



**Conseil Economique  
et Social**

Distr.  
GENERALE

E/CN.4/1995/WG.15/2/Add.1  
13 novembre 1995

FRANCAIS  
Original : ANGLAIS/ESPAGNOL/  
FRANCAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME  
Cinquante-deuxième session

Groupe de travail intersessions à composition  
non limitée chargé d'élaborer un projet  
de déclaration sur les droits des peuples  
autochtones  
Première session  
20 novembre - 1er décembre 1995

EXAMEN D'UN PROJET DE DECLARATION DES NATIONS UNIES  
SUR LES DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES

Informations reçues de gouvernements

Additif

TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>
Japon . . . . .	2
Mexique . . . . .	3
Maroc . . . . .	6
Etats-Unis d'Amérique . . . . .	6

JAPON

[Original : anglais]  
[17 octobre 1995]

1. Le projet de déclaration contient des dispositions concrètes sur des questions primordiales pour les systèmes juridiques nationaux concernant notamment la propriété foncière, l'exploitation des ressources naturelles, l'éducation et les élections. Ces dispositions doivent néanmoins être pratiques et souples, compte tenu de la diversité des contextes historiques et sociaux qui caractérisent les diverses populations autochtones, ainsi que des systèmes législatifs et judiciaires de chaque Etat. Lorsque ces systèmes sont notamment fondés sur le principe de la liberté et de l'égalité, il faut identifier clairement la relation entre ce principe et les dispositions de la déclaration, qui doivent être compatibles.
2. Une déclaration élaborée par l'ONU ou par les institutions spécialisées des Nations Unies ne devrait pas être considérée comme juridiquement contraignante. Par conséquent, il est inapproprié de demander ou de faire obligation aux Etats, comme dans la déclaration, de prendre des mesures concrètes.
3. Les instruments internationaux qui énoncent des droits devraient être rédigés de manière à déterminer clairement les sujets, les objets, le champ d'application, les obligations et les effets et selon une terminologie choisie. Or le projet de déclaration comporte un trop grand nombre de formules vagues et ambiguës pour un projet d'instrument international. De plus, lorsque des termes appartenant aux instruments internationaux existants sont cités, il faudrait veiller à ne pas en déformer le sens.
4. Les "droits à titre collectif", énoncés dans la déclaration (aux articles 6, 7, 8, 34, etc.), ne sont mentionnés nulle part dans les instruments internationaux élaborés et adoptés par les Nations Unies par le passé. Cette notion n'est pas encore fermement établie. Par conséquent, il convient de faire preuve de prudence en introduisant de tels droits. De plus, les droits de l'homme qui peuvent être énoncés dans le cadre de déclarations des instances des Nations Unies consacrées aux droits de l'homme sont des droits fondamentaux des individus. Introduire "une nouvelle catégorie de droits" reviendrait à outrepasser le mandat de la Commission des droits de l'homme en élargissant le champ d'application des droits proclamés.
5. Conformément à la résolution 41/120 de l'Assemblée générale, selon laquelle les nouveaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme devraient concorder avec le droit international existant en matière de droits de l'homme, il conviendrait d'examiner attentivement la concordance entre les droits et obligations mentionnés dans le projet de déclaration et dans les instruments existants en matière de droits de l'homme.
6. Rédiger la déclaration sans définir clairement les termes "populations autochtones", qui désignent les groupes pouvant bénéficier des droits énoncés dans cet instrument, ne peut avoir de sens. De plus, utiliser les termes "populations autochtones" sans établir de définition objective ouvrirait la voie à des interprétations arbitraires et provoquerait la confusion.

MEXIQUE

[Original : espagnol]  
[12 septembre 1995]

1. Le Gouvernement mexicain rappelle que l'un des souhaits communs à de nombreux gouvernements et à nombre de peuples autochtones était que l'on proclame, au cours de la Décennie internationale des populations autochtones, une déclaration sur les droits des peuples autochtones, basée sur le projet présenté par le Groupe de travail sur les populations autochtones et contenu à l'annexe de la résolution 1994/45 de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités.

