



Assemblée générale

Distr. générale
27 janvier 2021
Français
Original : anglais

Instance permanente sur les questions autochtones

Vingtième session

New York, 19-30 avril 2021

Point 4 de l'ordre du jour provisoire*

Débat sur les six domaines d'action de l'Instance permanente (développement économique et social, culture, environnement, éducation, santé et droits de l'homme) en relation avec la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones

Institutions représentatives et formes d'autoadministration des peuples autochtones d'Europe orientale, de la Fédération de Russie, d'Asie centrale et de Transcaucasie : modalités de participation renforcée

Note du Secrétariat

L'Instance permanente sur les questions autochtones a chargé trois de ses membres, Alexey Tsykarev, Grigory Lukyantsev et Sven-Erik Soosaar, de réaliser une étude sur le thème « Autonomie des peuples autochtones : expériences et perspectives » et de la lui soumettre à sa vingtième session.

* E/C.19/2021/1.



I. Introduction

1. La participation des peuples autochtones à la prise de décisions par l'intermédiaire de leurs institutions et mécanismes représentatifs est l'un des sujets les plus actuels du débat international sur les droits humains. L'adoption du document final de la réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale dite Conférence mondiale sur les peuples autochtones (résolution 69/2 de l'Assemblée) a engendré des discussions à l'échelle du système des Nations Unies sur le renforcement de la participation des peuples autochtones aux travaux de l'Assemblée, du Conseil des droits de l'homme et des organismes, fonds et programmes des Nations Unies. Les auteurs du document intitulé « Synthèse des opinions exprimées au sujet des éventuelles mesures nécessaires pour permettre la participation des représentants des peuples autochtones et de leurs institutions aux réunions de l'Organisation des Nations Unies portant sur des questions qui les concernent et des bonnes pratiques de l'Organisation en matière de participation des peuples autochtones » (A/70/990) proposent des critères et des procédures pour la sélection d'institutions de peuples autochtones en vue de leur accréditation auprès d'organismes des Nations Unies. Dans le cadre cette réflexion, on favorise des recherches plus approfondies sur les différentes formes d'auto-organisation des peuples autochtones existant selon les régions, la capacité de participation de ces peuples à la prise de décisions, les possibilités qui leur sont offertes de le faire et le degré de reconnaissance qui leur est donné, ainsi que sur leurs relations avec les autorités étatiques. Ces recherches favoriseront une approche non discriminatoire et plus inclusive vis-à-vis d'institutions qui, jusqu'à présent, n'ont pas joué un rôle de premier plan dans les instances des Nations Unies sur les questions autochtones et n'ont pas été très actives dans les négociations actuelles sur le renforcement de la participation. La présente étude vise à dégager des pratiques exemplaires en matière de participation des peuples autochtones aux niveaux local, régional et national.

2. Le débat autour de la participation suppose de définir la terminologie et de prendre en compte les particularités et les réalités des différentes régions socioculturelles. La présente étude porte sur la région socioculturelle formée par l'Europe orientale, la Fédération de Russie, l'Asie centrale et la Transcaucasie. Cela étant, les auteurs n'ont pas essayé de couvrir tous les pays et toutes les communautés de cette région hétérogène¹. La région n'est pas suffisamment représentée dans les nombreuses études qui ont été menées récemment sur l'autoadministration des peuples autochtones, leurs institutions et leur participation à la prise de décisions. L'étude s'appuie sur des exemples de pratiques et de problèmes concrets. La décision a toutefois été prise de ne pas aborder certaines situations présentant un intérêt potentiel en raison de leur nature controversée ou de leur caractère lacunaire du point de vue juridique.

3. La présente étude vise à compléter les informations figurant dans la note du Secrétariat relative à la réunion d'un groupe d'experts internationaux sur le thème « Paix, justice et institutions solides : le rôle des peuples autochtones dans la réalisation de l'objectif de développement durable n° 16 » (E/C.19/2020/7) en donnant des renseignements sur l'Europe orientale, la Fédération de Russie, l'Asie centrale et la Transcaucasie.

4. L'objectif est de recenser les pratiques exemplaires en ce qui concerne la participation des peuples autochtones à la prise de décisions, leur représentation, leur auto-organisation et leur autoadministration dans la région et de proposer des solutions qui permettent à ces peuples de renforcer leurs institutions et les dispositifs

¹ La présente note concerne principalement la Fédération de Russie. Les autres pays de la région y sont rarement mentionnés faute d'informations ou en raison de divergences d'opinion entre les auteurs.

dont ils disposent pour influencer la prise de décisions aux niveaux national, régional et mondial.

5. La présente étude se fonde sur plusieurs articles de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, notamment l'article 18, qui dispose que les peuples autochtones ont le droit de participer à la prise de décisions sur des questions qui peuvent concerner leurs droits, par l'intermédiaire de représentants qu'ils ont eux-mêmes choisis conformément à leurs propres procédures, ainsi que le droit de conserver et de développer leurs propres institutions décisionnelles.

6. Ce document fait suite à une note du Secrétariat intitulée « Étude sur les autonomies autochtones : expériences et perspectives » (E/C.19/2020/5), qui présente des exemples d'autonomie territoriale dans la région considérée, des plus petites communautés (*obchtchinas*) de la Fédération de Russie aux républiques et districts autonomes portant le nom de peuples autochtones. Par conséquent, les auteurs ne s'y arrêtent pas sur l'aspect territorial de l'autoadministration autochtone, mais se concentrent plutôt sur les institutions décisionnelles.

