



**Conseil Economique
et Social**

Distr.
GENERALE

E/CN.4/1995/141
9 février 1995

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME
Cinquante et unième session
Point 19 de l'ordre du jour provisoire

RAPPORT DE LA SOUS-COMMISSION DE LA LUTTE CONTRE LES MESURES
DISCRIMINATOIRES ET DE LA PROTECTION DES MINORITES

Note verbale datée du 18 janvier 1995, adressée au Centre des Nations Unies
pour les droits de l'homme par la Mission permanente du Danemark
auprès de l'Office des Nations Unies à Genève

La Mission permanente du Danemark auprès de l'Office des Nations Unies et des autres organisations internationales à Genève présente ses compliments au Centre pour les droits de l'homme et, se référant à la note de ce dernier en date du 15 avril 1994 (G/SO 232/26 46th), invitant le Gouvernement danois à exprimer son point de vue sur la possibilité de créer une instance permanente pour les populations autochtones, a l'honneur, au nom du Gouvernement danois et de l'Administration autonome groenlandaise, de transmettre le document de synthèse ci-joint à la Commission des droits de l'homme à sa cinquante et unième session.

Nous espérons que ce document facilitera les discussions en la matière dans l'avenir.

Ce document passe en revue un certain nombre de questions relatives à la création d'une instance permanente pour les populations autochtones sans aboutir à des conclusions précises. Il semble indispensable, à ce stade, de garder l'esprit ouvert et de prévoir suffisamment de temps pour que de nombreuses consultations et discussions aient lieu avant de parvenir à une décision.

Il convient tout d'abord de veiller à ce que l'existence d'une instance permanente n'affaiblisse en aucune manière la reconnaissance des droits des peuples autochtones ou les procédures et les structures institutionnelles établies au sein du système des Nations Unies, notamment le Groupe de travail sur les populations autochtones. Il serait important à cette fin que les peuples autochtones aient la possibilité de prendre part à toutes les négociations aboutissant à une décision. La création d'une instance permanente devra être un processus graduel reposant sur la compréhension mutuelle entre les parties concernées : peuples autochtones, Organisation des Nations Unies et gouvernements.

Le mandat d'une instance permanente devrait être non restrictif et couvrir, fondamentalement, toutes les questions intéressant les peuples autochtones. Une participation et une action effective des autochtones dans le système des Nations Unies exige, cependant, une certaine répartition des tâches entre l'instance permanente et d'autres organes de l'ONU. A cet égard il sera particulièrement important de privilégier le rôle du Groupe de travail sur les populations autochtones.

Le mandat du Groupe de travail pourrait être maintenu et renforcé, mais on pourrait dans le cadre d'une instance permanente ramener les questions relatives aux droits de l'homme d'un plan juridique à un plan pratique, en regroupant les conséquences sociales, économiques et culturelles de la reconnaissance des droits des autochtones et leurs ramifications dans le domaine du développement et de l'environnement. En outre, une instance permanente pourrait jouer un rôle important pour coordonner les activités de l'ONU touchant les peuples autochtones.

Des représentants des autochtones, des gouvernements et d'autres organismes et organisations des Nations Unies devraient pouvoir participer à cette instance. Pour coordonner et orienter les activités, il faudrait établir au sein de l'instance un organe central sous forme, éventuellement, d'un comité qui dirigerait les débats et recevrait les observations des participants. Ce comité devrait être composé de représentants de gouvernements et de représentants autochtones. Ceux-ci pourraient être nommés par le Secrétaire général parmi un nombre approprié de candidats présentés par les organisations autochtones et les gouvernements respectivement. Il faudrait que les peuples autochtones étudient la possibilité d'établir une procédure de désignation des candidats autochtones en tenant compte de la nécessité d'assurer une large répartition géographique.

Diverses possibilités existent quant au statut, sur le plan institutionnel, de l'instance permanente. Elle pourrait relever directement du Secrétaire général, ou de l'Assemblée générale, ou du Conseil économique et social ou des commissions techniques de celui-ci.

Une instance permanente pour les populations autochtones
dans le système des Nations Unies : document de synthèse

Gouvernement danois
Administration autonome groenlandaise

I. INTRODUCTION

Cela fait de nombreuses années que les peuples autochtones, dans le monde entier, évoquent la possibilité de créer une instance permanente internationale qui pourrait refléter leurs préoccupations et contribuer à atténuer leurs problèmes. Lors de l'inauguration de l'Année internationale des populations autochtones à New York, le 10 décembre 1992, plusieurs représentants autochtones ont exposé les diverses solutions envisagées pour promouvoir leur cause au sein de l'ONU et, depuis lors, la possibilité de créer une instance permanente a été l'un des thèmes de discussion aux réunions et de conférences qui ont eu lieu dans le monde entier.

