutes les mesures nécessaires pour éviter que de telles violations se reproduisent et indemniser les familles et les victimes conformément aux normes internationales des droits humains.

Communication reçue

Le 29 juillet 2003, le Rapporteur spécial a reçu réponse du gouvernement de l'Argentine, qui l'informait que toutes les mesures requises pour faire la lumière sur ces événements avaient été prises.

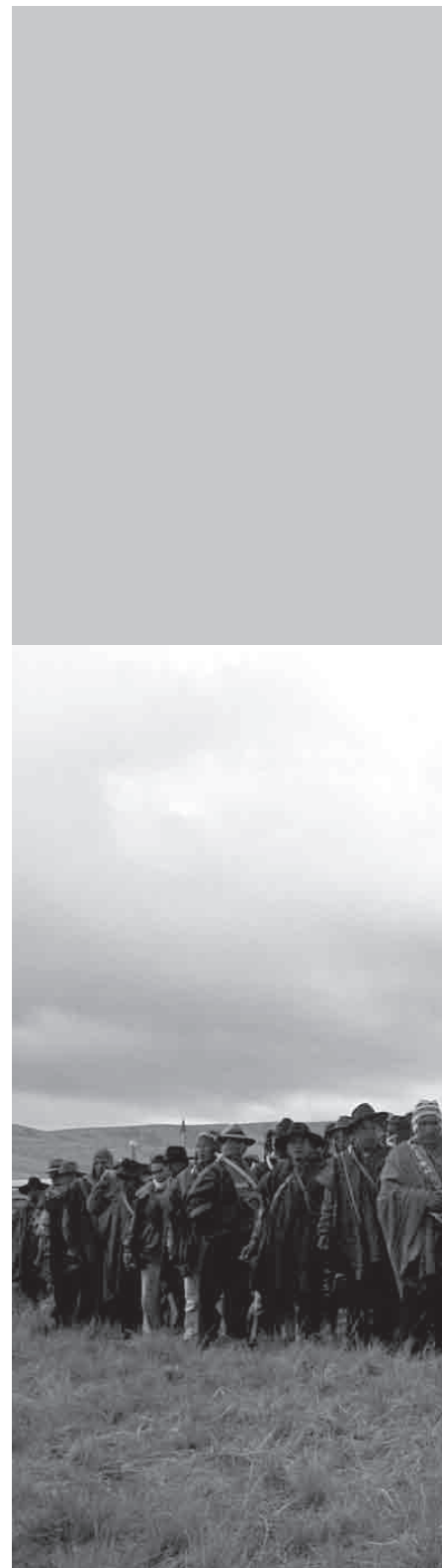
Observations

Le Rapporteur spécial remercie le gouvernement de l'Argentine de sa réponse et de sa volonté de coopérer. Dans ces conditions, le Rapporteur aimerait que le gouvernement l'informe des conclusions finales des enquêtes ainsi que des mesures qu'il a adoptées pour remédier à la situation.

Source : E/CN.4/2004/80/Add.1

(en anglais et espagnol seulement)

Cérémonie présidentielle, Bolivie, janvier 2006 – Photo : Maximiliano Failla



Suivi des communications et difficultés rencontrées

Le Rapporteur spécial s'emploie à assurer un suivi de ses communications et il en fait état dans son rapport annuel au Conseil des droits de l'homme.

Il est particulièrement préoccupant de constater que rares sont les États ayant échangé des communications avec le Rapporteur qui ont donné suite aux lettres d'allégation et appels urgents de manière systématique ou satisfaisante. C'est pourquoi le Rapporteur spécial étudie la possibilité d'un troisième type de communication sous forme de lettres de suivi.

En vue de renforcer le mécanisme existant de suivi de ses communications avec les États, le Rapporteur spécial s'emploie à mettre en place une procédure à cette fin en collaboration avec le Haut-Commissariat aux droits de l'homme. Dans son rapport à l'Assemblée générale d'octobre 2006, il déclare avoir recommandé au Conseil des droits de l'homme que lors de l'examen universel périodique des procédures spéciales, l'on se penche plus particulièrement sur cette question qui compromet gravement le bon fonctionnement d'un système efficace de protection des droits des peuples autochtones.



conclusions



Le Séminaire international d'experts a été organisé à la demande du Rapporteur spécial pour l'assister dans la préparation de son rapport concernant les « meilleures pratiques » à recenser. Il a réuni 25 experts de tous les secteurs concernés par son mandat aux fins suivantes :

- évaluer la mise en œuvre des recommandations du Rapporteur spécial ;
- analyser les facteurs faisant obstacle à cette mise en œuvre ;
- examiner les conditions favorables aux meilleures pratiques ;
- émettre des recommandations visant à favoriser la mise en œuvre des recommandations du Rapporteur spécial.