7. Les auteurs de la présente étude se réfèrent au rapport du Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones intitulé « Rapport final sur l'Étude sur les peuples autochtones et le droit de participer à la prise de décisions » (A/HRC/EMRIP/2011/2), qui indique que les institutions des peuples autochtones bénéficient encore du soutien de leur communauté même si, dans certains cas, la reconnaissance de l'État est limitée et que les processus et institutions autochtones de prise de décisions reflètent le degré d'autodétermination et d'autonomie des peuples autochtones.

8. Les auteurs ont adopté une conception large et inclusive de l'autochtonie, reposant sur le cadre normatif international et sur le principe de l'auto-identification. Ils notent toutefois des particularités terminologiques dans la législation des différents pays de la région, comme la notion de « petits peuples autochtones ».

II. Cadre normatif

9. Tous les États de la région socioculturelle formée par l'Europe orientale, la Fédération de Russie, l'Asie centrale et la Transcaucasie ont approuvé le document final de la réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale dite Conférence mondiale sur les peuples autochtones et se sont donc engagés à considérer la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones comme norme minimale s'agissant de la mise en œuvre des droits de ces peuples.

10. Les pays concernés n'accordent pas, dans leur droit interne, le même degré de reconnaissance aux peuples autochtones et à leurs institutions, y compris lorsqu'un même peuple réside de part et d'autre d'une frontière internationale. Ainsi, les Setos sont considérés comme un petit peuple autochtone en Fédération de Russie, mais pas en Estonie, ce qui n'empêche pas le Gouvernement estonien d'appuyer les organisations setos dans leurs activités. Le *Seto Kongress*, institution représentative officielle, se réunit tous les trois ans en Estonie et ce, depuis 1921 (sauf entre 1940 et 1992). Les Setos des deux pays se considèrent comme un peuple autochtone distinct et revendiquent une reconnaissance nationale et internationale, même si, en Estonie, de nombreux Setos ont également une identité ethnique estonienne et se voient comme un sous-groupe ethnique des Estoniens². Dernièrement, un représentant des Setos d'Estonie a été nommé à l'équipe spéciale mondiale pour la Décennie internationale des langues autochtones (2022-2032).

² Voir Ülle Harju, « Ülemsootska soovib setod kokku tuua », Postimees, 7 septembre 2020.

11. La législation de la Fédération de Russie pose des difficultés s'agissant de la reconnaissance de certains peuples autochtones, le terme figurant dans la constitution et la législation fédérale étant « petits peuples autochtones » et non « peuples autochtones ». L'accent est donc mis sur la nécessité de protéger davantage les groupes les plus vulnérables et les plus petits (moins de 50 000 personnes), ce qui réduit le nombre de groupes protégés à 47. Dans son rapport sur la situation des peuples autochtones en Fédération de Russie (A/HRC/15/37/Add.5), le Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples autochtones a estimé que l'État devrait garantir l'égalité de traitement des peuples autochtones, quelle que soit leur taille.

12. Certaines régions de la Fédération de Russie s'écartent de l'approche adoptée au niveau fédéral et reconnaissent à des populations de plus de 50 000 personnes le statut de peuple autochtone, en application des normes internationales à cet égard. La cour constitutionnelle de la république de Sakha (Iakoutie) a jugé que les Sakhas étaient un peuple autochtone de la république³. Les autorités de la république de Carélie ont mis en place un programme de développement ethnosocial et ethnoculturel des terres autochtones traditionnelles, dans le cadre duquel les Caréliens, les Vepses et certains autres groupes ethniques russes sont considérés comme des peuples autochtones.

13. La loi fédérale de la Fédération de Russie sur la protection des droits des petits peuples autochtones prévoit la création d'*obchtchinas* et d'autres formes civiles d'autoadministration reposant sur le lien de parenté ou le voisinage afin de protéger les terres traditionnelles et de préserver et développer les cultures, les modes de vie et les moyens de subsistance traditionnels des peuples autochtones. Elle prévoit que des « représentants autorisés » représentent les intérêts des petits peuples. Par ailleurs, la loi fédérale sur les territoires réservés à une exploitation traditionnelle des ressources naturelles par les petits peuples autochtones du Nord, de la Sibérie et de l'Extrême-Orient de la Fédération de Russie prévoit la création, en coopération avec ces peuples, de zones spéciales protégées où ceux-ci peuvent mener leurs activités et préserver leurs modes de vie. Ces lois ont pour origine les droits individuels et collectifs reconnus aux petits peuples autochtones par la Constitution, notamment les droits fonciers et les droits d'usage prioritaire sur les ressources naturelles.

14. Les peuples autochtones sont autorisés à établir une autonomie culturelle afin d'exercer leurs droits ethnoculturels et de recevoir une aide publique (financière ou autre). En application de la loi fédérale sur l'autonomie ethnoculturelle, l'autonomie culturelle peut être accordée aux niveaux fédéral, régional et local, et les autorités à tous les niveaux sont tenues de contribuer financièrement aux activités des populations concernées. Dans la pratique, ce soutien est extrêmement limité, voire inexistant, par manque de fonds. Si un peuple autochtone est majoritaire dans un district municipal, la loi lui interdit d'établir une autonomie culturelle et, au niveau régional, un peuple autochtone ne peut obtenir l'autonomie culturelle si la région porte son nom, comme c'est le cas du peuple oudmourte dans la république d'Oudmourtie. L'autonomie culturelle vise à protéger et à favoriser le développement de l'identité culturelle ethnique et non à établir une autodétermination ethnoterritoriale.