Jusqu'à maintenant, les peuples autonomes n'ont pu se faire un peu entendre qu'au niveau le plus bas du système de l'ONU, au Groupe de travail sur les populations autochtones qui examine la question des droits des autochtones depuis 1982. Malgré les réalisations considérables du Groupe de travail, les peuples autochtones ne bénéficient guère d'attention et reçoivent peu de ressources dans le système des Nations Unies par rapport à d'autres secteurs désavantagés. Conscients de ce problème, les représentants des gouvernements et des personnes intéressées ont écouté avec intérêt les propositions des peuples autochtones relatives à la mise en place d'un mécanisme institutionnel, plus permanent pour les autochtones au sein de l'Organisation des Nations Unies.

Quelques mois après l'inauguration de l'Année internationale des populations autochtones, à la Conférence mondiale sur les droits de l'homme tenue à Vienne en juin 1993, Mme Henriette Rasmussen, ministre des affaires sociales et de l'emploi de l'Administration autonome groenlandaise, a souligné l'importance de l'existence d'un organe permanent pour les peuples autochtones au sein du système des Nations Unies et a recommandé qu'on leur donne davantage accès aux mécanismes existants. Ses propositions portaient sur deux questions prioritaires :

"En premier lieu, nous demandons à la Conférence mondiale d'appuyer l'idée d'une instance permanente consultative consacrée aux peuples autochtones, ainsi que l'idée d'un bureau permanent. A mon avis, un organe permanent de ce genre pourrait être un comité relevant du Conseil économique et social qui devrait favoriser l'instauration d'un dialogue permanent entre les gouvernements et les peuples autochtones et s'acquitter en outre des fonctions découlant de la mise en oeuvre de la Déclaration universelle sur les droits des peuples autochtones en cours d'élaboration. Ce comité devrait disposer de ressources et de fonds suffisants.

La seconde question prioritaire est celle de l'accès aux mécanismes des Nations Unies en général et aux institutions compétentes, aux organes de surveillance, aux conférences et aux réunions spéciales en particulier, qui est ardemment souhaité par les peuples autochtones. Pour vous donner un exemple, actuellement douze organisations non gouvernementales autochtones seulement ont obtenu le statut consultatif auprès du Conseil économique et social. Les violations des droits de l'homme dont sont constamment victimes les peuples autochtones dans le monde révèlent la nécessité urgente d'une action concertée et l'une des meilleures façons d'y parvenir est de permettre aux organisations non gouvernementales autochtones d'avoir davantage accès au système des Nations Unies, d'y participer davantage et d'y être davantage représentées".

Cette déclaration est à la base du présent document, dans lequel sont passées en revue un certain nombre de questions relatives à la création d'une instance permanente.

II. CONSIDERATIONS FONDAMENTALES

La notion de partenariat pour les peuples autochtones est une notion compliquée. Dans toutes les régions du monde, ils sont fortement désavantagés et sont victimes de violations de leurs droits de l'homme et de leurs libertés fondamentales. Les peuples autochtones ont exprimé le désir d'avoir une instance permanente et, si celle-ci devient une réalité, elle devra leur offrir une protection des garanties, non seulement dans le domaine des droits de l'homme mais dans tous les domaines essentiels à leur survie. Elle ne devra, en aucune manière, servir à affaiblir la reconnaissance de leurs droits et de leurs libertés. Il sera donc important que les peuples autochtones aient la possibilité de prendre part, sur un pied d'égalité avec les autres parties, à toutes les négociations aboutissant à la création d'une instance permanente.

Cette instance permanente ne devrait pas remettre en question les procédures et les structures institutionnelles mises en place dans le système des Nations Unies, notamment le Groupe de travail sur les populations autochtones. L'instance permanente pour les populations autochtones pourrait présenter certains aspects pour lesquels il existe des précédents dans d'autres parties du système des Nations Unies, mais ces ressemblances reposeront sur des analogies partielles. Le concept à l'étude est quelque chose d'exceptionnel dans l'histoire des Nations Unies et il se dégagera sui generis du processus de clarification actuellement en cours. Toutefois, la nouvelle instance permanente ne devrait pas être perçue ni traitée comme un organe qui menacerait le maintien en fonction de tout autre organe du système des Nations Unies, en particulier de ceux qui s'occupent des droits des peuples autochtones, ou le remplacerait.

Une instance dont les recommandations ne sont pas prises en compte et dont les décisions sont impossibles à appliquer faute de consensus entre les parties ne serait dans l'intérêt de personne. La création d'une instance permanente pour les populations autochtones est un processus graduel dans lequel il faut s'engager avec sérieux afin que les différentes parties - peuples autochtones, organes des Nations Unies et gouvernements membres - soient toutes d'avis que cette initiative aura des résultats fructueux et positifs et améliorera, sur le plan pratique, la situation des peuples autochtones.

