



# Assemblée générale

Distr. générale  
17 juillet 2019  
Français  
Original : anglais

---

**Soixante-quatorzième session**  
Point 69 a) de la liste préliminaire\*  
**Droits des peuples autochtones**

## **Droits des peuples autochtones**

### **Note du Secrétaire général**

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale le rapport soumis par la Rapporteuse spéciale sur les droits des peuples autochtones, en application de la résolution [33/12](#) du Conseil de droits de l'homme.

---

\* [A/74/50](#).

19-11889 (F) 020819 050819



Merci de recycler



## **Rapport de la Rapporteuse spéciale sur les droits des peuples autochtones**

### *Résumé*

Le présent rapport est soumis en application de la résolution [33/12](#) du Conseil des droits de l'homme. Dans un premier temps, la Rapporteuse spéciale sur les droits des peuples autochtones décrit les activités qu'elle a menées au cours de l'année écoulée et commente ses travaux sur les droits de femmes et des enfants autochtones. Puis dans un second temps, elle examine la question du droit des peuples autochtones d'être autonomes et de s'administrer eux-mêmes dans l'exercice de leur droit à l'autodétermination, en mettant en évidence ce qui fonctionne dans les dispositifs existants, ainsi que les insuffisances et les difficultés observées, et formule des recommandations sur les moyens de faire progresser l'exercice effectif de ce droit.

## Table des matières

	<i>s</i>	<i>Page</i>
I. Introduction . . . . .		4
II. Activités menées par la titulaire du mandat en 2018 et 2019 . . . . .		4
III. Femmes et enfants autochtones . . . . .		5
IV. Faire respecter le droit des peuples autochtones à l'autodétermination par l'exercice de leur droit à l'autonomie et l'auto-administration . . . . .		6
A. Caractère positif et transformateur du droit à l'autodétermination des peuples autochtones . . . . .		7
B. Nécessité d'une compréhension interculturelle pour garantir le droit à l'autonomie ou à l'auto-administration . . . . .		8
C. Éléments transversaux de l'exercice de l'autonomie ou de l'auto-administration . . . . .		9
D. Autonomie ou auto-administration autochtone : diversité des contextes et des dispositifs . . . . .		11
V. Conclusions et recommandations . . . . .		23

## I. Introduction

1. Le présent rapport est le dernier soumis à l'Assemblée générale par l'actuelle titulaire du mandat de Rapporteuse spéciale sur les droits des peuples autochtones, Victoria Tauli-Corpuz. Dans un premier temps, la Rapporteuse spéciale décrit brièvement les activités qu'elle a menées depuis son rapport précédent (A/73/176) et ses travaux sur les droits des femmes et des enfants autochtones. Puis dans un second temps, elle examine certains aspects du droit des peuples autochtones d'être autonomes et de s'administrer eux-mêmes dans l'exercice de leur droit à l'autodétermination, en mettant en évidence ce qui fonctionne dans les dispositifs existants, ainsi que les insuffisances et les difficultés observées, et formule des recommandations sur les moyens de faire progresser l'exercice effectif de ce droit.

## II. Activités menées par la titulaire du mandat en 2018 et 2019

2. En 2018 et 2019, après avoir soumis son dernier rapport à l'Assemblée générale, la Rapporteuse spéciale a continué d'accomplir les tâches principales qui lui incombent dans le cadre de son mandat, à savoir réaliser des études thématiques, mener des évaluations de pays, répondre aux cas spécifiques de violations présumées des droits de l'homme et promouvoir les bonnes pratiques.

3. Du 19 au 29 novembre 2018, elle a effectué une visite officielle en Équateur pour évaluer les engagements pris dans la Constitution de 2008, qui reconnaît l'Équateur comme un État plurinational, de protéger les droits des peuples autochtones. La Rapporteuse spéciale en a conclu que la Constitution offrait une bonne base pour la construction d'un pays interculturel et plus inclusif. Elle a accueilli avec satisfaction les mesures prises par le Gouvernement dans le cadre d'un dialogue avec les peuples autochtones concernant l'enseignement interculturel bilingue, mais elle a souligné que beaucoup restait encore à faire en matière de reconnaissance des droits fondamentaux de la personne humaine des nationalités, des peuples et des communautés autochtones du pays, notamment de leurs droits à l'autodétermination et à leurs terres, territoires et ressources. Elle s'est dite vivement préoccupée par les conséquences de la priorité accordée aux activités d'extraction sur les droits des peuples autochtones, y compris ceux qui se trouvent en situation d'isolement ou de premier contact et par le manque de progrès adéquat dans l'harmonisation des systèmes judiciaires national et autochtone<sup>1</sup>.

4. Du 8 au 16 avril 2019, la Rapporteuse spéciale s'est rendue au Timor-Leste, où a examiné plusieurs questions concernant les peuples autochtones, telles que les systèmes judiciaires coutumiers, les terres communautaires, l'éducation et les mesures relatives à la protection de la biodiversité, à l'adaptation aux changements climatiques et à l'atténuation de leurs effets. Elle s'est certes réjouie de l'attention accordée par le Gouvernement aux systèmes judiciaires coutumiers, aux langues et à l'éducation autochtones, mais s'est déclarée cependant préoccupée par les conséquences des activités d'extraction financées par l'État, les déplacements forcés, l'absence d'un cadre réglementaire adéquat de gestion des terres ancestrales des peuples autochtones et le taux élevé de malnutrition chronique dans le pays<sup>2</sup>.

5. En septembre 2019, la Rapporteuse spéciale soumettra au Conseil des droits de l'homme un rapport thématique sur la question des systèmes judiciaires autochtones<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> A/HRC/42/37/Add.1.

<sup>2</sup> La déclaration faite au terme de la mission peut être consultée à l'adresse [www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24492&LangID=E](http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24492&LangID=E).

<sup>3</sup> A/HRC/42/37. Voir également A/HRC/42/37/Add.2.

6. Entre le 30 juin 2018 et le 1<sup>er</sup> juillet 2019, la Rapporteuse spéciale a adressé 117 communications à plus de 30 pays et à d'autres entités, telles que des sociétés privées et des organisations intergouvernementales<sup>4</sup>. Elle a également publié des communiqués de presse sur des situations urgentes ou particulièrement préoccupantes<sup>5</sup>. Elle a poursuivi sa collaboration avec l'Instance permanente sur les questions autochtones et le Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones, notamment sur la question du droit des peuples autochtones d'être autonomes et de s'administrer eux-mêmes.

7. La Rapporteuse spéciale a effectué des visites académiques dans plusieurs pays, dont l'Australie, le Cambodge, la Colombie et le Mexique, pour y apporter une assistance technique à la demande des États Membres. Elle a continué d'assurer le suivi des conférences et réunions internationales intéressant les droits des peuples autochtones, notamment les sessions de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et le forum politique de haut niveau pour le développement durable. En outre, elle a poursuivi sa coopération avec les entités des Nations Unies pour qu'elles promeuvent les droits des peuples autochtones dans le cadre de leurs travaux. En janvier 2019, elle a été invitée par l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture à participer en qualité d'oratrice principale à la manifestation de lancement de l'année 2019 Année internationale des langues autochtones.

### III. Femmes et enfants autochtones

8. Le Rapporteuse spéciale est tenue par son mandat d'accorder une attention particulière aux droits de la personne et aux libertés fondamentales des enfants et des femmes autochtones et de tenir compte de la question du genre dans l'accomplissement de son mandat<sup>6</sup> ;

9. La titulaire actuelle du mandat et ses prédécesseurs ont accordé une attention particulière à la situation des enfants et des femmes autochtones en matière de droits de la personne, et pour ce faire, ils y ont dédié différentes sections de leurs rapports de visites de pays et mis l'accent sur des cas particulièrement préoccupants<sup>7</sup>.

10. La Rapporteuse spéciale a consacré à la question des femmes et des filles autochtones un rapport thématique qu'elle a soumis au Conseil des droits de l'homme en 2015<sup>8</sup>. Elle a continué de porter une attention particulière à la question des droits de la personne des femmes autochtones lors de ses visites de pays, en s'entretenant avec elles séparément pour prendre en compte leurs préoccupations spécifiques et formuler des recommandations, comme l'attestent ses rapports. Quant aux droits des enfants, elle s'est penchée avec préoccupation sur les domaines de l'éducation, de la santé, de la prise en charge hors du contexte familial et de la justice pour mineurs. Elle s'est rendue dans des écoles et des centres de détention pour femmes et pour mineurs.

11. La Rapporteuse spéciale a participé à des réunions dédiées aux questions relatives aux droits des femmes autochtones, telles que l'accès à la justice<sup>9</sup>, les

<sup>4</sup> Le détail des communications envoyées et des informations reçues au cours du mandat peut être consulté à l'adresse <https://spcommreports.ohchr.org/>

<sup>5</sup> Voir [www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/NewsSearch.aspx?MID=SR\\_Indigenous\\_People](http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/NewsSearch.aspx?MID=SR_Indigenous_People)

<sup>6</sup> Résolution 33/12 du Conseil des droits de l'homme, par. 1 h).

<sup>7</sup> Voir, par exemple, le rapport dans lequel le précédent titulaire de mandat aborde la question des femmes autochtones assassinées et portées disparues au Canada (A/HRC/27/52/Add.2).

<sup>8</sup> A/HRC/30/41.

<sup>9</sup> Notamment, un séminaire d'experts consacré aux expériences d'actions intentées dans des affaires de violence faite aux femmes et à l'accès des femmes à la justice en Amérique centrale, organisé

violences contre les femmes autochtones et le féminicide, et aux objectifs de développement durable<sup>10</sup> et elle a contribué en tant qu'animatrice à la soixante et unième session de la Commission de la condition de la femme. Elle a pris part aux débats sur les femmes autochtones disparues et assassinées au Canada et évalué l'état d'avancement de l'enquête diligentée au niveau national. Elle participe aux activités liées à la commémoration du vingt-cinquième anniversaire de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes : lutte pour l'égalité, le développement et la paix, qui se conclura par une réunion de haut niveau en 2020 sur la réalisation de l'égalité femmes-hommes et de l'autonomisation de toutes les femmes et de toutes les filles.

#### **IV. Faire respecter le droit des peuples autochtones à l'autodétermination par l'exercice de leur droit à l'autonomie et l'auto-administration**

12. Dans son précédent rapport à l'Assemblée générale, la Rapporteuse spéciale a donné un aperçu de la question du droit des peuples autochtones d'être autonomes et de s'administrer eux-mêmes, en prenant en considération ses aspects internes et externes. Elle a examiné les cadres universels pertinents de défense des droits de l'homme et insisté sur l'importance de leur application pour la réalisation des objectifs fixés à l'échelle internationale, dont les objectifs de développement durable. Elle a également insisté sur la nécessité de s'engager plus activement dans ce domaine, en étudiant les bonnes pratiques et les solutions qui permettraient de surmonter les obstacles qui empêchent les peuples autochtones d'exercer leur droit à l'autodétermination et leur droit d'être autonomes et de s'administrer eux-mêmes<sup>11</sup>.