15. En Fédération de Russie, de nombreux peuples autochtones constituent un congrès, principal organe de décision agissant au nom de tout le peuple concerné. La plupart de ces congrès appliquent un processus démocratique ascendant pour sélectionner les personnes qui participeront à leur session principale. Certains congrès représentent un seul peuple, d'autres regroupent différents peuples liés par une

³ Cour constitutionnelle de la république de Sakha (Iakoutie), jugement n° 4-P du 21 octobre 2016.

parenté linguistique (mouvement des peuples finno-ougriens, par exemple) ou un statut commun (mouvement des petits peuples autochtones, par exemple). La législation n'atteste pas l'existence des congrès et ceux-ci n'ont pas de droits particuliers qui leur permettent d'élaborer des lois ou de recevoir un soutien financier. Dans la plupart des cas, cependant, les autorités à tous les niveaux aident les congrès, y participent et tiennent compte de leurs recommandations.

16. Les peuples autochtones peuvent créer leurs propres organisations non gouvernementales (ONG) à des fins spécifiques. Dans tous les pays de la région, la législation accorde aux ONG autochtones les mêmes droits qu'à toute autre ONG. Les ONG autochtones sont actives, entre autres, dans les domaines de la culture, de la bienfaisance et des droits humains. Elles peuvent avoir une envergure locale, régionale ou nationale, et être enregistrées ou non. Certaines prennent une part active aux affaires internationales et obtiennent le statut consultatif spécial auprès du Conseil économique et social.

17. Dans le cadre de la législation de la Fédération de Russie, les petits peuples autochtones peuvent se doter de conseils placés sous l'autorité du chef de leur région, afin de faire part de leurs préoccupations aux autorités et de participer à la prise de décisions sur les questions qui les concernent.

18. Les petits peuples autochtones peuvent former des conseils dans les districts municipaux ethniques afin de statuer sur l'utilisation des subventions fédérales et de régler des questions d'ordre local.

19. La législation russe prévoit la création d'entités administratives ethniques, notamment de collectivités rurales et de districts, dans les zones où des peuples autochtones sont traditionnellement implantés. Il s'agit d'une mesure supplémentaire visant à protéger les droits des autochtones là où ils sont les plus nombreux. L'absence de loi prévoyant des mesures pratiques d'appui complique néanmoins la mise en place de ces entités administratives ethniques. Dans certains cas, les territoires d'implantation traditionnelle des peuples autochtones ne sont pas définis par la loi ou d'autres instruments, ce qui empêche ces populations d'exercer pleinement leurs droits. Ainsi, dans la république de Carélie, la commission électorale centrale refuse d'imprimer les bulletins de vote dans les langues autochtones, comme l'exige la loi électorale fédérale, au motif qu'aucune liste des territoires autochtones traditionnels n'a été adoptée.

20. La législation permet la création d'unions et de dispositifs de consultation informels.

21. En Fédération de Russie, le concept juridique « d'agent étranger » crée dans la pratique certains problèmes pour les organisations autochtones qui participent à la coopération internationale, bien que la loi qui le consacre ne vise pas ces organisations en tant que telles et ne s'applique pas aux activités de la totalité d'entre elles. Depuis l'adoption de ce texte en 2012, plusieurs organisations autochtones ont été classées comme agents étrangers, et certaines ont dû fermer du fait de la lourdeur des obligations de déclaration associées à ce statut et de la connotation historique et culturelle négative du terme même « d'agent étranger ». Pour qu'une organisation soit considérée comme agent étranger, deux conditions doivent être remplies : elle doit exercer une activité politique ; elle doit recevoir un financement étranger, que celui-ci soit destiné à l'activité politique ou non. Ce point litigieux, associé à une interprétation large du concept d'activité politique, pourrait conduire à une situation où une subvention accordée par l'ONU pour soutenir les peuples autochtones justifierait l'inscription d'une ONG autochtone sur la liste des agents étrangers⁴. Cette

⁴ Voir Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, « World directory of minorities and indigenous peoples – Russian Federation: Karelians », Refworld, mai 2018.

situation est particulièrement problématique pour les peuples autochtones qui ont toujours entretenu des liens étroits avec des parents ou des peuples apparentés au-delà des frontières de la Fédération de Russie, tels que les Sâmes, les Caréliens, les Yupiks et plusieurs peuples mongols, tungusiques et turcs.

III. Institutions et systèmes d'auto-organisation traditionnels des peuples autochtones

22. Depuis longtemps, les peuples autochtones déterminent leurs priorités, traitent des questions d'importance locale et résolvent leurs problèmes à leur manière, au moyen de consultations, de procédures de règlement de conflits et d'une action diplomatique auprès de leurs voisins, des autorités étatiques, d'autres peuples ou de certaines institutions. Ces formes d'auto-organisation (institutions politiques et organes de décision collectifs compris) sont aujourd'hui indissociables de leur culture et de leur identité.

23. Dans le même temps, les institutions des peuples autochtones subissent largement l'influence de la mondialisation et de la diffusion des valeurs et des institutions démocratiques occidentales, que les peuples autochtones ont commencé à reproduire ou à intégrer lorsqu'ils développent leurs systèmes traditionnels ou mettent en place de nouveaux mécanismes. Les sociétés autochtones ne sont plus isolées du reste du monde. Elles ont tissé des liens avec les États dans lesquels elles vivent et, ce faisant, ont accepté certains principes et modèles démocratiques. D'une part, l'emprunt de concepts politiques découle de la nécessité de tenir compte des réalités contemporaines, du contexte politique et du cadre juridique des États concernés. D'autre part, la relation avec ces États est à double sens : afin d'influencer les décisions de certaines autorités étatiques (parlements et administration centrale, notamment), les peuples autochtones s'expriment et agissent sans équivoque, tout en conservant des liens étroits avec l'État. Ce dernier point peut avoir des conséquences légèrement plus prononcées pour les peuples autochtones transfrontières, dont les terres traditionnelles sont divisées par des frontières internationales et dont les institutions traditionnelles peuvent porter la marque des systèmes politiques et des réalités de plusieurs pays.