III. MANDAT GENERAL D'UNE INSTANCE PERMANENTE

L'instance permanente devrait pouvoir s'occuper de toutes les questions qui intéressent les peuples autochtones et elle pourrait entreprendre une multitude d'activités différentes. Des exemples des domaines qui pourraient être étudiés ont été donnés lors des discussions sur la Décennie internationale des populations autochtones : droits de l'homme, environnement, développement, santé, éducation, intégrité culturelle et prévention des conflits. Les peuples autochtones ont une vision globale et holistique du monde qui n'est pas facilement divisible en catégories s'excluant mutuellement. Dans la vie communautaire tous les domaines mentionnés ci-dessus sont intimement et confusément liés dans des systèmes complexes. Une instance reflétant de façon authentique la perception que les peuples autochtones ont du monde devrait chercher à incorporer tous ces éléments dans son mandat, d'une façon aussi souple que possible.

Cependant, doter une instance de ce qui serait finalement un mandat non structuré risque d'être peu réaliste. Tout inclure dans le mandat d'une instance permanente aurait pour effet, du moins pendant les premières années, de lui confier des attributions énormes qu'il faudrait sans doute, pour des raisons d'ordre pratique, regrouper dans un cadre gérable. Il faudrait donc parvenir à un équilibre rigoureux entre les différents éléments du mandat, de sorte que celui-ci d'une part, reflète la perception holistique que les autochtones ont du monde, d'autre part, prévoie une répartition du travail qui permette aux autochtones de participer effectivement au système des Nations Unies et d'y exercer une influence.

IV. REPARTITION DES TACHES ENTRE L'INSTANCE PERMANENTE ET LE GROUPE DE TRAVAIL SUR LES POPULATIONS AUTOCHTONES

Pour aborder ce problème, il faudra examiner de près les autres organes et instances des Nations Unies qui s'occupent des affaires autochtones et, en particulier, le Groupe de travail sur les populations autochtones. En tant que principale instance du système des Nations Unies chargée de passer en revue et de suivre les questions relatives aux droits des autochtones, il a, tout au long de ses années d'activité, accompli des réalisations importantes, dont l'élaboration d'une déclaration étoffée sur les droits des peuples autochtones n'est pas la moindre. Il faudra donc, lors de tout débat sur l'instance permanente envisagée, soulever la question de savoir si ses activités seront néfastes au Groupe de travail sur les populations autochtones.

Une question que l'on doit se poser au départ c'est si le Groupe de travail ne pourrait pas être associé à l'instance permanente. Une telle association pourrait être tentante dans la perspective d'une réduction des coûts mais elle ne serait pas nécessairement une solution plus efficace ni même économique.

En premier lieu, les travaux du Groupe de travail s'inscrivent dans le cadre de la Commission des droits de l'homme alors qu'une instance permanente - dans la mesure où elle devra refléter les objectifs de la Décennie - devra s'occuper de questions plus vastes telles que l'environnement, le développement, l'éducation, la santé et la culture. On exigerait beaucoup trop du Groupe de travail si l'on ajoutait à ses attributions celles de l'instance

permanente. Dans un avenir lointain, une fois que l'instance permanente sera bien établie, il sera peut-être possible de réexaminer le lien entre ces deux organes, mais, jusque-là, toute solution consistant à associer l'instance permanente au Groupe de travail doit être envisagée avec circonspection.

Une autre option, plus logique que la première, est d'étudier les activités qui ne sont pas assurées par le Groupe de travail et de faire en sorte que l'instance permanente et le Groupe de travail coexistent au sein du système des Nations Unies en ayant des activités complémentaires et en travaillant en collaboration dans différents domaines concernant les affaires autochtones. La question qui se pose alors n'est plus de savoir si l'instance permanente pourrait remettre en question le statut du Groupe de travail, mais de quelle manière ces deux organes pourraient contribuer, par des activités complémentaires, au bien-être des peuples autochtones.

Au lieu de modifier le mandat du Groupe de travail, il devrait être parfaitement possible de le maintenir et de renforcer sa contribution permanente à la reconnaissance des droits des autochtones, tout en laissant l'instance permanente ramener les questions relatives aux droits de l'homme du plan juridique au plan pratique par une reconnaissance et une mise en oeuvre constructives de ces droits, en regroupant les conséquences sociales, économiques et culturelles de la réalisation des droits des autochtones et leurs ramifications dans les domaines du développement et de l'environnement. Les problèmes auxquels se heurtent les réfugiés autochtones et la situation particulière des jeunes autochtones et des femmes autochtones sont autant de questions dont pourrait se charger l'instance permanente pour les autochtones. Il reste cependant de nombreuses questions à résoudre en ce qui concerne les éléments précis à inclure dans le mandat d'une instance permanente, et il est indispensable de procéder à de vastes consultations à cette fin.