13. Dans le présent rapport, la Rapporteuse spéciale, d'une part, indique les dispositifs et autres processus juridiques déjà en place qui se rapportent ou sont propices à la reconnaissance et à l'exercice du droit des peuples autochtones d'être autonomes et de s'administrer eux-mêmes, l'objectif étant de mettre en évidence ce qui fonctionne, ainsi que les insuffisances et les difficultés observées dans ces pratiques, d'autre part, formule des recommandations sur les moyens de faire progresser l'exercice effectif du droit des peuples autochtones de bâtir des sociétés plus justes et plus inclusives.

14. Le rapport s'appuie sur des travaux de recherche indépendants, les communications transmises par les États Membres en réponse à l'appel à contribution lancé en 2018 sur les systèmes de gouvernance autonome des peuples autochtones et les rapports sur la question des titulaires de mandat et des organes des Nations Unies chargés des droits de l'homme. Pour recueillir davantage de points de vue, la Rapporteuse spéciale a coorganisé une rencontre d'échanges sur la mise en pratique des dispositifs d'autonomie et des systèmes d'auto-administration conçus par les

---

par l'antenne canadienne d'Avocats sans frontières Canada et Mujeres Transformando el Mundo, organisation non gouvernementale sise au Guatemala, et un colloque organisé en 2016 sur le thème « Planning for change: towards a national inquiry and an effective national action plan » (Planifier le changement – vers une enquête nationale et un plan d'action national efficace) par l'Alliance féministe pour l'Action internationale du Canada et l'Association des femmes autochtones du Canada.

<sup>10</sup> Notamment une réunion organisée par le Fonds des Nations Unies pour l'enfance à Manille en 2017.

<sup>11</sup> Voir également la note du Secrétariat transmettant le rapport de la réunion du groupe international d'experts sur le développement durable dans les territoires des peuples autochtones (E/C.19/2018/7, par. 27).

peuples autochtones dans différents contextes. La rencontre a été accueillie par l'Institut national des peuples autochtones du Gouvernement mexicain<sup>12</sup>.

## A. Caractère positif et transformateur du droit à l'autodétermination des peuples autochtones

15. La Rapporteuse spéciale rappelle que le droit à l'autodétermination des peuples autochtones est, fondamentalement, un droit de la personne. Il est essentiel qu'il soit respecté pour que les peuples autochtones jouissent de tous les droits de l'homme collectifs et individuels s'y rapportant. Ce droit comporte une dimension externe et une dimension interne qui se traduisent pour les peuples autochtones par le fait d'être maîtres de leur existence et de pouvoir participer à la prise de décisions susceptibles de les concerner, conformément à leurs propres modèles culturels et structures de pouvoir<sup>13</sup>.

16. Le droit des peuples autochtones à l'autodétermination peut s'exercer par leur droit d'être autonomes ou de s'administrer eux-mêmes, conformément à l'article 4 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. La reconnaissance et l'exercice du droit à l'autodétermination emportent pour les États des obligations comme l'intégration adéquate de ce droit dans la législation nationale et la prise de responsabilités par les peuples autochtones eux-mêmes<sup>14</sup>.

17. La reconnaissance du droit à l'autodétermination des peuples autochtones a eu un impact positif et transformateur dans le domaine du droit international. De plus, la reconnaissance de ce droit peut avoir un effet transformateur lorsqu'il est exercé au niveau national. La Rapporteuse spéciale souligne que l'exercice effectif de ce droit appelle des changements dans la gouvernance générale des États, ce qui aura un effet positif sur le respect des droits de l'homme, la lutte contre les discriminations et les inégalités, la construction de sociétés plus démocratiques et plus inclusives, voire le renforcement de la légitimité de l'État<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> Le séminaire international sur le droit à l'autonomie et à l'auto-administration comme manifestation de l'exercice du droit des peuples autochtones à l'autodétermination a été accueilli par le Ministère mexicain des affaires étrangères à Mexico du 11 au 13 mars 2019. Il a été organisé par la Rapporteuse spéciale, la Commission interaméricaine des droits de l'homme, l'Instance permanente sur les questions autochtones, le Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones, le Groupe de travail international pour les affaires autochtones et la Fondation Tebtebba, en collaboration avec le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH).

<sup>13</sup> S. James Anaya, *Indigenous Peoples in International Law*, 2<sup>e</sup> édition. (New York, Oxford University Press, 2004) ; S. James Anaya, « The right of indigenous peoples to self-determination in the post-Declaration era », in *Making the Declaration Work: The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, Claire Charters et Rodolfo Stavenhagen, (sous la direction de). (Copenhague, Groupe de travail international pour les affaires autochtones, 2009) ; et [A/HRC/9/9](#). Pour d'autres informations, voir [A/73/176](#) et [A/HRC/15/35](#).

<sup>14</sup> Catherine J. Iorns Magallanes, « International Law Association interim report on a commentary on the Declaration of the Rights of Indigenous Peoples », Victoria University of Wellington Legal Research Paper, n° 50/2012 (2012).

<sup>15</sup> Anaya, « The right of indigenous peoples to self-determination » ; Mattias Åhrén, *Indigenous Peoples' Status in the International Legal System* (Oxford, Oxford University Press, 2016) ; Sheryl Lightfoot, *Global Indigenous Politics: A Subtle Revolution*. (Abingdon, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Routledge, 2016) ; Magallanes, « International Law Association interim report ».

## B. Nécessité d'une compréhension interculturelle pour garantir le droit à l'autonomie ou à l'auto-administration

18. Bien que dans les débats juridiques et académiques, il soit fait état de progrès accomplis dans l'affirmation des droits à l'autodétermination et à l'autonomie ou à l'auto-administration des peuples autochtones, la Rapporteuse spéciale est d'avis que peu d'attention a été accordée à l'interprétation que les peuples autochtones eux-mêmes font de ces droits et aux initiatives qu'ils prennent pour les exercer. Selon elle, l'interprétation faite par les peuples autochtones de leurs droits devrait servir de point de départ à l'élaboration et à l'adoption des mesures juridiques, gouvernementales et administratives nécessaires pour les exercer.

19. Le droit à l'autonomie ou à l'auto-administration, comme les droits sur les terres et les ressources, n'est pas seulement un concept juridique pour les peuples autochtones, mais aussi une question liée aux principaux aspects de leur existence en tant que sociétés différenciées<sup>16</sup>. Ils entendent par droit à l'autodétermination, le droit d'être maîtres de leur passé, de leur présent et de leur avenir. La maîtrise du passé signifie l'élaboration par eux-mêmes des récits de leur histoire ; la maîtrise du présent implique la capacité de pérenniser les éléments qui les caractérisent comme sociétés distinctes ; et la maîtrise de l'avenir est la garantie de savoir qu'ils pourront continuer d'exister en tant que populations d'origines diverses selon leurs propres conditions.

20. Dans la majorité des cas, l'exercice de ces droits a été décidé unilatéralement par les États. Les propositions formulées par les peuples autochtones ont dû être adaptées aux cadres juridique, politique et administratif existants. Le fait d'imposer ces cadres nationaux pour la mise en place des dispositifs d'autonomie ou d'auto-administration a souvent conduit à ce que l'on pourrait appeler des « autonomies partielles ». Une approche globale qui tienne compte de la manière dont les peuples autochtones conçoivent les territoires, le contrôle, le pouvoir et les relations s'impose. Les processus qui doivent être mis en place en vue de l'édification d'une nation ne pourront progresser sans compréhension mutuelle ni compromis entre les États et les peuples autochtones<sup>17</sup>.

21. La Rapporteuse spéciale n'a eu de cesse de rappeler qu'il était nécessaire d'instaurer un dialogue interculturel pour permettre des interprétations communes du contenu et de la portée des droits des peuples autochtones et des moyens de les exercer. Pour qu'un tel dialogue soit fructueux, il convient de développer la confiance mutuelle. Les États doivent revoir leurs approches des revendications des peuples autochtones. Ces revendications doivent être envisagées comme des problèmes de justice et de respect des droits de l'homme qui, s'ils sont résolus comme il convient, peuvent s'avérer salutaires pour l'ensemble du pays. La réalisation des droits des peuples autochtones ne doit pas être perçue comme représentant un coût. Pareille façon de voir crée des tensions inutiles entre les peuples autochtones, l'État et les populations dominantes car elle véhicule l'idée que les peuples autochtones réclament des privilèges injustifiés. De plus, elle n'est pas propice au partenariat qui s'impose et qui est mis en avant dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. C'est la Déclaration elle-même, cadre adopté par consensus par l'Assemblée générale, qui constitue la meilleure base à partir de laquelle on peut

<sup>16</sup> E/C.19/2018/7, par. 28.

<sup>17</sup> Asier Martínez de Bringas, « Autonomías indígenas en América Latina: una mirada comparada a partir de las dificultades para la construcción de un derecho intercultural », *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals-Journal of Self-Government*, vol. 28 (décembre 2018) ; Pedro García Hierro et Alexandre Surrallés, *Antropología de un Derecho: Libre Determinación de los Pueblos Indígenas como Derecho Humano* (Groupe de travail international sur les questions autochtones, Copenhague, 2009).



instaurer ou poursuivre un dialogue interculturel sur les moyens d'exercer les droits des peuples autochtones dans un cadre de coopération réciproque.

## C. Éléments transversaux de l'exercice de l'autonomie ou de l'auto-administration

### 1. Contrôle sur les terres, les territoires et les ressources naturelles

22. La Rapporteuse spéciale considère la jouissance par les peuples autochtones de leurs droits sur les terres, territoires et ressources naturelles comme le préalable fondamental à l'exercice de leur autonomie ou de leur auto-administration. En fait, pour de nombreux peuples autochtones, l'objectif principal de l'autonomie ou de l'auto-administration est de pouvoir maintenir le lien avec leurs terres, leurs territoires et leurs ressources, lequel définit leurs cultures et leurs identités en tant que peuples distincts. La prééminence de ces droits a été constamment réaffirmée par l'Organisation des Nations Unies, les organes régionaux chargés des droits de l'homme, les experts juridiques et les peuples autochtones eux-mêmes, et elle a été une priorité constante de la pratique des États qui ont veillé à donner effet à ces droits par des mesures législatives ou autres. Cette reconnaissance est également un aspect essentiel de la réparation et de la réconciliation<sup>18</sup>.