24. Comme il a été souligné dans le cadre du renforcement de la participation des peuples autochtones aux travaux de l'Organisation des Nations Unies, les autorités et les institutions représentatives traditionnelles des peuples autochtones ne sont pas nécessairement enregistrées au regard du droit national. Les peuples autochtones insistent sur le fait que leurs institutions traditionnelles ne sont pas des ONG et que leur enregistrement ne devrait pas être obligatoire. La légitimité des autorités traditionnelles repose sur des règles et des procédures propres aux sociétés autochtones qu'elles régissent et découle du droit des peuples autochtones à l'autodétermination. En effet, en vertu de ce droit, les peuples autochtones peuvent créer, conserver et contrôler leurs propres institutions ; les autorités publiques, à tous les niveaux, devraient respecter ces institutions et les consulter sur les questions intéressant les peuples autochtones ainsi que, dans certains cas, sur des sujets importants pour l'ensemble de la société.

25. L'existence même des institutions et organes de décision des peuples autochtones repose sur le droit de ces peuples à l'autodétermination. Les spécialistes voient dans ce droit un moyen de protéger les peuples autochtones contre des menaces existentielles et de leur permettre de régler de manière indépendante, en tant que collectivités, tous les aspects de la vie. L'autodétermination est considérée comme

un processus permanent qui va de pair avec le droit des peuples autochtones à leur propre développement et assure leur participation à la gestion des affaires de l'État⁵.

26. La législation de la Fédération de Russie dispose que les peuples autochtones peuvent constituer des *obchtchinas*, une forme d'auto-organisation réservée aux petits peuples autochtones du pays, et établir leur autonomie culturelle, comme toutes les ethnies du pays. Ces *obchtchinas* doivent être enregistrées et peuvent prétendre à une aide financière de l'État ainsi qu'à d'autres avantages, notamment des quotas pour la pêche, la chasse et les utilisations traditionnelles des ressources naturelles. Les *obchtchinas* constituent la plus petite forme d'auto-organisation des peuples autochtones : elles sont généralement composées d'un noyau familial, de parents et de voisins. Ainsi, on trouve dans la région de Léninegrad une *obchtchina* d'Ingriens qui s'autoadministre sur les plans territorial et communautaire et dans la région de Mourmansk de nombreuses *obchtchinas* de familles sâmes. En plus de ces communautés, certains peuples autochtones établissent une autonomie culturelle : c'est le cas des Évenks du district de Touroukhansk, qui fait partie du territoire de Krasnoïarsk.

Autorités traditionnelles et contemporaines

27. Dans la république de Sakha (Iakoutie), le peuple youkaghir élit un conseil des sages, qui le représente dans ses relations avec les autorités et rend des jugements sur les questions intéressant la population. Cette pratique est issue d'une tradition selon laquelle des sages élus aident la population en prodiguant des conseils sur la chasse, la pêche et d'autres questions concernant des activités traditionnelles. Il existe également une association des Youkaghirs, mais le conseil des sages est, en quelque sorte, le principal organe représentatif de ce peuple. Les membres du conseil et les dirigeants de l'association sont élus lors de congrès tenus tous les quatre ans.

28. Les autorités autochtones traditionnelles tendent à se transformer sous l'effet de la mondialisation et de la vaste propagation des valeurs et des caractéristiques politiques occidentales. Les peuples autochtones adoptent parfois certaines institutions politiques des démocraties occidentales, comme les parlements. Tout en essayant de préserver leur intégrité et leur indépendance dans la prise de décisions, ces peuples tentent d'intégrer leurs institutions contemporaines aux structures et mécanismes de décision de leur pays respectif, ce qui leur permet, en acceptant une partie des règles et mécanismes de la société dominante des pays dans lesquels ils vivent, de gagner en influence.

29. Si les Sâmes de Finlande, de Norvège et de Suède ont choisi le parlement comme institution politique, ce n'est pas le cas dans la partie russe de Sápmi, territoire traditionnel des Sâmes qui s'étend dans les quatre pays. Les autorités fédérales et régionales n'étaient certes pas favorables à la création d'un parlement sâme dans la péninsule de Kola, mais le peuple sâme lui-même n'a pas revendiqué de manière unanime cette forme d'auto-organisation. À l'heure actuelle, les Sâmes sont représentés par la *Sami Sobbar* (Assemblée des Sâmes), créée par le congrès des peuples sâmes de la Fédération de Russie.

Systèmes d'auto-organisation

30. En Fédération de Russie, les congrès (*sezdy*) sont la plus haute instance du système d'auto-organisation de nombreux peuples autochtones. Ces congrès reposent sur le principe de la représentation territoriale, c'est-à-dire que les personnes qui y siègent sont choisies parmi les représentants d'entités administratives plus petites (au niveau des

⁵ Vladimir A. Kryazhkov, « The right of peoples to self-determination in the Russian Federation (on the example of the republic of Karelia) », *State and Law* (Gosudarstvo i pravo), No. 4 (11 June 2020), p. 96.

districts, par exemple), dans le cadre de conférences autochtones. Ils se réunissent généralement à intervalles réguliers et leur organe exécutif est chargé de mettre en œuvre leurs décisions entre les sessions. Certains petits peuples autochtones, comme les Évènes et les Koriaks, organisent leur congrès tous les quatre ans.