2. Dans ce contexte, le Gouvernement mexicain considère que l'analyse du projet de déclaration constitue une excellente occasion de débattre de diverses questions importantes, dont celle de la définition des "populations autochtones". A cet égard, il souscrit pleinement à l'opinion de Mme Erica-Irene Daes, président-rapporteur du Groupe de travail sur les populations autochtones, selon laquelle "une des premières grandes questions dont le Groupe de travail doit s'occuper est celle de l'opportunité de mettre au point une définition des peuples autochtones" (par. 4 du document E/CN.4/Sub.2/AC.4/1995/3). De même, il partage l'opinion selon laquelle il faut établir une distinction claire entre la notion de "populations autochtones" et celle de "minorités".

3. En ce qui concerne la question de la définition des "peuples autochtones", le Gouvernement mexicain estime que la définition contenue à l'article 1 de la Convention 169 concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants, adoptée par l'Organisation internationale du Travail en 1989, et à laquelle le Mexique est partie, doit constituer le fondement de l'élaboration de tout instrument international relatif aux droits des populations autochtones.

4. Quant à la notion de droit à l'autodétermination des peuples autochtones mentionnée à l'article 3 du projet de déclaration, le Gouvernement mexicain s'inquiète de ce que l'on pourrait l'interpréter, en droit international, de la même manière que dans les articles premiers des Pactes internationaux relatifs aux droits civils et politiques et aux droits économiques, sociaux et culturels. C'est pourquoi il soutient la proposition présentée par le Chili lors de la Réunion technique sur l'Année internationale et la Décennie internationale des populations autochtones, visant à inclure à l'article 3 un deuxième paragraphe interprétatif destiné à préciser la portée de cette disposition, ou à modifier le texte proposé de la manière suivante :

"Les peuples autochtones ont le droit d'être reconnus et de se définir comme tels, compte tenu de leurs différences, et de veiller à leur propre développement, conformément aux objectifs et aux modalités qui leur sont propres, dans le cadre de la société pluraliste constituant l'Etat auquel ils appartiennent."

5. Le projet élaboré par les experts indépendants du Groupe de travail sur les populations autochtones constitue une bonne base pour l'élaboration d'une déclaration. Cependant, le projet devra prendre en considération les opinions

des gouvernements et, naturellement, les normes constitutionnelles et juridiques adoptées au niveau national. Pour le Mexique, il convient de tenir compte de l'article 27 de la Constitution qui régit le régime juridique de la propriété et dont le contenu social est important, étant donné que la propriété privée ne constitue pas un droit absolu puisqu'elle est limitée par l'intérêt public.

6. Conformément à l'article 27 de la Constitution, la propriété des terres et des eaux peut être publique, privée ou sociale. La nation transmet la possession des terres et des eaux aux particuliers afin de constituer la propriété privée et aux exploitants des terres communales et aux communautés agricoles, qui sont en majorité membres des populations autochtones, pour constituer la propriété sociale, et se réserve la propriété et la possession directe de certains biens, qui forment la propriété publique. Les expropriations de terres ne peuvent être opérées que pour des raisons d'utilité publique et moyennant indemnisation.

7. Afin de contribuer à l'élaboration et à la mise au point finale du projet de déclaration, le Gouvernement mexicain formule les observations suivantes sur la compatibilité du texte proposé et des dispositions de la Constitution mexicaine.