V. COORDINATION A L'INTERIEUR DU SYSTEME DES NATIONS UNIES

Un autre aspect du mandat d'une instance permanente pourrait être d'assurer la coordination entre les peuples autochtones et d'autres organes de l'ONU et des organismes et institutions spécialisés des Nations Unies qui s'occupent des questions autochtones. A l'ONU on peut citer, entre autres, la Commission du développement durable, le Programme des Nations Unies pour l'environnement, le Programme des Nations Unies pour le développement et le HCR. L'OMS, l'UNESCO, l'OIT et la Banque mondiale sont manifestement elles aussi importantes à cet égard.

Toutes ces institutions ont des activités qui concernent les peuples autochtones mais n'offrent aux autochtones que des moyens limités de se faire entendre. Une instance permanente pourrait assurer la liaison avec ces organismes et entre eux et jouer un rôle important dans la coordination et l'évaluation des activités opérationnelles des Nations Unies ayant des conséquences pour les peuples autochtones.

VI. METHODES DE TRAVAIL

L'instance permanente devrait décider de ses propres méthodes de travail. L'aspect le plus important de ses fonctions devrait être sa capacité à accueillir tous les représentants autochtones lors de ses réunions.

Ses fonctions pourraient aller de la recherche de solutions pour faciliter le règlement des conflits - en particulier pour ce qui est des problèmes difficiles et pratiques auxquels se heurtent les peuples autochtones -, à la prise de décisions et à la formulation de recommandations, d'observations ou de propositions à l'intention des organes et organismes compétents au sein du système des Nations Unies. Si les fonds nécessaires étaient disponibles, l'instance permanente pourrait également fournir aux peuples autochtones des services techniques pour contribuer à résoudre leurs problèmes en les aidant à utiliser les organes de l'ONU auxquels ils pensent relativement peu.

Les activités de l'instance pourraient porter sur des domaines aussi divers que son programme de travail, la diffusion d'informations, l'établissement de groupes de travail thématiques ou régionaux, la réalisation d'activités d'évaluation, la mise en oeuvre de procédures dites d'"action urgente", la visite de pays, la nomination de rapporteurs spéciaux, l'organisation de réunions d'experts, l'élaboration d'études, la réalisation de petits projets et la fourniture d'un appui technique et de services d'experts à d'autres organes et organismes des Nations Unies. Toutes ces activités s'inscriront dans le prolongement de son important travail de sensibilisation aux problèmes que connaissent les peuples autochtones, l'accent étant mis sur les conséquences pratiques des violations des droits de l'homme découlant de la mise en oeuvre de la Déclaration sur les droits des peuples autochtones afin de réduire les conflits dans le monde.

En ce qui concerne la prise des décisions de l'instance permanente, la procédure suivie pourrait être le vote ou l'adoption par consensus, méthode que préfèrent en général les peuples autochtones. L'objectivité des débats et l'équité entre les membres seront des principes importants à respecter pour assurer le succès de l'instance.

VII. STRUCTURE D'UNE INSTANCE PERMANENTE

Une instance peut être considérée comme un lieu ouvert à tous, où l'on peut se réunir pour examiner des questions d'intérêt commun. Cependant, il est important de préciser ce que l'on entend par instance dans le contexte des Nations Unies afin d'éviter de proposer un organe mal défini, qui ne tienne aucun compte des possibilités structurelles qui existent à l'intérieur du système. Une instance permanente pourrait, théoriquement, être un "lieu de réunion" organisé sans trop de rigueur mais, sans orientation ou approche spécifique, elle pourrait facilement devenir un organe qui, de par sa lourdeur, sera incapable de parvenir à un accord quelconque.

Une possibilité serait de considérer l'instance comme une assemblée au sein de laquelle différents membres - autochtones ou organisations non gouvernementales et gouvernements - peuvent se rencontrer, discuter et prendre des décisions. Cependant, cela pourrait avoir pour effet de limiter la participation car il faudrait qu'il y ait un nombre important mais fixe de membres, de sorte que les autres participants pourraient être relégués au statut d'observateur. L'instance ne pourrait donc pas être véritablement un organe ouvert à tous. Une façon d'éviter ce problème serait de créer, au sein de l'instance, un organe central qui dirigerait les débats et recevrait les observations de tous les participants qui désirent prendre la parole ou présenter des documents.