23. En conséquence, le droit des peuples autochtones à l'autonomie et à l'auto-administration ne peut être réellement garanti sans l'exercice effectif de leurs droits sur les terres et les territoires qu'ils possèdent, occupent, utilisent ou ont acquis depuis toujours. Les mesures qui ont pour effet de fragmenter leurs territoires et de limiter leurs compétences entravent l'exercice de l'autonomie ou de l'auto-administration.

24. La titulaire du mandat et ses prédécesseurs ont analysé la manière dont les droits territoriaux des peuples autochtones sont appliqués à l'occasion de toutes leurs visites de pays et dans maintes communications. Tout en donnant acte des progrès accomplis par certains pays dans la reconnaissance légale de ces droits et la réglementation y afférente, ils ont fait observer que les efforts actuels sont encore marqués par de graves insuffisances. Même dans les pays où les droits des peuples autochtones sur les terres et les ressources ont été reconnus, les mesures nécessaires à leur réalisation n'ont été ni élaborées ni appliquées. Le manque de cohérence de l'ensemble du cadre juridique national, la reconnaissance insuffisante du sujet de ces droits, la limitation des compétences et l'absence de moyens adéquats de régler les différends sont quelques-uns des problèmes recensés.

25. Une question centrale à cet égard est celle des ressources naturelles disponibles sur les territoires des autochtones. La plupart des atteintes aux droits de l'homme collectifs et individuels que subissent les peuples autochtones, y compris les atteintes à la vie et à la sécurité, sont liées à l'accès aux ressources naturelles de leurs territoires et à leur exploitation<sup>19</sup>. Il est fondamental que les États et les peuples autochtones aient une compréhension commune du problème et parviennent à un accord mutuel dans le plein respect des droits de l'homme des peuples autochtones.

<sup>18</sup> A/72/186 ; Magallanes, « International Law Association interim report », p. 10 ; *Study of the Problem of Discrimination against Indigenous Populations* (publications des Nations Unies, numéro de vente : E.86.XIV.3) ; Commission interaméricaine des droits de l'homme, *Peuple Mayagna (Sumo) Awas Tingni c. Nicaragua*, arrêt du 31 août 2001, série C, n° 79 ; *Peuple Moiwana c. Suriname*, arrêt du 15 juin 2005, série C, n° 124 ; *Peuple autochtone Yakye Axa c. Paraguay*, arrêt du 17 juin 2005, série C, n° 125 ; *Peuple autochtone Sawhoyamaxa c. Paraguay*, arrêt du 29 mars 2006, série C, n° 146 ; *Peuple autochtone Xakmók Kasék c. Paraguay*, arrêt du 24 août 2010, série C, n° 214 ; A/HRC/9/9 ; A/HRC/27/52.

<sup>19</sup> A/HRC/39/17, par. 27 à 39 ; A/HRC/24/41 ; A/HRC/21/47 ; A/HRC/18/35.

## 2. Autorités et institutions autochtones

26. Le droit des peuples autochtones à l'autonomie et à l'auto-administration, dans ses dimensions internes et externes, s'exerce par l'intermédiaire de leurs propres autorités et institutions, qui peuvent être coutumières mais aussi de création récente. La relation de ces institutions avec l'État dans son ensemble doit être déterminée dans le cadre des accords interculturels que les États et les peuples autochtones sont appelés à conclure pour exercer le droit à l'autodétermination.

27. Un grand nombre de pays offrent des exemples de bonnes pratiques en matière de reconnaissance des autorités et institutions autochtones, notamment des systèmes de justice autochtones<sup>20</sup>. Néanmoins, dans la plupart des cas, le pouvoir de décision des autorités autochtones s'exerce sous le contrôle des organes de l'État selon les modalités prévues à cet effet. Dans de nombreux pays, la reconnaissance des institutions dirigeantes autochtones dépend encore de procédures inadéquates d'enregistrement et de reconnaissance par l'État, qui empiètent indument sur le pouvoir de décision des autochtones dans les domaines politique, social et culturel. L'ingérence des pouvoirs publics dans la nomination des chefs coutumiers compromet gravement la capacité d'auto-administration des autochtones<sup>21</sup>.

28. De plus, en raison de circonstances passées ou présentes, les institutions et structures d'auto-administration autochtones se sont affaiblies et peuvent avoir besoin d'un soutien pour être en mesure de fonctionner et d'exercer leurs responsabilités. La Rapporteuse spéciale a maintes fois exhorté les États à considérer le renforcement des autorités et institutions autochtones comme une priorité.

## 3. Moyens de financer les activités autonomes des peuples autochtones et de réaliser leur droit à leur propre développement

29. Comme l'énoncent les articles 4 et 34 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, les peuples autochtones ont le droit de disposer des moyens de financer leurs activités autonomes. Les modalités d'exercice de ce droit dépendent de nombreux facteurs, sachant que, dans certains cas, ces peuples disposent ou peuvent disposer des moyens de prendre en charge elles-mêmes une partie ou la totalité de leurs activités autonomes, alors que dans d'autres cas, la spoliation de leurs ressources les a rendues tributaires de l'appui extérieur jusqu'à ce qu'elles puissent reprendre leur vie en main. Des mesures spéciales peuvent s'avérer nécessaires à cet égard.

30. Dans plusieurs pays, il existe des arrangements financiers qui garantissent l'autonomie des autochtones, mais, dans la plupart des cas, c'est l'État qui décide des priorités concernant l'utilisation des fonds alloués à leurs territoires. De plus, les sommes transitent parfois par les autorités publiques locales qui contrôlent et conditionnent leur utilisation et prennent en charge l'administration des ressources, dont elles consacrent une bonne partie à d'autres fins. Les modalités d'accès et d'utilisation des fonds selon des procédures administratives culturellement inadéquates et extrêmement bureaucratiques posent également problème<sup>22</sup>.

31. Dans le même temps, d'aucuns ont prétendu que les mesures spéciales et les services de base mis en place par l'État avaient servi de moyen de contrôle et d'assimilation des populations, ce qui avait affaibli, et non renforcé l'exercice par les peuples autochtones de leur autonomie ou de leur auto-administration. Il est essentiel d'intégrer pleinement à ces mesures et services l'objectif ultime de l'autonomisation

<sup>20</sup> [A/HRC/42/37](#).

<sup>21</sup> [A/HRC/15/35](#), par. 49 et 50.

<sup>22</sup> [A/HRC/27/52/Add.2](#), par. 42 à 45 ; [A/HRC/21/47/Add.1](#), par. 70 ; [A/HRC/15/37/Add.3](#), par. 83.

des peuples autochtones, pour qu'ils prennent en main leurs propres affaires dans tous les domaines de la vie<sup>23</sup>.

32. Dans ce contexte, la Rapporteuse spéciale réaffirme que la capacité des peuples autochtones de choisir et de contrôler leurs propres voies de développement est essentielle au bon fonctionnement de sociétés autonomes. Les priorités, modèles et propositions des peuples autochtones doivent être respectés et soutenus, en tenant compte du fait que, dans la plupart des cas, l'exercice effectif de leur droit à l'autonomie et à l'auto-administration dépend de leur capacité de contrôler et d'utiliser leurs terres, territoires et ressources naturelles.

#### **D. Autonomie ou auto-administration autochtone : diversité des contextes et des dispositifs**

33. Il y a dans le monde une diversité extraordinaire de peuples autochtones. Leurs histoires coloniales et leurs relations avec les sociétés qui les entourent sont différentes, comme le sont leurs visions du monde et leurs structures sociales, politiques, économiques et culturelles. Ils ne vivent pas dans les mêmes écosystèmes et ont ainsi développé des moyens de subsistance différents qui sont les mieux adaptés à leurs terres et territoires. En outre, ils vivent dans des contextes juridiques et politiques différents, dans des États qui sont passés par des processus d'édification qui ont engendré des structures généralement discriminatoires à l'égard de certains secteurs de la société et moins tolérantes face à la diversité. Cette variété de situation est dynamique, évolue constamment et s'inscrit dans des processus historiques et sociaux larges.

34. Dans ce contexte des plus variés, les peuples autochtones exercent ou cherchent à exercer leur droit à l'autonomie et à l'auto-administration, à le faire passer du texte à la réalité. La Rapporteuse spéciale est consciente que, dans la plupart des cas, les arrangements officiels en vigueur sont des processus en cours qui ne font que partiellement une application pleine et entière du droit à l'autodétermination. Néanmoins, il importe d'examiner et d'évaluer les réalités existantes pour en tirer des conclusions et des recommandations susceptibles de retenir l'attention des États comme des peuples autochtones pour l'exercice du droit à l'autonomie ou à l'auto-administration et l'accomplissement des obligations connexes de l'État.

35. La présente section donne un aperçu de certaines pratiques en vigueur, notamment des mesures juridiques et autres qui permettent ou permettraient d'avancer vers la réalisation du droit à l'autonomie ou à l'auto-administration. Cet aperçu n'est pas exhaustif, et ne constitue pas non plus une tentative de classification ou de systématisation des réalités actuelles en des modèles figés. Les rubriques générales qui suivent visent à rendre compte de quelques processus en cours.

##### **1. Exercice de fait de l'autonomie et de l'auto-administration**

36. Dans certaines régions, les peuples autochtones exercent librement leur droit à l'autonomie ou à l'auto-administration indépendamment de la reconnaissance d'un État. Ainsi, les peuples autochtones isolés du bassin de l'Amazonie et du Gran Chaco ont décidé d'éviter tout contact avec les étrangers. Ce choix est leur expression du droit à l'autodétermination. Plusieurs pays, notamment la Bolivie (État plurinational de), le Brésil, la Colombie et l'Équateur, ont, par des lois ou des politiques publiques,

<sup>23</sup> [A/HRC/12/34/Add.2](#), par. 25 et 61 ; [A/HRC/15/37/Add.4](#), par. 32 à 49 et 66 à 70 ; [A/HRC/36/46/Add.2](#) ; CAN 2/2012 ; CAN 2/2016.

fait droit à ce principe et pris des mesures de protection qui, en particulier, préservent les territoires coutumiers de toute intrusion<sup>24</sup>.

37. De nombreux peuples autochtones vivent dans des zones reculées où la présence de l'État est réduite voire inexistante et où ils ont peu de relations avec les sociétés et les lieux de peuplement extérieurs. En pareille situation, ils continuent d'avoir la maîtrise de leurs terres et de leurs ressources et de se gouverner eux-mêmes, même si leurs droits, voire leur existence, ne sont pas reconnus par l'État. Cet exercice de fait de leurs droits peut être menacé si, pour des raisons économiques, stratégiques ou autres, leur aire de peuplement prend de la valeur pour l'État ou d'autres parties intéressées.