31. Bien que le terme « congrès du peuple » n'apparaisse pas dans la législation russe et que les procédures de ces organes ne soient pas réglementées, les autorités régionales respectent leurs décisions et s'attachent à les appliquer, en étroite coopération avec leurs conseils exécutifs. Il n'est pas rare que les autorités locales contribuent financièrement à l'organisation des congrès. Le congrès du peuple carélien de la république de Carélie, qui se tient tous les quatre ans, est reconnu par le gouvernement de la république. Après chaque session, le gouvernement et le conseil des commissaires du congrès élaborent ensemble un plan de mise en œuvre des décisions adoptées dans le document final de la session, qui fait ensuite l'objet d'un décret gouvernemental. Cette relation solide entre les autochtones et les pouvoirs publics empêche toutefois les Caréliens de tenir des congrès interrégionaux, par crainte que cela ne nuise à cette relation exclusive et ne diminue leur influence auprès des autorités.

32. Un grand nombre de peuples autochtones présents dans plus d'une région de la Fédération de Russie organisent leurs mouvements et leurs congrès à l'échelle interrégionale. Les membres du congrès des Komis, par exemple, proviennent de huit régions différentes. À la différence du conseil des commissaires du peuple de Carélie, l'organe exécutif des Komis – le mouvement civil interrégional « *Komi Voytyr* » – est une organisation enregistrée dont les relations avec les autorités sont définies dans la constitution de la république des Komis. Le *Komi Voytyr* est la seule ONG de la république des Komis habilitée à proposer des projets de loi, alors qu'en république de Carélie, toute ONG bénéficie de ce droit.

Organisations non gouvernementales

33. Comme indiqué plus haut, les institutions autochtones ne sont pas des organisations non gouvernementales, ce qui n'empêche pas les peuples autochtones de créer leurs propres ONG si nécessaire. Ces dernières peuvent remplir les mêmes fonctions que des institutions mises en place à des fins d'auto-organisation. Ainsi, la société culturelle vepsé (Vepsian cultural society), ONG enregistrée en république de Carélie, entretient des liens avec les Vepsés vivant dans les régions voisines (régions de Vologda et de Leningrad).

34. Les ONG autochtones peuvent prendre la forme d'associations, d'unions et de cercles d'envergure locale, régionale ou interrégionale, à composition limitée ou non et dotés d'objectifs spécifiques. Elles peuvent également servir de socle à la création d'organisations non gouvernementales au niveau fédéral. Ainsi, certaines associations de petits peuples autochtones du Nord de la région de Sakhaline et de la république de Sakha (Iakoutie) sont à la fois des ONG indépendantes et des entités fondatrices et antennes de l'Association des petits peuples autochtones du Nord de la Fédération de Russie.

35. L'Association des petits peuples autochtones du Nord est un bon exemple d'organisation-cadre regroupant différents peuples autochtones, qu'elle représente aux niveaux fédéral et international. Depuis son siège, à Moscou, elle représente 40 petits groupes autochtones auprès des autorités fédérales et à l'international. Elle est à la fois une organisation non gouvernementale et une instance représentative, son organe de décision suprême étant un congrès qui se réunit tous les quatre ans, détermine un plan d'action et choisit son équipe de direction. Elle bénéficie par ailleurs du statut consultatif auprès du Conseil économique et social et intervient dans la plupart des instances internationales s'intéressant aux questions autochtones,

notamment l'Instance permanente sur les questions autochtones et le Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones.

36. L'Association des peuples finno-ougriens de la Fédération de Russie (*Association of Finno-Ugric peoples of the Russian Federation*) est également une organisation-cadre. Disposant d'antennes dans 39 régions, elle agit en tant qu'organe de représentation des peuples finno-ougriens autochtones de la Fédération de Russie (Mordves, Caréliens, Nenets, Vepses, Komis, Maris, Khantys, Mansis, Ingriens, Votes, Finnois d'Ingrie, Sâmes, Oudmourtes, Setos, Selkoupes, Komi-permiaks, Nagassananes et Besermans), dont 11 ont été reconnus comme des petits peuples autochtones particulièrement vulnérables par le Gouvernement fédéral (Nenets, Khantys, Mansis, Setos, Votes, Ingriens, Vepses, Nagassananes, Selkoupes, Sâmes et Besermans). Depuis 2016, l'Association bénéficie du statut consultatif spécial auprès du Conseil économique et social. Son principal organe de décision est le congrès des peuples finno-ougriens de la Fédération de Russie, qui se réunit tous les quatre ans, et son organe exécutif est connu sous le nom de conseil.

37. En plus de l'Association des peuples finno-ougriens de la Fédération de Russie, qui couvre l'ensemble du pays, les peuples finno-ougriens se sont dotés d'une organisation internationale : le Congrès mondial des peuples finno-ougriens. Le Congrès repose sur le principe de parenté linguistique et trouve son origine dans le désir de remédier à des préoccupations communes, notamment de lutter contre la disparition des langues, de préserver le patrimoine culturel, de combattre l'assimilation et de régler les problèmes environnementaux. Bien qu'il regroupe non seulement des peuples autochtones mais également des peuples qui ont leur propre État-nation (les Finlandais, les Estoniens et les Hongrois), il permet une forme de coopération internationale considérée comme utile et facilitant le dialogue avec les hauts responsables, voire les chefs d'État. Ainsi, les Présidents de l'Estonie, de la Fédération de Russie, de la Finlande et de la Hongrie ont participé à sa session de 2008.

38. Plus récemment, les Évenks de neuf régions de la Fédération de Russie ont créé leur propre organisation : l'Association du peuple évenk (*Association of the Evenki People*). Celle-ci a pour mission de préserver la langue et les traditions des Évenks et de pérenniser les relations et les activités de coopération qu'ils entretiennent à l'échelle interrégionale, étant donné qu'ils sont implantés dans de vastes régions de Sibérie et de la partie extrême-orientale de la Fédération de Russie.