Plusieurs possibilités existent à cet égard; il pourrait s'agir d'un conseil, d'une commission, d'une sous-commission, d'un comité ou d'un groupe de travail des affaires autochtones. Dans le système des Nations Unies, les conseils et les commissions sont des organes importants composés d'un nombre assez grand de représentants de gouvernements. L'avantage d'un conseil ou d'une commission est que, du fait que les représentants des gouvernements dominent les débats, les décisions peuvent prendre effet dans tout le système. On pourrait envisager d'élargir la notion de conseil ou de commission afin que des représentants autochtones puissent être membres de l'organe en question.

Un comité pourrait aussi être l'organe approprié auquel l'instance pourrait s'unir. De tous les termes cités ici, celui de "comité" semble être le plus utile parce qu'un comité peut prendre de nombreuses formes au sein des Nations Unies, allant des comités d'experts surveillant l'application d'instruments internationaux aux comités consultatifs composés de représentants de gouvernements et/ou d'experts indépendants. L'interprétation souple qui est donnée de ce terme est certainement un atout qui fait du comité une solution séduisante à un moment où l'examen de la question d'une instance permanente est encore à un stade aussi préliminaire.

La question qui se pose ensuite est de savoir comment associer l'instance et le comité de manière à rassembler, en un tout harmonieux, les peuples autochtones, les organismes des Nations Unies et les gouvernements des Etats membres.

VIII. PARTICIPATION AUX TRAVAUX D'UNE INSTANCE PERMANENTE

Une instance permanente composée exclusivement d'organisations de peuples autochtones a peu de chances de pouvoir être acceptée par les gouvernements et, par ailleurs, la présence de gouvernements est importante pour veiller à ce que toute décision ou recommandation ait du poids au sein du système des Nations Unies. De même, une instance composée exclusivement de représentants de gouvernements risque de ne pas être acceptée par les peuples autochtones, dont la présence active au sein d'une instance permanente est manifestement une condition préalable de son succès.

Le Groupe de travail sur les populations autochtones est une instance déjà en place qui regroupe des représentants de gouvernements, des autochtones, de l'ONU, des institutions spécialisées des Nations Unies et des organisations non gouvernementales - tant autochtones que non autochtones - ainsi que des personnes qui y participent en qualité de spécialistes de la question des peuples autochtones. L'expérience acquise par le Groupe de travail est particulièrement pertinente car elle montre les avantages d'une instance ouverte à une large participation, où de nombreux documents ont été présentés et diffusés au cours des ans. C'est pourquoi il est important qu'une instance permanente soit aussi ouverte que possible afin d'offrir aux peuples autochtones le maximum de possibilités de contribuer à ses travaux.

IX. COMPOSITION DU COMITE DIRECTEUR

Il existe plusieurs possibilités différentes pour ce qui est de la composition du comité directeur qui recevra les observations des participants à l'instance permanente. Comme dans le cas de cette dernière, la présence exclusive de représentants de gouvernements ou de représentants de peuples autochtones au comité a peu de chances d'être acceptée par l'autre partie.

En outre, la présence de représentants autochtones choisis par les gouvernements est une solution peu satisfaisante parce que des conflits d'intérêt peuvent surgir. Parmi les candidats il devrait, dans toutes les circonstances, y avoir des personnes ayant une grande connaissance des affaires autochtones et des personnes de haute moralité connaissant bien les droits des autochtones.

Il existe, au sein de l'ONU, des mécanismes grâce auxquels des représentants autochtones, dont le secrétariat a communiqué le nom au Secrétaire général, sont nommés par ce dernier membres d'un organe de l'ONU. C'est la procédure suivie pour la nomination des membres autochtones du Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour les populations autochtones, conformément à la résolution 40/131 de l'Assemblée générale du 13 décembre 1985. Cette procédure laisse entrevoir la possibilité d'un grand nombre d'options pour nommer les membres autochtones d'un comité compte tenu des précédents établis par les multiples comités qui existent dans l'ensemble du système des Nations Unies. Ces différentes options devraient être envisagées en fonction de la possibilité de les associer à une procédure de présentation de candidats au Secrétaire général établie par les autochtones.

Faire siéger exclusivement les organisations non gouvernementales autochtones dotées du statut consultatif auprès du Conseil économique et social au comité pourrait être difficile du fait qu'il faut assurer une vaste répartition géographique. Or sur les 12 organisations considérées, une seulement vient du Sud. Cela complique la question de l'établissement d'une procédure permettant aux peuples autochtones et à leurs organisations de choisir des candidats pour le comité. Il faudrait réunir les peuples autochtones lors de conférences régionales et internationales pour examiner les diverses possibilités d'établissement d'une procédure valable.