38. La faiblesse des moyens de l'État, entre autres financiers, laissent les peuples autochtones continuer à se gouverner eux-mêmes, totalement ou partiellement. Ainsi, dans certains pays, le système de justice ordinaire n'est effectif que dans certaines parties du territoire national, ce qui permet aux communautés autochtones de conserver leurs systèmes de justice coutumière, avec de bons résultats en matière de prévention de la violence<sup>25</sup>. Dans plusieurs territoires autochtones de la Colombie, de l'Équateur et du Mexique, entre autres, des gardes autochtones assurent la sécurité des communautés et la protection du territoire<sup>26</sup>.

39. La Rapporteuse spéciale estime que l'absence d'officialisation des droits des peuples autochtones risque de les mettre à la merci de la volonté de l'État et d'intérêts extérieurs. Les pays ont le devoir de légitimer ces droits par des mesures légales et administratives adéquates, élaborées en coopération avec les peuples autochtones. Dans de nombreux pays, ces populations demandent cette reconnaissance<sup>27</sup>, bien que, dans certaines circonstances, des peuples, nations et communautés autochtones préfèrent rester sans reconnaissance et renoncer aux protections qui découlent de la reconnaissance afin de garder le contrôle et de préserver l'indépendance de leurs structures<sup>28</sup>.

40. Si les mesures légales et réglementaires adoptées pour reconnaître officiellement les droits des autochtones, en particulier sur leurs terres, territoires et ressources, sont inadéquates, cela peut entraîner des conflits de compétences et l'occupation de territoires autochtones par des tiers, au détriment du pouvoir de contrôle et d'usage des peuples autochtones. Pour remédier à cette situation, certains peuples autochtones ont décidé de proclamer leur autonomie pour reprendre le contrôle de leurs destinées et de leurs territoires. Au Pérou, le gouvernement territorial autonome de la nation Wampis s'est auto-proclamé en 2015, après avoir adopté son statut d'autonomie. Les Wampis souhaitent engager un dialogue avec les

<sup>24</sup> [A/HRC/39/17/Add.1](#) ; HCDH, « Directrices de Protección para los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en contacto inicial de la región amazónica, el Gran Chaco y la región oriental de Paraguay », Genève, mai 2012 ; Commission interaméricaine des droits de l'homme, *Indigenous Peoples in Voluntary Isolation and Initial Contact in the Americas* (OEA/Ser.L/V/II, Doc. 47/13, 2013).

<sup>25</sup> Comme l'attestent les statistiques officielles du Guatemala. Voir [A/HRC/39/17/Add.3](#), par. 78 et 79 ; [A/HRC/42/37/Add.1](#) et [A/HRC/42/37/Add.2](#).

<sup>26</sup> [A/HRC/15/37/Add.3](#), par. 24 et 62 ; [A/HRC/39/17/Add.2](#) par. 52 ; [A/73/176](#), par. 74 , [A/HRC/42/37/Add.1](#).

<sup>27</sup> Par exemple, en Australie ([A/HRC/15/37/Add.4](#), par. 14, et [A/HRC/36/46/Add.2](#), par. 22) et en Nouvelle-Zélande ([A/HRC/18/35/Add.4](#), par. 46 et 47). Au Guatemala, les organisations autochtones et le Procureur général, avec le soutien du HCDH, ont plaidé pour une révision constitutionnelle visant à faire reconnaître les pratiques de droit coutumier autochtones. Malheureusement, elle a été rejetée par le Congrès (voir GTM 1/2017).

<sup>28</sup> [A/HRC/15/35](#), par. 51 ; voir aussi des exemples au Mexique ([E/CN.4/2004/80/Add.2](#), par. 54, 55 et 68, et [A/HRC/39/17/Add.2](#), par. 53) et aux États-Unis d'Amérique ([E/C.19/2018/7](#), par. 25).

pouvoirs publics en vue de la reconnaissance de leurs autorités au sein de l'État<sup>29</sup>. Dans de nombreux pays, les peuples autochtones ont mis sur pied des initiatives d'autonomie, élaboré des projets de vie ou formulé d'autres propositions analogues pour bâtir leur avenir sur leurs terres et leurs territoires, et ils demandent aux États de respecter ces projets et de soutenir leur mise en œuvre.

## 2. Traités, accords et autres arrangements constructifs

41. Plusieurs pays ont officiellement reconnu le droit des peuples autochtones d'être autonomes ou de s'administrer eux-mêmes, soit dans des dispositions constitutionnelles ou législatives, soit par la conclusion de traités, d'accords ou d'arrangements constructifs officiels avec les peuples autochtones. L'étendue et le degré de la reconnaissance varient, comme l'exercice de ce droit.

42. Dans le cadre de la colonisation des Amériques, de l'Afrique de l'Ouest et de l'Asie, la Couronne britannique et d'autres puissances coloniales ont signé des traités historiques qui sont encore un élément central des relations entre les États et les peuples autochtones du Canada, de la Nouvelle-Zélande et des États-Unis d'Amérique, entre autres. Les États postcoloniaux ont poursuivi cette pratique, comme dans le cas de l'accord des volontés signé par le Chili et le Roi des Rapa Nui en 1888<sup>30</sup>. Comme énoncé au préambule et à l'article 37 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, les traités sont la base d'un partenariat renforcé entre les peuples autochtones et les États ; ils reposent sur la bonne foi, la reconnaissance mutuelle et le consentement, et doivent être honorés, respectés et effectivement appliqués. Les traités constituent le fondement de l'autodétermination des peuples autochtones. Leur application effective devrait aller de pair avec la reconnaissance des peuples autochtones en tant qu'entités politiques habilitées à s'auto-administrer<sup>31</sup>.

43. Les processus de négociation et d'application des traités historiques ont été analysés en profondeur lors de plusieurs réunions d'experts parrainées par l'Organisation des Nations Unies et par la titulaire du mandat dans des communications et des comptes rendus de visites dans les pays<sup>32</sup>. L'actuelle et les précédents titulaires du mandat ont souligné qu'il importait d'interpréter et d'appliquer les traités conformément à leur esprit et leur intention d'origine et tels que les peuples autochtones les comprennent, à la lumière du droit international des droits de l'homme concernant les peuples autochtones, et dans le sens d'un renforcement de leur droit à l'autodétermination<sup>33</sup>. Entre autres points importants, on notera la nécessité de remédier à l'asymétrie du rapport de force lors des négociations, l'existence de mécanismes de recours satisfaisants, à l'exemple du Tribunal de Waitangi en Nouvelle-Zélande, et la bonne intégration des traités dans les cadres juridiques nationaux<sup>34</sup>.

44. Aujourd'hui également, des traités sont en cours de négociation et de mise en œuvre. Au Canada, depuis 1975, 25 nouveaux traités ont été signés avec des peuples

<sup>29</sup> [A/73/176](#), par. 77 ; [E/C.19/2018/7](#).

<sup>30</sup> Groupe de travail international pour les affaires autochtones, « The human rights of the Rapa Nui people on Easter Island: report of the international observers' mission to Rapa Nui 2011 », Rapport n° 15, 2012. Pour obtenir des informations sur la situation actuelle, voir [CHL 1/2010](#), [CHL 4/2010](#), [CHL 1/2011](#) et [CHL 1/2016](#).

<sup>31</sup> [E/CN.4/2006/78/Add.3](#) ; [A/HRC/27/52/Add.2](#), par. 9 et 39 ; [A/HRC/21/47/Add.1](#), par. 3.

<sup>32</sup> [A/HRC/EMRIP/2014/CRP.1](#).

<sup>33</sup> [E/CN.4/2005/88/Add.3](#) et [E/CN.4/2005/88/Add.3/Corr.1](#) ; [A/HRC/27/52/Add.2](#) ; [A/HRC/18/35/Add.4](#).

<sup>34</sup> Pour obtenir des informations sur les progrès accomplis et les problèmes à résoudre en Nouvelle-Zélande, voir [A/HRC/18/35/Add.4](#), par. 7 à 45, [E/CN.19/2013/18](#) et [CERD/C/NZL/CO/21-22](#), par. 12.

autochtones, dont 22 comprennent des accords d'auto-administration<sup>35</sup>. Dans la région inuite, deux des quatre accords conclus comportent des dispositions d'auto-administration. Au Nunavut, l'accord sur les revendications territoriales conclu en 1993 est entré en vigueur en 1999. Les négociations comprenaient également un volet politique qui s'est traduit dans la loi sur le Nunavut portant création d'un Gouvernement du territoire et garantissant l'égalité de droits de ses habitants. S'agissant de l'administration territoriale, la faible représentation des Inuits aux postes de responsabilité et le reproche de ne pas accorder une place suffisante au savoir traditionnel inuite dans ses pratiques ont suscité des débats au sein des Inuits du Nunavut sur l'opportunité de créer un gouvernement autonome alternatif, au moins sur les terres qui leur appartiennent. S'agissant de la mise en valeur des ressources naturelles, les relations avec l'industrie sont également tendues<sup>36</sup>.

45. Comme indiqué dans le rapport précédent, un accord d'autodétermination fait actuellement l'objet d'un processus de négociation exemplaire entre le Danemark et le Groenland<sup>37</sup>. Des discussions préparatoires à la conclusion d'un traité se poursuivent également en Australie<sup>38</sup>. Dans les pays nordiques, la Convention sâme nordique est une illustration récente d'une initiative conjointe d'États et de peuples autochtones visant à établir un instrument juridique contraignant, caractérisé en l'occurrence par une approche transfrontière des droits des Sâmes commune à la Finlande, à la Norvège et à la Suède. Le processus a commencé en 1986. En 2001, un groupe de rédaction composé de six experts a été constitué : trois désignés par chacun des États et trois par chacun des parlements sâmes de ces pays. Le projet résultant de leurs travaux, publié en 2005, comportait des dispositions relatives à l'autodétermination, à la non-discrimination, à la gouvernance, à la langue et à la culture, à l'éducation et aux droits à la terre, à l'eau et aux moyens de subsistance, auxquelles s'ajoutaient des dispositions concernant l'application de la Convention. En 2010, un modèle de négociations en vue de finaliser la Convention a été approuvé. Les négociations ont commencé en 2011 et ont pris fin en janvier 2017. La proposition est actuellement étudiée par les Gouvernements des trois pays<sup>39</sup>.

46. Des accords et autres arrangements constructifs entre États et peuples autochtones ont aussi été signés au terme de processus de paix, généralement après des décennies de conflits causés par la non-reconnaissance et le non-respect des droits fondamentaux des autochtones. Certains de ces accords reconnaissent officiellement différents aspects du droit des peuples autochtones à l'autonomie ou à l'auto-administration.