- i) En ce qui concerne l'alinéa b) de l'article 7 du projet de déclaration, qui consacre le droit des peuples autochtones à être protégés contre "tout acte ayant pour but ou pour effet de les déposséder de leurs terres, de leurs territoires ou de leurs ressources", il serait nécessaire de définir plus précisément ce que l'on entend par "tout acte", étant donné que la formulation actuelle pourrait être contraire aux dispositions de la Constitution politique relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Ainsi, le deuxième paragraphe de la section VI de l'article 27 de la Constitution stipule que "les lois de la Fédération et des Etats ... déterminent les cas dans lesquels l'occupation de la propriété privée est d'utilité publique". En tout état de cause, le deuxième paragraphe de la section VII du même article de la Constitution, qui stipule que "la loi garantit l'intégrité des terres des groupes autochtones" reste applicable.

- ii) En ce qui concerne l'article 21 du projet de déclaration, le manque de précision des dispositions relatives au droit des peuples autochtones de "conserver et de développer leurs systèmes politiques, économiques et sociaux..." est préoccupant.

Pour ce qui est de la dernière partie de l'article 21, portant sur le droit des peuples autochtones qui auraient été "privés de leurs moyens de subsistance et de développement" "à une indemnisation juste et équitable", il conviendrait également de tenir compte des dispositions relatives à la protection de l'intégrité des terres des groupes autochtones, à la protection des terres destinées aux établissements humains et à la réglementation de l'exploitation des

terres, qui figurent aux deuxième, troisième et quatrième paragraphes de la section VII de l'article 27, ainsi qu'au deuxième paragraphe déjà cité de la section VI.

- iii) En ce qui concerne l'article 26 du projet de déclaration qui prévoit le droit des peuples autochtones de "posséder, de mettre en valeur, de gérer et d'utiliser leurs terres et territoires...", ce qui comprend notamment "le droit à la pleine reconnaissance de leurs lois, traditions et coutumes, de leur régime foncier et des institutions chargées d'exploiter et de gérer leurs ressources", on estime qu'il pourrait être contraire aux dispositions de l'article 27 de la Constitution.

Conformément au premier paragraphe de l'article 27 de la Constitution, la propriété des terres et des eaux comprises à l'intérieur des limites du territoire national revient originellement à la nation, laquelle a eu et a le droit d'en transmettre la possession aux particuliers, en constituant la propriété privée. Aux termes du troisième paragraphe du même article de la Constitution, la nation aura en tout temps le droit d'imposer à la propriété privée les modalités que dicte l'intérêt public, ... pour répartir équitablement la richesse publique.

Dans les cas auxquels se réfèrent les deux dispositions citées, la Constitution mexicaine stipule que les biens de la nation sont inaliénables et imprescriptibles et l'exploitation ou l'utilisation des ressources concernées ne pourront être opérées que dans le cadre de concessions octroyées par le pouvoir exécutif fédéral, conformément aux règles et aux conditions établies par la loi (cinquième paragraphe de la section VII).

- iv) En ce qui concerne l'article 27 du projet de déclaration, selon lequel les peuples autochtones "ont droit à la restitution des terres, des territoires et des ressources qu'ils possédaient ou qu'ils occupaient ou exploitaient traditionnellement", il convient de mentionner que le septième paragraphe de la section VII de l'article 27 de la Constitution stipule que le processus de restitution des terres, des forêts et des eaux aux groupes de population est opéré conformément à la loi d'application.
- v) L'article 30 du projet de déclaration prévoit que les peuples autochtones ont le droit d'exiger que les Etats obtiennent "leur consentement, exprimé librement et en toute connaissance de cause, avant l'approbation de tout projet ayant une incidence sur leurs terres, territoires et autres ressources". Ce droit peut être contraire à un certain nombre des dispositions constitutionnelles mentionnées, notamment celles qui sont relatives aux expropriations qui ne peuvent être opérées "que pour des raisons d'utilité publique et moyennant indemnisation", ainsi que celles que contient la section XVII, en vertu de laquelle "le Congrès de l'Union et/ou les assemblées législatives des Etats, dans leurs juridictions respectives, adoptent les lois qui fixent les procédures applicables à la division et à la cession des terres...".

MAROC

[Original : français]  
[16 octobre 1995]

1. L'article 3 du projet de déclaration dispose que "les peuples autochtones ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel".