Les membres du comité représentant des gouvernements pourraient être nommés par le Secrétaire général de la même façon que les représentants autochtones. Dans leur cas, ce serait les gouvernements qui seraient chargés de sélectionner les candidats comme le feraient parallèlement les organisations autochtones pour les représentants autochtones. Il existe cependant d'autres manières - plus directes - d'élire les représentants de gouvernements selon des procédures bien établies dans le système des Nations Unies.

Le comité ne devrait être ni trop grand ni trop petit. Vingt personnes ou plus pourraient, d'une part, donner à tort l'impression qu'il s'agit d'un organe représentatif et, d'autre part, compliquer la prise de décision par consensus. Par ailleurs, un trop petit nombre de membres ne refléterait pas l'étendue des compétences disponibles Et ne permettrait pas d'établir un équilibre entre les membres désignés par les gouvernements et ceux désignés par les autochtones. La solution pourrait être un comité composé en moyenne de cinq experts gouvernementaux et cinq experts autochtones, qui pourraient être élus pour trois ou quatre ans.

Les membres du comité devraient refléter la composition géographique du monde. C'est le système déjà mis en place pour les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies qui sont répartis en cinq régions : Etats d'Europe occidentale et autres Etats, Etats d'Europe orientale,

Etats africains, Etats d'Asie et Etats d'Amérique latine et des Caraïbes. Cependant, pour les peuples autochtones, il serait peut-être nécessaire de procéder à des consultations avant d'adopter une structure régionale qui reflète véritablement la répartition des autochtones dans le monde, en tenant compte en particulier des peuples autochtones de l'Arctique et du Pacifique.

X. STATUT D'UNE INSTANCE PERMANENTE

L'organe auquel une instance permanente devrait faire rapport et l'endroit où elle se situerait dans le système des Nations Unies constituent une question importante. Il existe plusieurs options :

1. L'instance permanente pourrait être un organe consultatif faisant rapport directement au Secrétaire général. Cela aurait pour avantage que ses conclusions et recommandations pourraient être largement diffusées dans tout le système des Nations Unies et seraient directement transmises à l'organe compétent. Par contre, cet arrangement a pour inconvénient que l'instance ne serait pas située à un point précis du système et pourrait penser que son influence est trop dispersée pour être utile.

2. L'instance permanente pourrait être un organe consultatif faisant rapport directement à l'Assemblée générale. Les comités qui relèvent de l'Assemblée générale ne sont pas tous des organes conventionnels s'occupant d'instruments précis. On peut citer ici en exemple le Comité spécial contre l'apartheid. Le fait qu'il n'existe pas actuellement d'instrument juridique spécifique ayant force exécutoire concernant les autochtones n'empêchera pas nécessairement l'établissement de relations directes entre les populations autochtones et l'Assemblée générale. Il pourrait cependant être particulièrement difficile d'assurer une participation suffisamment large à l'instance à ce niveau. Néanmoins, cette option n'est pas irréalisable et mérite d'être examinée plus avant. Un des aspects du mandat éventuel de l'instance qui bénéficierait du fait que l'instance serait placée à ce niveau serait la prévention des conflits.

3. Le Conseil économique et social pourrait jouer un rôle central pour l'instance permanente. Il existe de nombreux organes subsidiaires du Conseil économique et social, notamment des comités et des commissions techniques comme la Commission des droits de l'homme, la Commission du développement durable et la Commission de la condition de la femme. Il y a des comités d'experts qui relèvent du Conseil, par exemple le Comité des droits économiques, sociaux et culturels qui surveille l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, mais non en tant qu'organe créé en vertu d'un traité. Le Conseil économique et social est le principal organe qui surveille les activités économiques et sociales du système des Nations Unies concernant les droits de l'homme, l'environnement, le développement, la santé, l'éducation, les questions culturelles et d'autres domaines. Entre autres nombreuses activités, il a pour tâche d'assurer la surveillance et la coordination des travaux des organismes des Nations Unies.

Si elle se situait à ce niveau, l'instance permanente serait bien placée pour remplir ses tâches principales qui consistent, comme on l'a vu plus haut, à rattacher de manière générale les questions relatives aux droits de l'homme à l'environnement, au développement, à la santé, à l'éducation et aux

questions culturelles tout en assurant la coordination pour ce qui est des questions relatives aux autochtones entre les différents organes de l'ONU et les institutions spécialisées. Bien que ses activités seraient beaucoup plus vastes et ne découleraient pas nécessairement d'un instrument particulier des Nations Unies, l'instance permanente occuperait à peu près la même position que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels. Dans le cas où l'instance permanente relèverait du Conseil économique et social, il serait important de veiller à ce qu'elle ait un mandat aussi large que possible et à ce que ses diverses activités ne soient pas limitées aux questions économiques et sociales au sens étroit du terme, mais s'étendent à toutes celles dont s'occupe le Conseil économique et social.