47. L'Accord de paix de Chittagong Hill Tracts a été signé en 1997 par le Gouvernement bangladais et le Parbatya Chattagram Jana Samhati Samiti. Les parties ont reconnu la nécessité d'assurer la réadaptation des personnes touchées par le conflit, de renforcer les systèmes d'auto-administration de la région et de garantir un règlement équitable des différends fonciers. Dans la structure centralisée du pays, le système juridico-administratif de la région des Chittagong Hill Tracts fait exception. L'autorité administrative semi-autonome de la région est exercée conjointement par les représentants du Gouvernement central (agents des districts et des sous-districts), les institutions coutumières des chefs traditionnels, chefs de tribu et chefs de village, et les conseils élus aux niveaux des districts et des régions, essentiellement composés

<sup>35</sup> E/CN.4/2005/88/Add.3, sect. G.

<sup>36</sup> Groupe de travail international pour les affaires autochtones, « Indigenous peoples' rights to autonomy and self-government as a manifestation of the right to self-determination », document établi pour le séminaire international tenu à Mexico du 11 au 13 mars 2019, p. 31 à 33.

<sup>37</sup> A/73/176, par. 80.

<sup>38</sup> A/HRC/36/46/Add.2, par. 24, 25 et 107 a).

<sup>39</sup> A/HRC/33/42/Add.3 ; A/HRC/18/35/Add.2 ; A/HRC/15/37/Add.6. Le texte anglais de la Convention est disponible à l'adresse [www.sametinget.se/105173](http://www.sametinget.se/105173).



d'autochtones, tous étant supervisés par le Ministère des affaires des Chittagong Hill Tracts. Des lois ont été adoptées pour mettre en place les mécanismes d'auto-administration, mais l'Accord n'ayant pas été reconnu constitutionnellement, son application et même son maintien sont à la merci de la volonté politique du Gouvernement central. Les mécanismes des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme, dont la Rapporteuse spéciale, ont fait part, à plusieurs reprises, des préoccupations que suscite l'absence de progrès tangibles dans la mise en œuvre de l'Accord, en particulier des dispositions clefs concernant les terres et les ressources<sup>40</sup>.

48. Au Guatemala, l'Accord relatif à l'identité et aux droits des populations autochtones, signé en 1995, est l'un des 12 accords constituant l'Accord pour une paix ferme et durable conclu entre le Gouvernement et l'Union révolutionnaire nationale guatémaltèque. Au chapitre des droits civils, politiques, sociaux et économiques, des dispositions prévoyaient la reconnaissance des autorités autochtones, la nécessité de mettre en place une structure administrative décentralisée et la nécessité de renforcer la participation des peuples autochtones à tous les niveaux de la prise de décisions, y compris au moyen de mécanismes de consultation. L'Accord appelait également à la reconnaissance des systèmes de justice autochtones et abordait certaines questions liées aux droits sur les terres. En 2005, les accords ont été incorporés au droit national. La lenteur de la mise en œuvre de l'Accord pour une paix ferme et durable, qui a été pointée par le Secrétariat de la paix du Guatemala, est un sujet de préoccupation dont les entités des Nations Unies et les organes régionaux des droits de l'homme se sont fait l'écho<sup>41</sup>. Comme l'a fait observer la Rapporteuse spéciale, la reconnaissance effective de l'autonomie ou de l'auto-administration autochtone, notamment le respect des instances traditionnelles, se fait toujours attendre, et lesdites instances se sont encore affaiblies après la création des institutions découlant du régime agraire et des lois de décentralisation<sup>42</sup>.

### 3. Reconnaissance constitutionnelle du droit des peuples autochtones d'être autonomes ou de s'administrer eux-mêmes

49. Dans plusieurs pays, des éléments du droit des peuples autochtones à l'autodétermination, y compris l'exercice de l'autonomie ou de l'auto-administration, ont été reconnus dans la constitution : cela va de la reconnaissance de fonctions consultatives et de certaines institutions autochtones à la consécration d'une gamme étendue de droits territoriaux et de droits à l'auto-administration. Pour ce qui est de la consécration de droits, les systèmes les plus avancés de reconnaissance constitutionnelle et légale se rencontrent en Amérique latine. En Asie, certaines constitutions mentionnent des accords d'autonomie et reconnaissent le droit coutumier autochtone et le droit d'occuper des terres coutumières, tandis qu'en Afrique, certains pays ont inscrit des éléments d'auto-administration, comme les autorités coutumières, dans leur constitution. Enfin, un petit nombre de pays se sont engagés sur la voie de l'édification de nations vue comme l'aboutissement naturel de la reconnaissance du caractère plurinational, multiethnique et multiculturel de leurs sociétés.

<sup>40</sup> E/C.19/2011/6 ; E/C.19/2014/4 ; Raja Devasish Roy, « Challenges for judicial pluralism and customary laws of indigenous peoples : the case of the Chittagong Hill Tracts, Bangladesh », *Arizona Journal of International and Comparative Law*, vol. 21, n° 1 (printemps 2004) ; A/HRC/9/9/Add.1, par. 50 ; BGD 4/2014 ; CCPR/C/BGD/CO/1, par. 12.

<sup>41</sup> Secrétariat de la paix du Guatemala, *Agenda Política de la Paz, 2017 – 2026: Compromisos por Cumplir*, Guatemala, avril 2017 ; A/HRC/39/17/Add.3, par. 17, 18, 35, 102 et 103 ; Commission interaméricaine des droits de l'homme, *Situation of Human Rights in Guatemala: Diversity, Inequality and Exclusion* (OEA/Ser.L/V/II, Doc. 43/15, 31 décembre 2015) ; voir également E/CN.4/2003/90/Add.2 et CERD/C/GTM/CO/16-17, par. 15 et 16.

<sup>42</sup> A/HRC/39/17/Add.3, par. 63, 73 à 75 et 103.

50. La reconnaissance constitutionnelle des droits des peuples autochtones en Amérique latine a permis d'officialiser différents modèles d'autonomie et d'auto-administration aux niveaux territorial, régional ou municipal. Outre que la plupart des pays de la région ont pris acte de la réalité multiethnique et multiculturelle de leurs sociétés dans leur constitution, ils y ont inscrit certains droits autochtones, même si des failles dans la mise en pratique des engagements constitutionnels, en particulier des dispositions concernant les terres, les territoires et les ressources naturelles, ont été observées et signalées dans les rapports de mission dans les pays de la titulaire du mandat<sup>43</sup>.

51. Plusieurs constitutions d'Amérique latine fixent le cadre juridique d'une forme avancée d'autonomie territoriale qui s'exerce à l'intérieur de territoires délimités réservés aux communautés autochtones. Le Panama a été le premier pays de la région à reconnaître à des peuples autochtones des droits à la propriété collective de terres et à l'autonomie politique et administrative par la création de régions autochtones. Cinq d'entre elles sont reconnues par des lois ad hoc depuis 1938. À l'intérieur, les peuples autochtones jouissent du droit à la propriété collective de leurs terres et d'un degré important d'autonomie qui comprend notamment l'élection de leurs propres autorités et le contrôle de leurs affaires internes. Un droit de contrôle formel sur les ressources naturelles non renouvelables leur est également reconnu, même si ce droit n'est pas toujours réel<sup>44</sup>.

52. En Colombie, la constitution de 1991 prend en compte la réalité multiculturelle et multiethnique du pays et garantit un certain nombre de droits aux peuples autochtones, notamment l'élection de deux représentants autochtones au Sénat, ainsi que le droit de s'administrer eux-mêmes et de rendre la justice coutumière à l'intérieur de territoires reconnus. La constitution prévoit la possibilité de créer des entités territoriales autochtones dotées de ressources publiques pour qu'elles puissent exercer leurs attributions en toute autonomie. Le cadre juridique nécessaire à la création de ces entités n'ayant pas été mis en place, les réserves sont restées les seuls territoires autonomes reconnus. Quelque 719 réserves ont été constituées, mais les opérations de délivrance de titres de propriété et de compensation de titres avancent lentement<sup>45</sup>. Le transfert de fonds publics par l'intermédiaire des municipalités a aussi un effet négatif sur le pouvoir de décision des communautés autochtones<sup>46</sup>.

53. Au Nicaragua, la Constitution de 1987 reconnaît les communautés ethniques et les peuples autochtones de la côte Atlantique ainsi que leurs droits de choisir leurs propres moyens d'organisation sociale et d'élire librement leurs autorités et représentants. Cette même année 1987, une structure administrative autonome a été créée pour cette région par l'adoption du Statut d'autonomie des régions de la côte Atlantique (loi n° 28). Dix ans plus tard, la loi n° 445 (2008) a rendu possible le développement de quelques aspects d'une occupation collective des terres et d'autorités communales<sup>47</sup>. À l'intérieur des régions autonomes, il existe trois niveaux

<sup>43</sup> A/72/186, par. 27 à 31 ; Fonds de développement pour les peuples autochtones d'Amérique latine et des Caraïbes, *Derechos de los pueblos indígenas: Marcos Jurídicos e Institucionales en los Estados Miembros del FILAC*, La Paz, janvier 2019 ; José Aylwin, « Los derechos de los pueblos indígenas en América Latina: avances jurídicos y brechas de implementación », in Jane Felipe Beltrão et al., *Derechos humanos de los grupos vulnerables*, Barcelone, Red de Derechos Humanos y Educación Superior, 2014.

<sup>44</sup> A/HRC/27/52/Add.1.

<sup>45</sup> Voir le site Web de la Commission nationale des territoires autochtones à l'adresse <http://cntindigena.org>.

<sup>46</sup> Pour obtenir des informations sur l'absence de progrès dans l'application des obligations légales et constitutionnelles, voir A/HRC/15/37/Add.3, E/CN.4/2005/88/Add.2 et E/C.19/2011/3.

<sup>47</sup> Fonds de développement pour les peuples autochtones d'Amérique latine et des Caraïbes, *Derechos de los pueblos indígenas*, p. 42 et 59.



d'administration : les autorités communales, les conseils territoriaux (composés des autorités communales d'une même unité territoriale) et les gouvernements régionaux autonomes. Ces derniers sont financés par le budget national et coordonnent leurs prérogatives avec celles du Gouvernement central au sein des institutions compétentes. Les communautés autochtones des régions autonomes continuent de souffrir de l'absence de progrès dans les opérations de délimitation des terres et territoires traditionnels et de compensation de titres de propriété, ce qui nuit à leur sécurité foncière et donc à l'exercice de leur pouvoir<sup>48</sup>.

54. Hors de l'Amérique latine, la Constitution de la Fédération de Russie reconnaît le droit à l'autonomie locale, mais pas seulement aux peuples autochtones. Une législation fédérale portant spécifiquement sur l'exercice de ce droit par les peuples autochtones a vu le jour<sup>49</sup>. Dans les pays nordiques, la Constitution de la Norvège dispose qu'il incombe à l'État de créer les conditions permettant au peuple sâme de préserver et développer sa langue, sa culture et son mode de vie. La Constitution de la Suède, telle que révisée en 2011, reconnaît aux Sâmes le statut de peuple et leur garantit la promotion de leur vie culturelle et sociale et le droit de pratiquer l'élevage des rennes, tandis que l'article 121 de la Constitution de la Finlande reconnaît les Sâmes en tant que peuple autochtone et leur droit à l'autonomie linguistique et culturelle « dans leur région d'origine »<sup>50</sup>.