Le Séminaire a débouché sur des conclusions et recommandations, mais il reste des questions en suspens concernant les suites données aux rapports du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones.

Un constat est revenu tout au long du Séminaire, à savoir que les rapports du Rapporteur spécial ont un effet positif sur le renforcement du pouvoir d'action et la mobilisation des peuples autochtones. Les facteurs qui compromettent la mise en œuvre des recommandations du Rapporteur sont le racisme, l'absence de volonté politique, le manque de ressources, l'absence d'une feuille de route commune chez les peuples autochtones, la mondialisation et la préférence donnée aux intérêts économiques au détriment des droits humains, ainsi que les effets du développement.

Les effets positifs des rapports qui ont été recensés sont les suivants : ils suscitent des changements, contribuent à unifier les peuples autochtones et sensibilisent le public et les acteurs concernés à la situation des peuples autochtones. Tous les participants ont insisté sur l'importance du dialogue et, comme l'a rappelé Gabriel Muyuy Jacanamejoy, « le dialogue doit s'engager dans la dignité et sur un pied d'égalité ».

LES THÈMES ABORDÉS LORS DU SÉMINAIRE

- La nécessité pour les peuples autochtones d'exercer des pressions pour faire appliquer les recommandations ;
- la coordination des efforts des peuples autochtones eux-mêmes ;
- la coordination des efforts entre ONG et avec les organisations autochtones ;
- l'obstacle majeur qu'est la PAUVRETÉ ;
- l'absence de volonté politique de la part surtout de l'État et d'autres acteurs ;
- la résistance des fonctionnaires, le racisme, les politiques et l'absence de ressources quand la volonté politique existe ;
- les résistances des structures politiques internes ;
- la non-application des lois et politiques existantes ;
- la nécessité de mettre en place des mécanismes de suivi ;
- l'idée préconçue voulant que les peuples autochtones parlent d'une seule voix et partagent les mêmes objectifs ;
- la crédibilité qu'apporte le travail du Rapporteur spécial.

Pour évaluer le respect et la mise en œuvre des recommandations du Rapporteur spécial, il est bon de réfléchir, comme ce dernier l'a mentionné dans son rapport, sur les meilleures pratiques à privilégier pour faire en sorte que les recommandations ne soient pas coupées du contexte social, politique et juridique du pays. C'est à partir de sa propre évaluation des discussions, préoccupations et revendications des peuples autochtones des pays qu'il visite que le Rapporteur spécial insiste sur telle ou telle question dans ses rapports, en particulier dans ses rapports de mission dans les pays. Voilà pourquoi la mise en œuvre de ses recommandations est indissociable des efforts déployés par les gouvernements, les organisations de la société civile et les peuples autochtones eux-mêmes pour promouvoir des solutions aux graves problèmes de droits humains que le Rapporteur spécial cherche justement à résoudre.

La volonté politique

Les participants au Séminaire ont maintes fois répété que l'absence de volonté politique était l'un des principaux obstacles à la mise en œuvre des recommandations. Comme la volonté politique est une notion élastique qui varie selon les systèmes politiques et les régions du monde, il faut déterminer qui peut la posséder dans les différents régimes politiques.

La volonté politique va directement dépendre des tensions à l'œuvre au sein de la société dans son ensemble – tensions idéologiques, racisme et manque d'information et d'éducation. Le refus de reconnaître les droits des autochtones ne s'explique pas uniquement par le racisme. Il faut donc étudier les différentes conceptions de la société, celles qui déterminent qui possèdent des droits. Les individus comme les communautés ont à la fois des droits et des devoirs.

La volonté politique ou son absence vont dépendre de l'idéologie dominante, des forces économiques et de la mémoire historique. À quel palier du système peut-on intervenir pour susciter une volonté politique ? Et auprès de qui ? À quelle fin ? Comment les peuples autochtones et les ONG qui les appuient peuvent-ils surmonter cet obstacle ?

Mais même dans les cas où une volonté politique existe effectivement, d'autres facteurs comme l'ignorance, l'incompétence, la corruption et les conflits internes peuvent lui barrer la route. Il est nécessaire de bien définir ces obstacles et d'envisager des moyens de les surmonter.