4. L'instance permanente pourrait aussi relever de l'une des commissions techniques, soit la Commission des droits de l'homme, soit la Commission du développement durable. Le Groupe de travail sur le droit au développement, qui relève de la Commission des droits de l'homme, étudie actuellement les moyens de mettre en oeuvre la Déclaration sur le droit au développement et l'instance permanente pourrait être un organe analogue. Cependant, le problème, en ce qui concerne la Commission des droits de l'homme, c'est que si l'instance devait en relever, il faudrait élargir le mandat du Groupe de travail afin qu'il englobe tous les autres sujets de préoccupation du Conseil économique et social, ce qui risque d'accroître son volume de travail et de nuire à son efficacité.

La Commission du développement durable pourrait être l'autre commission technique à laquelle pourrait rendre compte l'instance permanente. Celle-ci ferait pendant au Groupe de travail et pourrait fournir des renseignements utiles lors des délibérations de la Commission. Toutefois, le développement durable n'est que l'un des nombreux grands sujets de préoccupation des peuples autochtones, qui sont notamment santé, éducation, affaires culturelles et droits de l'homme. Faire de l'instance permanente un organe relevant exclusivement de la Commission du développement durable pose un problème parce que le caractère holistique et global du mode de vie autochtone serait, là encore, subdivisé en catégories artificielles.

On peut se demander alors si l'instance permanente ne pourrait pas rendre compte à la fois à la Commission des droits de l'homme, à la Commission du développement durable et à d'autres organes compétents. Cela renforcerait l'avantage d'avoir un organe consultatif relevant du Conseil économique et social parce que dans le cadre de ses activités de coordination l'instance permanente devrait être en contact étroit aussi bien avec les commissions techniques qu'avec les autres organes de l'ONU et les institutions spécialisées. En outre, l'instance permanente pourrait de ce fait, soit par l'intermédiaire du Conseil économique et social, soit directement, faire rapport sur certains aspects de ses travaux au Secrétaire général et coordonner ses activités avec le Haut Commissaire aux droits de l'homme.

Toutes ces options présentent des avantages et des inconvénients. Le rôle potentiel de l'instance permanente sera d'autant grand qu'elle se situera à un niveau élevé dans le système des Nations Unies. C'est pourquoi la faire dépendre du Conseil économique et social ou, peut-être même, d'un organe plus élevé de l'ONU semble être la solution la plus raisonnable. Si elle était

située à un niveau inférieur, l'instance n'aurait pas le statut requis pour être efficace et cela aurait également pour effet de donner aux commissions techniques davantage de tâches ne relevant pas de leurs attributions habituelles.

Si le travail était clairement réparti entre l'instance permanente et le Groupe de travail sur les populations autochtones, la surveillance et l'évaluation de l'application de la Déclaration sur les droits des peuples autochtones pourraient continuer à se faire dans le cadre de la Commission des droits de l'homme. Au sein de l'instance, on pourrait s'attacher davantage à faire passer les droits autochtones dans les sphères sociales et économiques et autres domaines dont s'occupent les Nations Unies, en mettant l'accent sur la promotion du dialogue, la conclusion d'accords constructifs et la solution des problèmes pratiques auxquels se heurtent les peuples autochtones.

XI. EMBLEMMENT DE L'INSTANCE PERMANENTE ET DE SON SECRETARIAT

En ce qui concerne l'emplacement de l'instance permanente et l'organisation de son secrétariat, une solution apparaîtra à mesure que les autres questions soulevées dans le présent document seront clarifiées. Cependant, quelle que soit la décision prise, il faudra probablement plusieurs personnes pour assurer le secrétariat de l'instance permanente et, éventuellement, d'autres personnes dans différentes parties du système des Nations Unies pour diriger ses activités de coordination. Il faudra aussi des stagiaires pour s'acquitter de tâches précises. Il faudrait examiner comment employer au mieux des autochtones qualifiés pour s'acquitter de ces fonctions.

Le secrétariat et l'emplacement de l'instance permanente varieront en fonction de la nature de celle-ci. Si elle relève de la Commission des droits de l'homme, l'emplacement approprié serait le Centre pour les droits de l'homme à Genève, mais si elle relève directement du Conseil économique et social ou d'un organe supérieur de l'ONU, elle pourrait aussi être basée à New York. Elle pourrait néanmoins se réunir soit à Genève soit à New York, soit dans ces deux villes, comme le fait le Conseil économique et social. De cette façon l'instance se trouverait, géographiquement, à l'intérieur du système des Nations Unies.