39. L'Assemblée des peuples de Russie (*Assembly of Peoples of Russia*) est une organisation-cadre nationale qui vise à protéger les droits ethniques des personnes et des peuples. Elle a notamment pour mandat de prendre des mesures visant expressément à favoriser la survie et le développement des petits peuples autochtones et de leurs langues. L'une de ses priorités législatives est de préserver les droits des petits peuples autochtones et de veiller à ce que leurs intérêts soient protégés à mesure que l'économie de marché se développe.

Auto-organisation autochtone au-delà des frontières internationales

40. Trois petits peuples autochtones du Nord de la Fédération de Russie œuvrent dans le cadre de leurs institutions internationales respectives : les Aléoutes coopèrent avec les Aléoutes des États-Unis dans le cadre de l'Aleut International Association, les Tchouktches avec les Inuits des États-Unis, du Canada et du Groenland dans le cadre du Conseil circumpolaire inuit et les Sâmes avec les Sâmes de Finlande, de Suède et de Norvège dans le cadre du Conseil sâme. Ces trois institutions sont des participants permanents du Conseil de l'Arctique.

41. La coopération internationale est essentielle pour l'existence même du peuple évenk, qui est réparti entre trois pays : 37 000 Évenks vivent en Fédération de Russie,

40 000 en Chine et environ 1 000 en Mongolie. Les trois groupes concentrent leur coopération sur la promotion de l'élevage des rennes et le respect de leurs traditions et expressions culturelles. Les trois pays qui les abritent ont toutefois des législations extrêmement différentes, ce qui nuit au resserrement de la coopération entre les organes de décision évenks. Ainsi, la Chine ne reconnaît aucun peuple autochtone sur son territoire et les Évenks y ont donc le statut de minorité nationale, ce qui empêche la fondation d'un organe de décision transfrontière commun à ce peuple.

IV. Participation à la prise de décisions

42. En plus de leurs propres institutions, les peuples autochtones peuvent constituer des organes mixtes avec des institutions publiques ou rejoindre des structures gouvernementales afin de favoriser la concertation et la coopération avec l'État sur les questions qui les concernent. Ces organes peuvent prendre la forme, entre autres, de conseils consultatifs, de groupes d'experts et d'autres organes consultatifs relevant d'autorités et de services de médiation gouvernementaux, ou d'assemblées de peuples autochtones.

43. Comme indiqué dans l'étude du Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones au sujet des peuples autochtones et du droit de participer à la prise de décisions ([A/HRC/18/42](#)), dans l'arrondissement autonome des Khantys-Mansis (Iougra), la Douma (Parlement) régionale comprend une assemblée des peuples autochtones, ce qui garantit que ceux-ci soient représentés dans les travaux parlementaires et participent directement à la prise de décision au niveau régional.

44. Dans la république de Sakha (Iakoutie), une assemblée de députés représentant les petits peuples autochtones de la république a été créée auprès du parlement régional (*Il Toumen*), afin de progresser sur les questions autochtones, mais aussi d'examiner et de promouvoir les droits des peuples autochtones dans le cadre des travaux législatifs.

45. Le conseil des petits peuples autochtones de Sakhaline, présidé par le Gouverneur de la région de Sakhaline, a été mis sur pied pour traiter de la réalisation des droits des quatre peuples autochtones de Sakhaline (les Nivkhes, les Uilta, les Évenks et les Nanaïs), et plus particulièrement de leurs droits fonciers et environnementaux et de leur droit à l'utilisation traditionnelle des ressources naturelles. Il réfléchit notamment aux améliorations à apporter à la législation et aux mesures concrètes à prendre en vue de protéger les droits des peuples autochtones.

46. Les peuples autochtones peuvent mettre en place des dispositifs de consultation à long terme avec les autorités et le secteur privé qui permettent de réfléchir aux moyens de réduire au minimum les retombées négatives du développement industriel ou aux aides supplémentaires et aux réparations qui pourraient leur être versées en cas de déplacement ou de toute incidence du développement industriel sur leurs terres, leurs moyens de subsistance et leurs modes de vie traditionnels. Les peuples autochtones de Sakhaline, par exemple, ont entamé un dialogue avec la société énergétique de la région sur la base du consentement préalable, libre et éclairé.

47. Plusieurs pratiques sont actuellement établies dans la république de Carélie, où résident deux peuples autochtones, les Caréliens et les Vepses. Les Vepses sont un petit peuple autochtone du Nord ; la législation fédérale les autorise à créer, au niveau des plus petites entités municipales (les collectivités rurales), des conseils représentatifs qui doivent être consultés sur les questions locales et l'attribution des subventions fédérales. Les trois zones traditionnelles de peuplement des Vepses (Chokchinskoïe, Cheltozerskoïe et Ryboretskoïe) ont le statut de collectivités rurales vepses. De même, trois districts de la république (Kalevaski, Prajinski et Olonetski)

ont le statut de district autochtone en raison du grand nombre de Caréliens qui y vivent. Aucune loi ne régit toutefois le statut des entités administratives ethniques ni ne prévoit de financement pour celles-ci.

48. Pour associer les peuples autochtones à la prise de décisions, la république de Carélie a créé un conseil des représentants des Caréliens, des Vepses et des Finnois, présidé par le chef du gouvernement de la république. Le conseil établit son propre ordre du jour et se réunit quatre fois par an pour traiter de questions intéressant les peuples autochtones. Il présente au gouvernement de la république des recommandations et met son expertise à sa disposition. Différentes entités publiques peuvent se doter de conseils consultatifs comptant des membres autochtones.