55. Dans plusieurs pays d'Asie, certains peuples autochtones se sont vu accorder un statut juridique spécial au cours de la période coloniale, comme au Bangladesh, en Inde, en Indonésie et en Malaisie, statut que l'on retrouve par la suite dans certaines constitutions et législations. Tel est le cas des dispositions constitutionnelles concernant les États du nord-est de l'Inde et les États de Sabah et de Sarawak en Malaisie<sup>51</sup>.

56. Dans la Constitution fédérale de la Malaisie, le pouvoir est réparti entre le Gouvernement fédéral et les gouvernements et parlements de ses 13 États. Après le rattachement à la fédération des États de Sabah et de Sarawak, dont la population est majoritairement autochtone, des dispositions spéciales ont été ajoutées à la Constitution concernant les peuples autochtones ou « indigènes » de ces États (mais pas ceux de la Malaisie péninsulaire). Les États de Sabah et de Sarawak sont autonomes en ce qui concerne la législation foncière, et les lois de l'époque coloniale relatives aux droits fonciers coutumiers sont toujours en vigueur<sup>52</sup>. Le pluralisme juridique est une caractéristique importante du système juridique malaisien, où le droit écrit, la common law et le droit coutumier ont constitutionnellement droit de cité.

57. La sixième annexe de la Constitution indienne de 1950 consacre les droits des « tribus répertoriées » de plusieurs États du nord-est. Le district autonome et les conseils régionaux de ces États peuvent légiférer dans un certain nombre de domaines, et sont compétents en matière d'administration de la justice et d'occupation des terres. En vertu des articles 371A et 371G de la Constitution, des garanties sont accordées aux peuples autochtones des États de Nagaland et de Mizoram, respectivement,

<sup>48</sup> Pour obtenir des informations sur les préoccupations concernant la situation des régions autonomes, voir NIC/2/2018, NIC/5/2015 et NIC/1/2013.

<sup>49</sup> [A/HRC/15/37/Add.5](#), par. 58.

<sup>50</sup> Pour obtenir des informations sur d'autres dispositions législatives et leur application, voir [A/HRC/33/42/Add.3](#) et [A/HRC/18/35/Add.2](#) ; voir également [E/C.19/2013/18](#).

<sup>51</sup> Stefania Errico, *The Rights of Indigenous Peoples in Asia: A Human Rights-based Overview of National Legal and Policy Frameworks against the Backdrop of Country Strategies for Development and Poverty Reduction*, Genève, Organisation internationale du Travail (OIT), 2017.

<sup>52</sup> Pour obtenir des informations sur l'application de ces lois, voir le rapport de 2013 de la Commission nationale des droits de l'homme de Malaisie relatif à l'enquête nationale sur les droits fonciers des peuples autochtones.

protégeant notamment leur droit coutumier et leurs systèmes de justice traditionnels, ainsi que leurs cultures et leurs terres et ressources. Aucune loi du Parlement ne peut entrer en vigueur, si elle touche aux pratiques religieuses et sociales, au droit coutumier et à la propriété ou à l'échange de terres et de ressources, sans l'accord des assemblées législatives de ces États<sup>53</sup>. Outre certaines protections concernant les droits fonciers, la cinquième annexe prévoit la création, dans les zones répertoriées, de conseils consultatifs tribaux composés de membres autochtones de l'assemblée fédérale et des assemblées législatives des États<sup>54</sup>.

58. La Constitution des Philippines de 1987 est l'une des plus avancées d'Asie en ce qui concerne la reconnaissance des droits des peuples autochtones. L'article XII, section 5, dispose que l'État doit défendre les droits des communautés culturelles autochtones à leurs terres ancestrales afin d'assurer leur bien-être économique, social et culturel, sous réserve des dispositions des politiques et programmes de développement national. L'article XIV, section 17, affirme que l'État doit reconnaître, respecter et protéger les droits des communautés culturelles autochtones à préserver et à développer leurs cultures, traditions et institutions, tandis que l'article X, sections 1 et 15 à 19, prévoit la création de régions autonomes dans les Cordilleras et l'île musulmane de Mindanao. Le projet de loi visant à créer la Région autonome de la Cordillera a été rejeté deux fois par référendum (en 1990 et 1998), les peuples autochtones ayant considéré que leurs aspirations seraient mieux satisfaites par une bonne application de la loi sur les droits des peuples autochtones de 1997 (loi de la République n° 8371), qui codifie un grand nombre de droits autochtones, notamment les droits aux domaines ancestraux, à l'auto-administration et à l'autodétermination, à l'intégrité culturelle et au consentement préalable, libre et éclairé<sup>55</sup>.

59. D'une manière générale, les accords fédéraux ou d'autonomie relatifs aux terres et territoires des peuples autochtones qui sont imposés et ne résultent pas d'accords mutuels visant à garantir l'autodétermination, n'améliorent pas nécessairement l'autonomie ou l'auto-administration des autochtones<sup>56</sup>. Les dispositions constitutionnelles et les lois adoptées dans certains pays d'Asie en matière de droits des peuples autochtones, en particulier les lois foncières, devraient être revues à la lumière des dispositions du droit international des droits de l'homme relatives aux droits des peuples autochtones, en particulier la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones<sup>57</sup>.

60. Au niveau régional, la reconnaissance des peuples autochtones et de leurs droits progresse en Afrique, comme l'attestent les travaux de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples et de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples. Les affaires des Endorois et des Ogiek donnent des orientations essentielles sur l'application des droits des peuples autochtones<sup>58</sup>.

<sup>53</sup> Article 371A (ajouté par la loi constitutionnelle de 1962 [13<sup>e</sup> révision], pour le Nagaland, et Article 371G (ajouté par la loi constitutionnelle de 1986 [53<sup>e</sup> révision], pour le Mizoram, tous deux adoptés à la suite d'accords mettant fin à de longs conflits dans ces régions.

<sup>54</sup> [E/C.19/2013/18](#) ; Raja Devasish Roy et John B. Henriksen, « Relevant constitutional provisions in other countries and safeguards on indigenous peoples' rights in other laws », additif à l'étude sur le thème « The constitutional reform in Nepal: indigenous peoples' rights », Genève, OIT, 2010 ; Raja Devasish Roy, « Traditional customary laws and indigenous peoples in Asia », Minority Rights Group International, mars 2005.

<sup>55</sup> [E/CN.4/2003/90/Add.3](#).

<sup>56</sup> [A/HRC/12/34/Add.3](#), par. 59 à 62.

<sup>57</sup> [A/HRC/24/41/Add.3](#).

<sup>58</sup> Commission africaine des droits de l'homme et des peuples et Groupe de travail international sur les questions autochtones, *Rapport du Groupe de travail d'experts de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples sur les populations/communautés autochtones*, Copenhague, 2005 ; Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, *276/03 Centre for Minority*

61. La Rapporteuse spéciale note que des engagements dans ce domaine ont été pris par les pays d'Afrique dans le cadre du processus de l'Examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme<sup>59</sup>, que de nouvelles législations pertinentes sont en cours d'élaboration<sup>60</sup> et que, dans certains pays, les tribunaux jouent un rôle important dans la défense des droits des populations autochtones<sup>61</sup>. Comme les titulaires passés et présents du mandat en ont fait état après leurs visites dans les pays africains, les cadres légaux et réglementaires s'ouvrent peu à peu à la reconnaissance d'un certain degré d'autonomie et d'auto-administration, bien que les progrès sur la question cruciale de la garantie des droits des peuples autochtones à leurs terres et territoires restent lents<sup>62</sup>.

62. Bien qu'elles n'utilisent pas l'expression « peuples autochtones », plusieurs constitutions de pays africains reconnaissent des droits et principes qui s'appliquent aux communautés autochtones de ces pays, tels que la diversité culturelle et ethnique (Afrique du Sud, Ouganda et République centrafricaine<sup>63</sup>), le droit à la culture (Congo, Ouganda), la non-discrimination (Cameroun, Namibie, République démocratique de Congo et République-Unie de Tanzanie), des dispositions visant à renforcer la participation des peuples autochtones à la vie politique du pays (Burundi) et des dispositions spéciales visant les « groupes marginalisés » (République démocratique de Congo, Zambie). La Constitution du Cameroun protège « les droits des populations autochtones » et celle de la République démocratique du Congo comprend l'engagement de protéger et promouvoir les groupes vulnérables. La Constitution de l'Éthiopie reconnaît le droit à l'autodétermination des « nations, nationalités et peuples » et son article 40, paragraphe 5, garantit des protections spéciales aux éleveurs.

63. Plusieurs constitutions de pays africains font une place aux autorités et au droit coutumiers. Le chapitre 12 de la Constitution de l'Afrique du Sud de 1996 comprend la reconnaissance du statut, des attributions et du rôle des chefs traditionnels selon le droit coutumier et garantit leur protection. Les autorités coutumières sont autorisées à mener leurs activités dans le cadre du système juridique du pays et les tribunaux doivent appliquer le droit coutumier, le cas échéant, sous réserve des dispositions de la Constitution et de la législation interne pertinente. Le « droit à l'autodétermination des communautés » est également reconnu à la section 235. De plus, la Constitution

---

*Rights Development (Kenya) et Minority Rights Group (pour le compte d'Endorois Welfare Council) c. Kenya*, décision du 2 février 2010 ; Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, *Commission africaine des droits de l'homme et des peuples c. République du Kenya*, Requête n° 006/2012, arrêt du 26 mai 2017.

<sup>59</sup> Voir les rapports de l'Examen périodique universel du Botswana ([A/HRC/10/69](#) et [A/HRC/38/8](#)), du Cameroun ([A/HRC/11/21](#)), du Kenya ([A/HRC/15/8](#)), de l'Ouganda ([A/HRC/19/16](#)), du Rwanda ([A/HRC/17/4](#) et [A/HRC/31/8](#)) et de la République-Unie de Tanzanie ([A/HRC/19/4](#)).

<sup>60</sup> Par exemple, la loi n° 5-2011 portant promotion et protection des droits des populations autochtones du Congo (voir [A/HRC/18/35/Add.5](#)) et la loi relative aux terres communautaires (n° 27 de 2016) du Kenya.