2. L'article 31 se lit comme suit : "Les peuples autochtones, dans l'exercice de leur droit à disposer d'eux-mêmes, ont le droit d'être autonomes et de s'administrer eux-mêmes en ce qui concerne les questions relevant de leurs affaires intérieures et locales, et notamment la culture, la religion, l'éducation, l'information, les médias, la santé, le logement, l'emploi, la protection sociale, les activités économiques, la gestion des terres et des ressources, l'environnement et l'accès de non-membres à leur territoire, ainsi que les moyens de financer ces activités autonomes".

3. Ces dispositions et tant d'autres, sous leur forme actuelle, semblent incompatibles avec la pratique existante sur le plan du droit international. L'emploi du terme "peuples autochtones" dans le projet de déclaration pour qualifier des sujets de droit risque de donner lieu à une interprétation équivoque incompatible avec le droit international. En effet, il convient de rappeler que la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et peuples coloniaux (résolution 1514 (XV) du 14 décembre 1960) lie la question de l'autodétermination au principe de l'intégrité territoriale. Or, le projet de déclaration ne fait aucune allusion ni au principe de l'intégrité territoriale, ni à celui de la souveraineté.

4. Le contenu et la portée de certaines notions doivent être précisés davantage. Il en est ainsi, entre autres, du droit de s'administrer des autochtones pour ce qui est de leurs "affaires internes et locales", et de la "délimitation des terres autochtones" et l'accès des peuples autochtones aux procédures de règlement des différends avec les Etats (art. 31, 32, 35, 37, 39 du projet de déclaration).

ETATS-UNIS D'AMERIQUE

[Original : anglais]  
[30 octobre 1995]

1. Le Gouvernement des Etats-Unis se félicite de la qualité des travaux du Groupe de travail sur les populations autochtones et lui apporte son soutien dans le cadre de la préparation du projet de déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Il faut espérer que l'adoption d'une déclaration permettra de souligner la nécessité de combattre la discrimination fondée sur l'origine autochtone, où qu'elle se produise, de protéger les droits des autochtones et de faire en sorte que l'on reconnaisse et que l'on comprenne la valeur des traditions, des cultures et des institutions autochtones.

2. Le Gouvernement des Etats-Unis reste fermement attaché à la promotion et la protection des droits des autochtones partout sur le territoire des Etats-Unis, ainsi que partout ailleurs dans le monde. En vertu de la Constitution américaine, les individus et les groupes autochtones ont la garantie de la protection de leurs droits de propriété acquis et de leurs droits individuels fondamentaux, parmi lesquels le droit de s'associer librement, de pratiquer leur religion et de conserver une identité sociale et culturelle spécifique. Les Etats-Unis ont pour objectif d'établir une relation avec leurs propres communautés autochtones qui soit fondée sur la reconnaissance de leur identité culturelle, le partenariat et la consultation. Dans le cadre de leur politique, les autorités américaines continuent notamment de soutenir les gouvernements tribaux des tribus amérindiennes reconnues au niveau fédéral et des villages autochtones d'Alaska. Les relations entre les Etats-Unis et ces tribus correspondent à des relations de gouvernement à gouvernement.

3. A la cinquante et unième session de la Commission des droits de l'homme, le Gouvernement des Etats-Unis a apporté un soutien sans réserve à l'adoption de la résolution 1995/32 portant création d'un groupe de travail intersessions à composition non limitée chargé d'examiner en priorité le "projet de déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones". Il faut espérer que le Groupe de travail réussira à négocier une déclaration résolue et utile, réaffirmant les droits des autochtones et conforme au droit international. Les Etats-Unis sont prêts à coopérer avec les gouvernements tribaux et avec les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies afin de faire de cette déclaration une réalité.