49. La république des Maris, située dans le centre de la Fédération de Russie, tient son nom des Maris, dont la population est estimée à 550 000 personnes. L'organe représentatif de tous les Maris, le Congrès des Maris (*Mari Kalyk Pogyn*), se réunit tous les quatre ans et regroupe des représentants de plusieurs régions de la Fédération de Russie et de l'étranger. Il a tenu ses deux premières sessions en 1917 et 1918, et relancé ses travaux en 1992. À l'instar d'autres organes représentatifs autochtones, l'organe exécutif du Congrès, le *Mer Kangach*, a adopté diverses positions dans ses relations avec les autorités locales, allant de l'opposition à la coopération en vue d'obtenir la reconnaissance et le respect de ses intérêts légitimes. Ainsi, la onzième session du Congrès, tenue en 2020, a été organisée par un comité nommé par le chef du gouvernement de la république et financé par ce dernier. Ce comité était présidé par le chef du gouvernement, qui n'appartient pas à un peuple autochtone (tout comme certains autres membres du comité).

V. Représentation autochtone dans les organisations régionales et internationales

50. Les organisations et institutions autochtones contribuent aux processus mondiaux et régionaux qui intéressent les peuples qu'elles représentent en participant directement aux travaux de certains organes consacrés aux questions autochtones et de l'Organisation des Nations Unies. Elles jouent également un rôle utile en tant qu'organisations non gouvernementales dotées du statut consultatif auprès du Conseil économique et social, par exemple en présentant par écrit des informations qui alimentent les rapports de l'ONU ou dans le cadre de l'examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme, des organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et des procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme.

51. En 2020, l'Association des centres ethnoculturels et des organisations vouées au patrimoine (*Association of Ethnocultural Centres and Heritage Organizations*) a organisé un séminaire d'experts intitulé « Droits des enfants autochtones : le cas de l'Arctique ». L'objectif était de générer du savoir et de fournir des informations sur la région pour l'étude du Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones consacrée aux droits de l'enfant autochtone. Des représentants autochtones de la région participent par ailleurs aux travaux d'organisations internationales (Organisation mondiale de la propriété intellectuelle, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, secrétariat de la Convention sur la diversité biologique, Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture).

52. Les peuples autochtones de la région participent à diverses instances régionales et devraient pouvoir établir leur propre représentation au sein d'organisations régionales et internationales afin de préserver leurs intérêts et leurs droits. La structure du Conseil de l'Arctique permet aux autochtones d'intervenir par

l'intermédiaire d'organisations internationales représentant un peuple autochtone donné et d'organisations nationales regroupant plusieurs peuples autochtones. Ces organisations ont le statut de participant permanent et peuvent prendre part à tous les groupes de travail et à toutes les réunions aux côtés des représentants des États membres. Les peuples autochtones de la région sont représentés au Conseil de l'Arctique par l'Association des petits peuples autochtones du Nord, le Conseil circumpolaire inuit, le Conseil sâme et l'Aleut International Association.

53. La plateforme de coopération euro-arctique de la mer de Barents (*Barents Euro-Arctic Cooperation*), créée par la Finlande, la Norvège, la Fédération de Russie et la Suède, comprend un groupe de travail des peuples autochtones. Ce groupe est un organe indépendant de participation autochtone qui concourt aux travaux de tous les organes de la plateforme de coopération. Actuellement, trois peuples autochtones y sont représentés : les Sâmes des quatre pays et les Nenets et les Vepses de la Fédération de Russie. Les peuples autochtones de la mer de Barents tiennent des congrès, qui servent de principales instances de décision. Il n'est pas rare que les peuples autochtones convoquent des sommets afin de tenir des débats multipartites avec des représentants de l'État et du secteur privé. Toutefois, comme indiqué dans le rapport du Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones intitulé « Action menée aux fins de la mise en œuvre de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones : reconnaissance, réparation et réconciliation » ([A/HRC/EMRIP/2019/3/Rev.1](#)), tous les peuples autochtones de la région ne sont pas reconnus par la plateforme de coopération euro-arctique de la mer de Barents et tous n'en font pas partie. Ainsi, bien que l'admission des Caréliens et des Komis ait été demandée à maintes reprises et appuyée par le Gouvernement russe, le groupe de travail refuse de l'autoriser au motif que ces peuples sont des « petits peuples autochtones » au sens de la législation russe, alors que seul le terme « peuples autochtones » figure dans les documents fondateurs du groupe de travail lui-même.

54. Compte tenu du système de régions socioculturelles appliqué à l'ONU, et plus précisément dans le cadre de l'Instance permanente sur les questions autochtones et du Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones, il est absolument essentiel de favoriser la coopération entre les peuples autochtones vivant dans une même région. Pour autant, les peuples autochtones de la région considérée n'ont créé ni plateforme ni groupe régional pour préparer ensemble les réunions internationales, notamment les sessions de l'Instance permanente et du Mécanisme d'experts. Aucune autorité de coordination n'existe, aucune concertation ne précède les nominations à des postes d'experts dans les organes de l'ONU consacrés aux questions autochtones et aucune déclaration commune n'est publiée sur des questions d'intérêt commun concernant les communautés autochtones de toute la région.

55. Compte tenu de ce qui précède, certaines organisations-cadres (tant celles mentionnées dans la présente étude que d'autres) ont tendance à se considérer comme des espaces de concertation entre les peuples autochtones. Si ces concertations peuvent être utiles dans certaines situations nationales, elles ne sauraient être qualifiées de régionales dans la mesure où elles n'incluent pas de peuples autochtones d'autres pays.