<sup>61</sup> Albert Kwokwo Barume, *Land Rights of Indigenous Peoples in Africa*, 2<sup>e</sup> éd., Document 128, Copenhague, Groupe de travail international sur les questions autochtones, 2014 ; Commission africaine des droits de l'homme et des peuples et Groupe de travail international sur les questions autochtones, *Rapport du Groupe de travail d'experts de la Commission africaine* ; OIT et Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, *Aperçu du rapport du projet de recherche par l'Organisation internationale du Travail et la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples relatif à la protection constitutionnelle et législative des droits des peuples autochtones dans 24 pays africains*, Genève et Banjul, 2009.

<sup>62</sup> Voir les rapports des missions en Afrique du Sud ([E/CN.4/2006/78/Add.2](#)), au Kenya ([A/HRC/4/32/Add.3](#)), au Botswana ([A/HRC/15/37/Add.2](#)), au Congo ([A/HRC/18/35/Add.5](#)) et en Namibie ([A/HRC/24/41/Add.1](#)).

<sup>63</sup> Le République centrafricaine a ratifié la Convention de 1989 relative aux peuples indigènes et tribaux (n° 169) de l'OIT en 2010.

consacre le droit à restitution ou réparation pour les communautés spoliées de leurs biens après le 19 juin 1913<sup>64</sup>. Le Parlement national des chefs coutumiers conseille le Gouvernement national sur le rôle des chefs coutumiers et le droit coutumier.

64. De même, la Constitution de la Namibie fait mention du droit coutumier et prévoit la création d'un conseil consultatif des chefs coutumiers. En vertu de la loi sur les autorités coutumières (n° 25 de 2000), des éléments d'auto-administration sont accordés aux communautés traditionnelles reconnues par l'État. En vertu de la section 3, sous-section 1, de la loi, les autorités coutumières administrent et font appliquer le droit coutumier, et sont chargées de protéger et de promouvoir « la culture, la langue, les traditions et les valeurs traditionnelles » de la communauté et de préserver les sites culturels, les œuvres d'art et les cérémonies traditionnelles. Des fonds publics sont alloués aux autorités coutumières reconnues pour les aider à s'acquitter de leurs fonctions<sup>65</sup>.

65. La Constitution du Botswana prévoit la création d'une chambre des chefs dotée d'un rôle consultatif auprès de l'Assemblée nationale et d'un pouvoir exécutif pour les questions concernant les tribus du pays. À la section 14, sous-section 3 c), elle restreint la liberté de circulation pour « garantir la protection ou le bien-être des Bushmen ». Au niveau de la communauté, l'administration est assurée par un système d'assemblées de chefs et de lieux de discussion, reconnu et réglementé par la loi sur la bogosi, et issu de la coutume tswana, bien que n'étant pas nécessairement adapté aux peuples non tswana<sup>66</sup>.

66. La Constitution du Kenya de 2010 comprend plusieurs dispositions relatives aux « communautés vulnérables et marginalisées », qui sont définies conformément au libellé de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones<sup>67</sup>. Elle assure la promotion et la protection des langues autochtones, consacre les droits culturels et intellectuels des communautés autochtones ainsi que leur droit à la double nationalité, disposition importante pour des peuples vivant à cheval sur des frontières, et prévoit des mesures d'action positive. Pour ce qui est de l'autonomie et de l'auto-administration, elle mentionne le transfert de pouvoirs de décision aux autorités situées au niveau infranational, qui permettra d'accroître la participation des communautés autochtones à l'administration générale de leurs affaires. Des dispositions visent également à accroître leur participation à la vie politique nationale, et un chapitre est consacré à la question des terres et de l'environnement, dans lequel l'existence de terres communautaires est reconnue, question fondamentale qui a fait l'objet de la récente loi sur les terres communautaires (n° 27 de 2016) et pour laquelle une commission foncière nationale a été créée.

67. La Rapporteuse spéciale estime que les mesures et engagements légaux et réglementaires susmentionnés, ainsi que le volume croissant des jurisprudences régionales sur les droits des peuples autochtones, peuvent servir de base au lancement ou à la poursuite d'une discussion entre les États et les peuples autochtones sur la manière d'aller vers une harmonisation de ces engagements et dispositions avec les règles du droit international des droits de l'homme se rapportant aux droits des peuples autochtones. Elle souligne qu'une collaboration avec elle, en tant que titulaire du mandat, les organisations et systèmes régionaux des droits de l'homme et les institutions nationales des droits de l'homme peut jouer un rôle constructif à cet égard.

<sup>64</sup> Un titulaire de mandat précédent a recommandé l'adoption de mesures analogues pour les communautés spoliées avant cette date ([E/CN.4/2006/78/Add.2](#), par. 87).

<sup>65</sup> [A/HRC/24/41/Add.1](#), par. 51.

<sup>66</sup> [A/HRC/15/37/Add.2](#), par. 10, 11, 16, 50, 51 et 91.

<sup>67</sup> Barume, *Land Rights of Indigenous Peoples in Africa*, p. 127 ; [A/72/186](#) ; [E/C.19/2013/18](#).

#### 4. Reconnaissance de la plurinationalité et processus d'édification de la nation

68. Comme mentionné précédemment, la pleine reconnaissance du droit des peuples autochtones à l'autodétermination exige que l'on repense la notion d'État. L'hypothèse du caractère plurinational des États a fait apparaître une nouvelle génération de constitutions et de textes subséquents et conduit à reconnaître la nécessité de revoir les processus d'édification de la nation pour prendre dûment en compte les peuples autochtones.

69. La Constitution de 2008 de l'Équateur fait du pays un État plurinational et interculturel. Elle reconnaît les droits des nationalités, peuples et communautés autochtones à préserver et à développer leurs modèles d'organisation sociale et leurs autorités, l'exercice de fonctions juridictionnelles par les autorités autochtones et la mise en oeuvre de systèmes de justice autochtones. Elle garantit par ailleurs les droits des peuples autochtones à leurs terres et territoires traditionnels et dispose que ceux-ci peuvent créer des entités autochtones autonomes, qui seront intégrés aux structures politiques et administratives de l'État décentralisé. Toutefois, la complexité du processus de création de ces entités autonomes, le manque d'appui de la part de l'État et la subordination du modèle au découpage administratif et aux procédures de l'État, pourraient expliquer l'intérêt limité des peuples autochtones à cet égard<sup>68</sup>.

70. La Constitution de 2009 de l'État plurinational de Bolivie dispose que les peuples autochtones jouissent du droit à l'autodétermination, qui comprend le droit d'être autonomes et de s'administrer eux-mêmes, de préserver leur culture, de se doter de leurs propres institutions et de consolider leurs propres entités territoriales. La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones a été transposée en droit interne par la loi n° 3760 du 7 novembre 2007. La loi-cadre sur les communautés autonomes et la décentralisation (n° 031 du 19 juillet 2010) autorise la création de « communautés autonomes paysannes autochtones et aborigènes » sous forme de municipalités ou d'entités territoriales autochtones. En dépit de la complexité des ajustements qu'impose la loi et des procédures administratives particulièrement longues et bureaucratiques, un certain nombre de peuples autochtones créent actuellement des communautés autonomes qui seront administrées par leurs soins dans le respect de la législation<sup>69</sup>. C'est notamment le cas de la communauté autonome guarani de Charagua-Iyambae, dont le statut de communauté autonome a été adopté en septembre 2015<sup>70</sup>. Les représentants au sein de tous les organes autonomes ont été élus en 2016 et ont pris leurs fonctions en 2017. La mise en oeuvre de ce modèle, qui repose sur des organes traditionnels de prise de décision collective, s'avère difficile car ceux-ci sont appelés à prendre, par consensus, des décisions d'ordre structurel qui sont appliquées dans une circonscription autonome ne correspondant pas au découpage territorial traditionnel et comptant des habitants non autochtones. Cependant, le gouvernement autonome de Charagua-Iyambae élabore des outils de planification et de gestion territoriales inspirés des paradigmes culturels de la communauté, et met en place des moyens de coordination avec les structures de pouvoir coutumiers. C'est là un exemple qui montre les possibilités et les difficultés que présente l'exercice du droit à l'autonomie ou à l'auto-

<sup>68</sup> La mise en oeuvre de la Constitution était au cœur de la mission de la Rapporteuse spéciale dans le pays en 2018 (voir [A/HRC/42/37/Add.1](#)).

<sup>69</sup> Au total, 36 communautés autonomes autochtones se sont engagées dans le processus d'auto-administration, 21 sous forme de municipalités et 15 sous forme d'entités territoriales autochtones (Groupe de travail international sur les questions autochtones, *The Indigenous World*, Copenhague, 2018, p.181).

<sup>70</sup> Après un référendum tenu en 2009, à l'occasion duquel les votants se sont exprimés en faveur de la création d'une communauté autonome.

administration lorsque les méthodes de planification et de gestion choisies sont très éloignées de la réalité, des pratiques et du mode de pensée des peuples autochtones.

71. Lors de sa transition vers une démocratie multipartite, le Népal a entamé, par l'adoption de la Constitution de 1990, un processus historique de reconnaissance des droits des nationalités autochtones. La loi sur la National Foundation for Development of Indigenous Nationalities (Fondation nationale pour le développement des nationalités autochtones) a été adoptée en 2002 et le pays a pris des mesures encourageantes de reconnaissance des droits des peuples autochtones en ratifiant la Convention de 1989 relative aux peuples indigènes et tribaux (n° 169) de l'Organisation internationale du Travail et en adoptant la Constitution provisoire de 2007, qui garantit certains droits relatifs à la culture et à la participation. La participation des peuples autochtones au processus d'élaboration d'une nouvelle Constitution après 2007 et de création d'un État fédéral, que les nationalités autochtones considéraient comme une occasion de faire reconnaître leur droit d'être autonomes et de s'administrer eux-mêmes, a été progressivement réduite et la Constitution adoptée en 2015 ne tient pas compte de leurs aspirations et propositions de manière adéquate<sup>71</sup>.

## 5. Exercice de l'autonomie par l'intermédiaire de structures de gouvernance locales

72. Pour diverses raisons, notamment liées à l'histoire, aux modes d'habitation et de vie, à la démographie, aux processus de colonisation et d'édification de la nation, et au cadre juridique, les peuples autochtones de certains pays ou régions jouissent de pouvoirs leur permettant d'être autonomes et de s'administrer eux-mêmes par l'intermédiaire de gouvernements locaux intégrés dans les structures administratives traditionnelles des différents pays. Ainsi, plusieurs pays d'Asie reconnaissent, à des degrés divers, les institutions traditionnelles autochtones comme autorités légales au niveau local<sup>72</sup>. C'est également le cas de municipalités autochtones d'Équateur<sup>73</sup>, du Guatemala<sup>74</sup> et du Mexique notamment.