Cependant, si des fonds étaient disponibles, on ne voit pas pourquoi le secrétariat ne pourrait pas être installé ailleurs dans le monde et l'instance permanente ne pourrait pas se réunir en dehors des principaux centres de l'ONU que sont Genève et New York. Il serait toutefois important de veiller à ce que l'instance ne soit pas marginalisée parce qu'elle se trouverait trop loin des autres organes et des institutions spécialisées des Nations Unies avec lesquelles elle travaillera en coordination. Une autre option à envisager est qu'elle puisse se déplacer et se réunir dans des parties du monde où les représentants autochtones seraient plus nombreux, ce qui lui permettrait d'avoir accès à un éventail beaucoup plus large de vues que dans des villes d'Europe ou d'Amérique du Nord.

XII. FINANCEMENT D'UNE INSTANCE PERMANENTE

Le financement de l'instance pourrait provenir de trois sources et, probablement, d'une combinaison de ces sources. L'Organisation des Nations Unies elle-même pourrait couvrir les frais correspondant à certaines des activités associées aux réunions, mais il faudra des contributions volontaires des gouvernements pour assurer le secrétariat et d'autres services. Toutes les conférences, tous les services de traduction, d'impression et d'interprétation entraîneront des dépenses qu'il faudra délimiter et dont il faudra garantir le financement rapidement pour que l'instance permanente fonctionne efficacement. Il faudra en outre un fonds de contributions volontaires pour couvrir une partie des dépenses des autochtones qui viendront aux réunions et peut-être aussi pour financer des activités secondaires en faveur des peuples autochtones, notamment des bourses d'études, des projets d'autodéveloppement et des initiatives en vue de résoudre des conflits.

XIII. DECISION CONCERNANT LA CREATION D'UNE INSTANCE PERMANENTE

Il n'a pas été répondu, dans le présent document, aux nombreuses questions que pose la création d'une instance permanente et il en a même été peut-être soulevé encore plus. Cependant, en passant en revue le nombre illimité de questions qui existent en la matière, il a été possible de se faire une idée générale des caractéristiques que pourrait avoir une instance permanente. Partant de la suggestion initiale de Mme Henriette Rasmussen tendant à ce que soit institué un comité consultatif relevant du Conseil économique et social afin d'assurer une plus grande présence des autochtones au sein du système des Nations Unies, il a été possible de montrer que, de toutes les options, c'est celle qui constitue une base de discussion utile.

L'accent a été mis sur la nécessité de faire preuve de souplesse et de patience pendant le processus de création d'une instance permanente, de même que sur le fait que cette initiative ne devait pas détourner l'attention des activités importantes du Groupe de travail sur les populations autochtones ou les réduire. A partir de ces observations, il devrait être possible de voir apparaître peu à peu, au cours des prochaines années, un plan plus détaillé pour l'établissement d'une instance permanente.

Des consultations pourraient être organisées pour examiner la question et voir comment des candidats autochtones pourraient être nommés au comité. Un sommet mondial organisé par les peuples autochtones dans le courant de la Décennie leur permettrait d'examiner la question d'une instance permanente et les modalités de sélection des candidats. Des questionnaires pourraient être adressés aux organisations autochtones afin qu'elles donnent leur avis sur une instance permanente. On pourrait demander à des chercheurs autochtones dans différentes parties du monde de soumettre des communications indiquant comment une instance permanente pourrait le mieux répondre aux besoins de leur région. Ce ne sont là que quelques suggestions concernant les consultations qui pourraient être menées.

Un coup d'oeil rapide sur les activités à entreprendre montre que ce processus prendra un certain temps. Par exemple, les premières discussions sur une instance permanente ont été engagées en 1993 et en 1994, principalement

sous forme d'une série de questions et de suggestions. L'année 1995 sera consacrée aux consultations avec les peuples autochtones et les gouvernements sur la question de savoir quels seraient les meilleurs modèles à envisager pour une instance et à un débat sur le processus de sélection des membres du comité. C'est en 1996 que les peuples autochtones eux-mêmes auront pour la première fois la possibilité de donner suite aux consultations. Ce ne sera peut-être pas avant 1997 que l'on pourra voir se profiler une réponse définitive aux questions examinées ici. C'est pourquoi il faudra attendre 1998, ou même plus tard, pour voir enfin aboutir le plan souhaité pour l'instance approuvée par l'Organisation des Nations Unies.

Le débat sur une instance permanente devrait pouvoir durer aussi longtemps qu'il le faudra pour donner aux peuples autochtones une place effective au sein du système des Nations Unies. Une instance permanente devra contribuer de façon constructive à la protection de leur bien-être et apporter des solutions valables à la multitude de problèmes auxquels ils sont confrontés.