56. Dans l'optique de la Décennie internationale des langues autochtones (2022-2032) proclamée par l'Assemblée générale, on s'est employé à instaurer une concertation entre peuples autochtones. L'expérience de l'Année internationale des langues autochtones (2019) a montré combien il importait de se concerter pour sélectionner des représentants, définir les priorités et échanger des informations sur les difficultés et les bonnes pratiques. Des consultations ont donc été lancées en 2020, sous la forme de débats en ligne nationaux et transfrontières. Ces débats ont été menés séparément en Estonie, en Fédération de Russie et en Lettonie, ainsi qu'en Asie

centrale et en Transcaucasie, puis des représentants ont rendu compte des échanges lors d'une réunion à l'échelle de la région. Bien que l'extrême diversité des peuples et des organisations n'ait pas permis de parvenir à un consensus, ce mode de fonctionnement pourrait être adopté à titre permanent dans la perspective de la Décennie internationale des langues autochtones.

VI. Recommandations et conclusions : modalités de participation renforcée

57. Dans la région qui fait l'objet de la présente étude, les peuples autochtones ont mis en place de bonnes pratiques en ce qui concerne la gestion de leurs processus de décision et les consultations avec les autorités nationales et d'autres interlocuteurs. Ils ont également acquis une expérience en matière de participation internationale et d'influence sur diverses questions d'importance régionale et mondiale.

58. Il reste que les peuples autochtones, en particulier les peuples transfrontières, sont confrontés à un certain nombre d'obstacles législatifs et pratiques qui les empêchent d'exercer pleinement leurs droits. C'est pourquoi il est important que les États Membres favorisent les échanges entre les peuples autochtones de la région et les initiatives transfrontières dans le domaine de la culture afin d'encourager la préservation des langues, de l'héritage et des connaissances traditionnelles qu'ils partagent, comme l'Instance permanente l'a recommandé à sa dix-huitième session (voir [E/2019/43](#)). En outre, les États Membres devraient coopérer afin de garantir que les droits des peuples autochtones transfrontières soient protégés de manière égale, conformément à la recommandation formulée par le Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones dans le cadre de son étude sur la promotion et la protection des droits des peuples autochtones en ce qui concerne leur patrimoine culturel ([A/HRC/30/53](#)).

59. Les peuples autochtones sont libres d'exercer leur droit de participer à la prise de décisions sur les questions qui les concernent, sans subir de discrimination ou d'ingérence dans leurs activités. Les travaux des institutions qui les représentent et les principes d'auto-organisation de ces populations doivent être respectés et protégés comme le prévoit la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

60. Les États et les peuples autochtones eux-mêmes devraient respecter pleinement le droit à l'autodétermination, en application du droit international. Les États, tout comme les organisations régionales et internationales, ne devraient pas faire obstacle à la participation et à l'inclusion des peuples autochtones. Ils devraient faciliter des améliorations législatives qui aident les peuples autochtones à préserver et à développer leurs processus de décision et leurs institutions représentatives.

61. Dans la perspective de la Décennie internationale des langues autochtones, les États Membres devraient encourager l'utilisation des langues autochtones dans l'éducation, les médias et la prise de décisions et ne pas faire obstacle à l'emploi de ces langues, dans le respect des articles 13, 14, 16 et 18 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

62. La pandémie de maladie à coronavirus et toute autre crise future du même type ne devraient pas servir de prétexte pour suspendre le droit des peuples autochtones à participer à la prise de décisions par l'intermédiaire de leurs propres institutions et selon les principes d'auto-organisation qu'ils se sont fixés.

63. Les peuples autochtones, seuls et en concertation les uns avec les autres, ont le droit de déterminer les modalités et les principes de leur participation, individuelle ou

conjointe, aux organisations et instances internationales, notamment en ce qui concerne la sélection de leurs représentants. Compte tenu de la pratique établie dans d'autres régions, les peuples autochtones d'Europe orientale, de la Fédération de Russie, d'Asie centrale et de Transcaucasie devraient envisager de créer un groupe régional afin de pouvoir apporter, ensemble, une contribution efficace.

64. Certains peuples autochtones de la région sont membres de plus d'une organisation-cadre ou d'un réseau. Par exemple, les Nenets et les Khantys sont des membres actifs à la fois du mouvement des petits peuples autochtones et de l'association des peuples finno-ougriens. Les peuples autochtones peuvent se prévaloir d'identités fluides, doubles, voire multiples, et devraient pouvoir choisir librement leurs partenaires et leurs réseaux de coopération et tirer profit de leur participation. Ils ne doivent pas subir de discrimination ni être exclus d'un réseau en raison de la fluidité de leur identité. De même, certains des peuples autochtones qui vivent dans la partie la plus septentrionale de la Fédération de Russie, dans la zone arctique du pays, et participent aux travaux du Conseil de l'Arctique par l'intermédiaire de leurs organisations nationales ou internationales devraient être libres de rejoindre les groupes et instances de la région socioculturelle de l'Arctique et de celle formée par l'Europe orientale, la Fédération de Russie, l'Asie centrale et la Transcaucasie ; ils devraient notamment pouvoir être élus en tant que représentants de leur région socioculturelle auprès de divers mécanismes internationaux.

65. Les peuples autochtones et les États devraient renforcer leur coopération de bonne foi, en s'appuyant sur les pratiques actuelles les plus avancées. Les organisations de peuples autochtones et les États devraient se concerter et s'efforcer de nouer un dialogue durable, tout en fixant librement leurs propres programmes et méthodes de travail. Les États devraient encourager la participation des peuples autochtones aux processus internationaux et nationaux.