4. Pour que le processus soit un succès, il est primordial que les autochtones y contribuent. Les Etats-Unis n'ont épargné aucun effort, au cours de la cinquante et unième session de la Commission, pour faire en sorte que les organisations autochtones non dotées du statut consultatif auprès du Conseil économique et social, y compris les gouvernements tribaux, aient également la possibilité de participer à la négociation. Il est heureux qu'un consensus ait pu être atteint sur une procédure qui permettra aux "organisations compétentes de populations autochtones" de présenter une demande pour participer au processus.

5. On trouvera ci-après quelques remarques préliminaires concernant le projet de déclaration. Il convient de souligner que ces commentaires ne sont ni exhaustifs ni définitifs. Les Etats-Unis se réservent le droit de formuler des observations complémentaires au cours de la négociation, afin de veiller à la conformité de la déclaration au droit international.

#### Droits contre objectifs

6. Même si le Gouvernement des Etats-Unis approuve les objectifs fondamentaux du projet de déclaration, il souligne qu'un certain nombre de dispositions du projet actuel font état de "droits" qui n'existent pas actuellement en droit international. Il ne devrait pas être nécessaire de transformer des aspirations ou des objectifs en "droits" pour les mettre en évidence. Le terme "droits" devrait plutôt être réservé aux obligations qui incombent aux gouvernements vis-à-vis des populations et dont la violation fait généralement l'objet d'un recours conformément à la loi.

7. Dans un certain nombre de cas, la déclaration pourrait être davantage conforme au droit international si, selon les dispositions applicables, les Etats étaient priés de prendre certaines mesures dans telle ou telle circonstance, sans qu'il y ait création de nouveaux droits. C'est ainsi, par exemple, que l'article 17, qui prévoit certains droits de contrôler l'accès aux médias et leur contenu, serait conforme au droit international s'il était reformulé de manière à demander aux Etats de prendre des mesures pour rendre la propriété des médias plus diversifiée et de promouvoir la diversité des programmes audiovisuels.

#### Législation applicable

8. Si certaines communautés autochtones, comme les groupes tribaux reconnus, peuvent jouir d'une large autonomie dans un nombre important de domaines, comme c'est le cas aux Etats-Unis, cette autonomie s'exerce dans le cadre juridique général de l'Etat dans lequel vivent ces communautés. Par conséquent, il sera nécessaire de trouver une formulation appropriée pour limiter la portée des dispositions qui semblent suggérer que les communautés autochtones, comme les groupes tribaux reconnus, échappent à l'autorité juridique de l'Etat concerné. C'est ainsi par exemple que l'article 20 semble signifier que les "peuples autochtones" jouissent d'un droit de veto absolu sur les mesures législatives ou administratives qui les concernent.

#### Définition

9. Le Gouvernement des Etats-Unis note que le projet de déclaration ne contient pas de définition des termes "peuples autochtones" auxquels il est fait constamment référence. En principe, il semble important de disposer d'une définition universellement acceptée du terme "autochtone", afin de faire en sorte que l'instrument soit "suffisamment précis pour que les droits et obligations en découlant puissent être définis et mis en pratique", selon les termes de la résolution 41/120 de l'Assemblée générale. Toutefois, les efforts déployés pour définir le terme "autochtone" d'une manière satisfaisante pour tous ont, jusqu'à présent, été infructueux. Les Etats-Unis espèrent que le fait de ne pas avoir réussi jusqu'à présent à résoudre cette question ne retardera pas le Groupe de travail dans son examen du projet de déclaration.

#### Droits collectifs/individuels

10. En outre, il importe d'examiner soigneusement l'emploi du terme "peuples" dans la déclaration lorsqu'il s'agit d'énoncer des droits individuels. Etant donné que le droit international, à quelques rares exceptions près, vise à protéger et à promouvoir les droits des individus, par opposition à ceux des groupes, il est, d'une manière générale, inexact et ambigu d'affirmer que le droit international accorde certains droits aux "peuples" autochtones en tant que tels. Ainsi, dans certains cas, il serait tout à fait approprié et même nécessaire de se référer aux "autochtones", ou aux membres de communautés ou de groupes autochtones, afin de renforcer leurs droits civils et politiques sur la base des principes de la pleine égalité et de la non-discrimination.