73. Après une modification controversée en 2001, la Constitution fédérale du Mexique garantit le droit des peuples autochtones à l'autodétermination, tout en l'entourant de restrictions qui rendent son application difficile dans les faits<sup>75</sup>. Elle garantit également leur droit à l'autonomie, notamment le droit de résoudre les conflits internes selon leur propre ordonnancement juridique et d'élire leurs autorités ou représentants pour assurer leur administration interne, conformément à leurs normes, procédures et coutumes. Face aux lourdes restrictions imposées par la Constitution et à l'absence de lois favorisant l'exercice du droit à l'autodétermination, les peuples autochtones du Mexique ont mis au point d'autres moyens d'exercice de leur droit à l'autonomie et à l'auto-administration. Une étape importante en ce sens a été la demande formulée par les municipalités et les communautés autochtones d'élire leurs autorités selon leur système coutumier. La Constitution de l'État d'Oaxaca garantit ce droit : sur les 570 municipalités autochtones que compte cet État, 417 choisissent leurs autorités au terme d'un processus d'élection coutumier et sans la présence de partis politiques. Après la modification de la Constitution, plusieurs municipalités ont saisi les tribunaux électoraux nationaux pour leur demander de pouvoir élire leurs représentants municipaux selon leurs systèmes électoraux

<sup>71</sup> [A/HRC/12/34/Add.3](#) ; voir également affaire n° NPL 5/2012 et AL/15/10/2012 dans [A/HRC/24/41/Add.4](#) et [CERD/C/NPL/CO/17-23](#), par. 22 et 23.

<sup>72</sup> Errico, *The Rights of Indigenous Peoples in Asia*, p. 27.

<sup>73</sup> [A/HRC/42/37/Add.1](#).

<sup>74</sup> [A/HRC/39/17/Add.3](#).

<sup>75</sup> [E/CN.4/2004/80/Add.2](#), par. 57 ; [A/HRC/39/17/Add.2](#), par. 2, 49 et 50, et 96.



coutumiers. C'est désormais le cas à Cherán (Michoacán), Ayutla de los Libres (Guerrero) et Oxchuc (Chiapas)<sup>76</sup>.

## 6. Fonctionnement des communautés autonomes : exercice du droit à l'autonomie ou à l'auto-administration dans certains domaines

74. Comme indiqué dans le précédent rapport<sup>77</sup>, certains pays reconnaissent, sur la base de l'appartenance ethnique, le droit des peuples autochtones d'être autonomes et de s'administrer eux-mêmes dans des certains domaines, et ce même en dehors des territoires autochtones. Les arrangements relatifs au fonctionnement des communautés autonomes sont essentiels dans un contexte de migration et d'urbanisation car ils permettent aux peuples autochtones de prendre des décisions sur des questions concernant des membres de leur ethnie qui se trouvent en dehors de leurs terres et de leurs territoires. On peut par exemple citer le processus de décision portant sur les lois et les politiques relatives à l'éducation, qui concernent également les enfants autochtones vivant en dehors des territoires traditionnels.

## 7. Instances permanentes favorisant les partenariats et le dialogue interculturel

75. Les processus et les organes institutionnels favorisant le dialogue interculturel et la coopération constante entre les peuples autochtones et les États ont permis d'obtenir des résultats positifs. Les parlements sâmes des pays du nord de l'Europe en sont un excellent exemple<sup>78</sup>. En Colombie, le Comité permanent de consultation avec les peuples et les organisations autochtones, qui assure la coordination entre les institutions de l'État et les peuples autochtones, a permis, en dépit de certaines limites, de maintenir le dialogue, même dans des moments difficiles<sup>79</sup>. De nombreux pays ont établi des organes conjoints État-peuples autochtones, bien que le pouvoir des peuples autochtones en leur sein soit généralement limité. Ces mécanismes doivent impérativement promouvoir une prise de décision véritablement conjointe et aller au-delà de leur simple rôle de conseil. Les États devraient tenir compte des mécanismes que les peuples autochtones ont déjà établis ou qu'ils proposent d'établir<sup>80</sup>.

# V. Conclusions et recommandations

**76. La pleine mise en œuvre du droit des peuples autochtones d'être autonomes et de s'administrer eux-mêmes suppose de profonds changements d'ordre juridique et structurel pour l'État, processus qui a été qualifié d'« édification tardive de la nation ». Dans la plupart des cas, les États n'ont pas pris la pleine mesure de ces implications et ne s'y sont pas véritablement intéressés<sup>81</sup>. Néanmoins, il existe des exemples de « pratiques prometteuses », qui pourraient fournir des indications utiles et des éléments de réflexion pratique sur le plein exercice des droits fondamentaux collectifs et individuels des peuples autochtones.**

**77. L'une des pratiques positives mises en place par les États est de reconnaître de manière explicite, sur le plan constitutionnel et juridique, le droit des peuples autochtones à l'autodétermination, et le droit à l'autonomie et à l'auto-**

<sup>76</sup> A/HRC/39/17/Add.2, par. 51.

<sup>77</sup> A/73/176, par. 68 et 88.

<sup>78</sup> A/HRC/33/42/Add.3, par. 20, 36, 37 et 56 à 59 ; A/HRC/18/35/Add.2 ; A/HRC/15/37/Add.6 ; A/73/176, par. 82.

<sup>79</sup> A/HRC/15/37/Add.3, par. 46.

<sup>80</sup> A/73/176, par. 82.

<sup>81</sup> A/HRC/9/9, par. 51.

administration qui en découle. La reconnaissance du caractère plurinational et multiculturel des États dans lesquels vivent les peuples autochtones, l'interprétation constructive et la mise en œuvre de traités, et l'élaboration de nouveaux traités, accords et arrangements pratiques reposant sur la bonne foi et la confiance mutuelle constituent une bonne base sur laquelle bâtir un partenariat indispensable entre les États et les peuples autochtones.

78. Plusieurs pays ont pris des mesures juridiques, administratives et politiques pour garantir les droits des peuples autochtones à leurs terres, territoires et ressources naturelles. Les autorités, juridictions et institutions auto-administrées autochtones jouissent, à des degrés divers, de la reconnaissance d'un nombre non négligeable de pays. Des initiatives visant à promouvoir le dialogue et, dans une certaine mesure, la prise de décision commune, ont été mises en place.

79. Différents arrangements régissent les moyens de financement des activités des autorités autochtones, par des allocations régulières provenant du budget national ou le versement de fonds convenu dans le cadre de processus de mise en œuvre de traités. Certains pays ont pris des mesures spéciales pour lutter contre les inégalités et la discrimination dont sont victimes les peuples autochtones du fait de leur statut socioéconomique dans de nombreux pays.

80. En dépit de ces pratiques positives, la Rapporteuse spéciale estime que la plupart des arrangements d'autonomie ou d'auto-administration actuellement en vigueur ne satisfont pas entièrement aux obligations qui incombent aux États en matière d'exercice des droits des peuples autochtones au regard du droit international des droits de l'homme.

81. La Rapporteuse spéciale formule les recommandations suivantes :

a) Les États devraient consacrer le droit des peuples autochtones à l'autodétermination, et le droit à l'autonomie et à l'auto-administration qui en découle, dans leur système juridique national, notamment dans la Constitution ;

b) Les États devraient prendre et mettre en œuvre toutes les mesures nécessaires pour que les droits des peuples autochtones à leurs terres, territoires et ressources naturelles soient dûment reconnus, cette reconnaissance étant le fondement même de leur droit à l'autonomie et à l'auto-administration, et un élément essentiel à leur survie en tant que peuples distincts ;

c) Les arrangements existants d'autonomie et d'auto-administration des peuples autochtones, dans leurs aspects internes et externes, devraient être revus et harmonisés au regard des normes internationalement reconnues des droits de l'homme qui régissent les droits des peuples autochtones, notamment la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones ;

d) Des mécanismes formels convenus visant à favoriser un dialogue interculturel permanent entre les États et les peuples autochtones devraient être établis conjointement ;

e) Les États doivent prendre les mesures nécessaires pour donner aux autorités autochtones autonomes les moyens de financer leurs activités. Les systèmes permettant d'accéder aux ressources de l'État et de les utiliser devraient être culturellement adaptés et contrôlés directement par les peuples autochtones. Pour ce qui est de l'utilisation des fonds alloués aux gouvernements autonomes autochtones, les États devraient s'abstenir d'imposer leurs propres priorités ;

f) Les États ont le devoir de fournir des services sociaux et, selon qu'il convient, de prendre des mesures spéciales pour que les peuples autochtones



jouissent de leurs droits fondamentaux. Le respect de cette obligation ne doit pas être utilisé comme un mécanisme de contrôle. À cet égard, toutes les mesures en cours ou envisagées doivent être évaluées et, si nécessaire, modifiées en ayant à l'esprit les deux principales questions suivantes : ces mesures renforcent-elles l'autodétermination des peuples autochtones ou, au contraire, les enferment-elles dans des schémas conduisant à l'intégration ou à l'assimilation ? ces mesures ont-elles été élaborées et sont-elles mises en œuvre dans le cadre d'un partenariat véritable avec les peuples autochtones ?

g) Les États et les sociétés doivent changer la manière dont ils perçoivent les peuples autochtones et leur culture afin que ceux-ci soient considérés comme un élément précieux de l'identité de l'État en soi, et que les demandes émanant des peuples autochtones soient traitées comme des questions de droits fondamentaux et de justice, et non comme une menace à la structure ou à la survie de l'État. Les systèmes éducatifs et judiciaires nationaux, comme les médias, ont un rôle important à jouer à cet égard ;

h) Enfin, il convient d'insister sur le fait que les peuples autochtones ont eux-mêmes pris des mesures pour exercer leur droit à l'autonomie ou à l'auto-administration, et formulé des propositions de fond en ce sens. Les États devraient appuyer en priorité ces propositions.

82. À la lumière des pratiques positives existantes et des nombreux défis à relever, la Rapporteuse spéciale estime qu'il est nécessaire de renforcer les capacités aussi bien des États que des peuples autochtones, afin que les premiers s'acquittent de leurs devoirs et les seconds de leurs responsabilités concernant l'exercice du droit des peuples autochtones à l'autonomie ou à l'auto-administration. Il conviendrait d'encourager et d'appuyer, d'une part, les échanges et la coopération entre les peuples autochtones eux-mêmes afin qu'ils puissent mutualiser leurs expériences, leurs succès et leurs difficultés, d'autre part, les dialogues entre États dans ce domaine.

83. Dans ce contexte, la Rapporteuse spéciale engage le système des Nations Unies, les systèmes régionaux et les institutions nationales des droits de l'homme à appuyer le renforcement des capacités, le dialogue interculturel et l'échange d'informations entre les États et les peuples autochtones afin d'assurer le plein exercice du droit des peuples autochtones à l'autonomie ou à l'auto-administration.