Les activités de suivi des rapports

Les recommandations émises par le Rapporteur spécial donnent toujours lieu à des activités de suivi de la part des acteurs concernés. Les participants au Séminaire international d'experts ont constaté qu'il était plus facile de mesurer les suites des recommandations contenues dans les rapports de mission dans les pays que les retombées des recommandations formulées dans les rapports thématiques. Cette différence s'explique en partie par le fait que les deux catégories de rapports n'ont pas les mêmes objectifs. Les rapports thématiques offrent une vue d'ensemble de l'évolution des normes juridiques et des politiques internes et internationales ; ils mettent en lumière les problèmes qu'éprouvent les peuples autochtones en ce qui touche à l'exercice de leurs droits. Ils sont considérés comme des sources autorisées à l'échelle nationale et internationale, mais il reste à établir un mécanisme pour en mesurer l'effet.

ACTIVITÉS DE SUIVI

Le Rapporteur spécial a déployé bien des efforts pour assurer le suivi des retombées de son travail, notamment de nombreuses réunions au Bureau du Haut-Commissariat aux droits de l'homme et au sein du système des Nations Unies, des visites de suivi au Guatemala (en 2006), aux Philippines (en 2007) et, conformément à la résolution 2005/51 de la Commission des droits de l'homme, la préparation d'une étude sur les meilleures pratiques pour mettre en œuvre les recommandations figurant dans ses rapports généraux et ses rapports de missions sur le terrain. Cette étude se basera sur des informations recueillies auprès de différentes sources.

Le Rapporteur a invité les gouvernements à lui transmettre toutes les informations qu'ils jugent utiles pour recenser les meilleures pratiques à adopter pour assurer la mise en œuvre de ses recommandations, notamment des données précises sur leurs politiques internes ou les principes directeurs destinés à orienter la coopération internationale en matière de développement, de manière à améliorer le niveau de vie et le respect des droits humains des peuples autochtones. Il a en outre demandé aux divers organes et programmes du système des Nations Unies, ainsi qu'aux organisations autochtones et à la société civile, de lui fournir les informations susceptibles de lui être utiles pour finaliser son étude.



José Aylwin, Isabel Madariaga, Chandra Roy et Mauricio René Valdés

Les exemples de meilleures pratiques qui méritent d'être notés sont les mécanismes établis au Guatemala, au Mexique et dans la région andine, où le Haut-Commissariat aux droits de l'homme travaille de concert avec des acteurs locaux sur des projets visant à assurer la mise en œuvre des recommandations du Rapporteur spécial.

Voici quelles sont les recommandations formulées par les participants au Séminaire international à ce chapitre :

- Les meilleures pratiques exigent de chacun des acteurs concernés qu'il adopte une approche de coopération active et coordonne ses efforts avec ceux des autres acteurs. Tous doivent travailler en collaboration avec les peuples autochtones pour éliminer les obstacles et remédier aux violations des droits humains.
- Il est essentiel d'intégrer la formation en droits humains dans les activités des différents acteurs concernés et ce, dans le cadre de leurs mandats respectifs.
- La sensibilisation et l'information sont des facteurs favorables à la mise en œuvre des recommandations. Il est impératif de faire connaître et diffuser largement dans les pays les rapports du Rapporteur spécial, entre autres sous forme de résumés rédigés dans un langage accessible. On devrait en outre envisager la traduction des rapports dans les langues autochtones.
- La diffusion des recommandations des rapports dans les communautés favorisera la mobilisation de ces dernières et leur participation à l'élaboration de solutions.
- Il faudrait instituer au sein du Conseil des droits de l'homme un comité composé d'experts autochtones et d'experts indépendants qui se consacrerait aux droits humains des peuples autochtones. Le Comité se servirait dans son travail de la Déclaration sur les droits des peuples autochtones et des rapports du Rapporteur spécial.

Comme l'a noté le Rapporteur spécial dans son rapport au Conseil des droits de l'homme, malgré tous les efforts déployés, les droits des peuples autochtones de la planète font encore l'objet de violations graves et systématiques. Cette situation va perdurer tant que les causes fondamentales de ces violations ne seront pas éradiquées. Dans bien des cas, le Rapporteur ne constate que des « meilleures intentions », là où il devrait trouver les « meilleures pratiques ». Le défi à relever consiste donc à exploiter ces bonnes intentions pour en arriver à consolider concrètement et de manière permanente les droits humains et les libertés fondamentales des peuples autochtones.