11. L'utilisation du terme pluriel "peuples" dans le contexte du droit international implique généralement un droit à l'autodétermination et à la souveraineté permanente sur les ressources naturelles, entre autres droits collectifs. Ce droit peut être accordé ou non par les Etats aux communautés autochtones en vertu des législations nationales. Dans le même temps, il est compréhensible que certains groupes autochtones veuillent se définir en tant que "peuple" et, pour cette raison, préfèrent utiliser le pluriel lorsqu'ils se réfèrent à plus d'un groupe autochtone. Il doit cependant être clair que l'utilisation du terme "peuples" dans ce sens ne pourra pas être considérée comme ayant des implications en ce qui concerne les droits qui peuvent découler du sens de ce terme en droit international.

12. Dans le cadre de leur législation nationale et de la politique qu'ils mettent en oeuvre en la matière, et non en vertu du droit international, les Etats-Unis prennent des mesures spéciales destinées à protéger certains groupes, qui vont au-delà de la protection de l'égalité des droits et du principe de la non-discrimination. Néanmoins, il ne faudrait pas, en reconnaissant la validité de droits ou de mesures spéciales que les Etats ont appliqués à l'égard de communautés autochtones dans le cadre de leur législation nationale, négliger ou amoindrir les droits et les libertés fondamentales, reconnus sur le plan international, aux membres de la communauté ou de la société dans son ensemble. C'est ainsi, par exemple, que certains articles conçus pour protéger les droits culturels des autochtones (art. 15, 17, 29 et 30) devraient être reformulés de sorte que les mesures prévues ne compromettent pas les droits des individus.

#### Autodétermination

Les Etats-Unis soutiennent sans réserve le principe de l'autodétermination tel qu'il est énoncé dans la Charte des Nations Unies. Les Etats-Unis ont toujours reconnu que les tribus indiennes constituaient des entités politiques dotées de pouvoirs autonomes. Depuis les années 60, des efforts concertés destinés à réaffirmer et à renforcer ce principe, qui fait partie depuis longtemps de la législation nationale, ont été déployés. Dans le contexte des Etats-Unis, "l'autodétermination" signifie la promotion de l'autonomie tribale dans un grand nombre de domaines. En revanche, en droit international contemporain, le terme "autodétermination" ouvre la voie à diverses interprétations en fonction du contexte. Poussé à son extrême, le terme a été interprété dans le contexte du colonialisme pour signifier le droit d'un Etat à l'indépendance. Même si l'on constate une évolution de l'opinion actuelle des spécialistes et des gouvernements en ce qui concerne la signification de la notion d'"autodétermination", il semble qu'il n'y ait pas encore en la matière de consensus au niveau international. En conséquence, les références explicites et implicites à l'autodétermination devront être réexaminées avec soin. La déclaration pourrait, par exemple, prévoir une autonomie accrue pour les communautés autochtones, dans les conditions appropriées, sans nécessairement prévoir la possibilité d'opter pour l'indépendance dans toutes les situations et dans toutes les circonstances.

Conclusion

Le Gouvernement des Etats-Unis est fermement déterminé à coopérer avec les gouvernements d'autres pays afin de mettre sur pied une déclaration résolue et utile qui reconnaisse les droits des populations autochtones et des communautés auxquelles elles appartiennent et qui encourage le dialogue et la coopération entre les gouvernements et les communautés autochtones. Comme l'a déclaré le président Clinton dans une lettre récemment adressée aux communautés autochtones des Etats-Unis, "ensemble, nous pouvons inaugurer une ère nouvelle de compréhension, de coopération et de respect, qui garantira à tous les nôtres des jours plus heureux".

-----