

Groupe de travail créé conformément à
la résolution 1995/32 de la Commission des
droits de l'homme, en date du 3 mars 1995
Onzième session
Genève, 4-16 décembre 2005

L'urgence d'améliorer le processus de définition des normes, à l'ONU

Importance que les critères soient « conformes au droit international et à son développement progressif »

Présenté conjointement par Grand Conseil des Cris (Eeyou Istchee), Inuit Circumpolar Conference (ICC), Na Koa Ikaika Kalāhui Hawai'i, Comité de Coordination des Peuples Autochtones d'Afrique (IPACC), Centro de Asistencia Legal Popular (CEALP) Programa de Pueblos Indígenas de Panamá, Saami Council, Taungya (Bangladesh), International Organization of Indigenous Resource Development (IOIRD), Foundation for Aboriginal and Islander Research Action (FAIRA), Mainyoto Pastoralist Integrated Development Organisation (MPIDO-Kenya), Tebtebba Foundation, First Peoples Human Rights Coalition, Organisation africaine des femmes autochtones (OAFSA)/TIN HINAN, Association des femmes autochtones du Canada (AFAC), Servicios del Pueblo Mixe (SER) México, Kus Kura Sociedad Civil (Costa Rica), Assemblée des Premières Nations, Comisión de Juristas Indígenas en la Republica Argentina (CJIRA), American Indian Law Alliance (AILA), Indigenous World Association, Communauté des Autochtones Rwandais (CAURWA), Warã Instituto Indígena Brasileiro, Maasai Civil Society Forum (MCSF), ECUARUNARI, CONAIE (Ecuador), Caribbean Antilles Indigenous Peoples Caucus & the Diaspora (CAIPCD), Nepal Indigenous Peoples Development and Information Service Centre (NIPDISC), United Confederation of Taino Peoples, YABOA Native Women's Coalition, Traditional Kirati Peoples' Alliance (Nepal), Consejo General de Taino Boricanos, South African First Indigenous and Human Rights Organization (SAFIHRO), Droits et Démocratie, Canadian Friends Service Committee, Centre néerlandais pour les peuples autochtones (NCIV), Initiatives canadiennes œcuméniques pour la justice – KAIROS.

Novembre 2005

L'urgence d'améliorer le processus de définition des normes, à l'ONU

Importance que les critères soient « conformes au droit international et à son développement progressif »

Introduction

L'urgence d'améliorer le processus de définition des normes relatives aux droits des peuples autochtones, à l'ONU, est devenue de plus en plus claire ces dernières années. Nous sommes préoccupés en particulier par le Groupe de travail intersessions, qui prépare le projet de *Déclaration de l'ONU sur les droits des peuples autochtones*.

De plus en plus, de nombreux peuples et organisations autochtones, et des organismes de défense des droits, soulignent la nécessité de changements positifs à cet égard. En mars 2004, par exemple, elle était au cœur d'un document conjoint soumis au Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme¹. En mai 2005, des organisations autochtones et non autochtones ont soulevé la même question dans une Déclaration conjointe remise à l'Instance permanente de l'ONU sur les questions autochtones, à New York².

Pourquoi améliorer ce processus? Une raison majeure est que les participants au Groupe de travail ne sont pas explicitement tenus de respecter des critères dans les changements qu'ils proposent au projet de *Déclaration de l'ONU*. Résultat : des États cherchent à amender le texte actuel de façon à créer un « deux poids deux mesures » discriminatoire et qui violerait les buts et les principes de la *Charte de l'ONU*. Cela est particulièrement évident en ce qui a trait à des questions autochtones aussi centrales que le droit de disposer d'eux-mêmes et leurs droits aux terres, territoires et ressources³.

Nul besoin de consacrer énormément de temps pour assurer la mise en place d'améliorations dans le Groupe de travail. Par contre, si des critères raisonnables ne sont pas fixés au Groupe de travail, certains États continueront de l'empêcher de progresser comme cela s'impose. En d'autres mots, à défaut de porter attention à de tels aspects de procédure, on empêchera de parvenir à un consensus sur des dispositions cruciales du projet de *Déclaration de l'ONU*.

¹ Grand Conseil des Cris (Eeyou Istchee) *et al.*, « Assessing the International Decade: Urgent Need to Renew Mandate and Improve the U.N. Standard-Setting Process on Indigenous Peoples' Human Rights », présenté conjointement au Haut-Commissariat aux droits de l'homme, Genève, mars 2004.

² Grand Conseil des Cris (Eeyou Istchee) *et al.*, « Urgent Need to Improve the U.N. Standard-Setting Process on Indigenous Peoples' Human Rights », Présentation conjointe (signée par 53 peuples autochtones et organisations autochtones et non autochtones), Instance permanente de l'ONU sur les questions autochtones, Quatrième session, 23 mai 2005.

³ Voir, par exemple, Grand Conseil des Cris (Eeyou Istchee) *et al.*, « Towards a U.N. Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: Injustices and Contradictions in the Positions of the United Kingdom », présenté conjointement à Tony Blair, Premier ministre du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et de l'Irlande du Nord, le 10 septembre 2004.

À l'Instance permanente de l'ONU, en mai dernier, de nombreuses organisations autochtones et non autochtones ont conjointement recommandé trois améliorations. Conséquentes avec les propositions de la Haut-Commissaire aux droits de l'homme⁴, elles ont recommandé d'adopter « des méthodes de travail nouvelles et dynamiques, soucieuse en particulier de la participation pleine et entière des peuples autochtones⁵ » [traduction]. Cela veut dire par exemple que les consultations informelles réalisées par le Groupe de travail pourraient se limiter à un nombre raisonnable. Et elles ne devraient pas se dérouler simultanément; les représentants autochtones pourraient ainsi défendre et promouvoir leurs positions efficacement dans chacun des échanges de ce genre.

Une autre recommandation conjointe est « d'inviter le Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones, et d'autres experts des droits des peuples autochtones, à assister et à contribuer aux séances formelles ou informelles du Groupe de travail⁶. » [traduction] Cela aiderait à assurer un dialogue mieux centré et plus équilibré, dans le processus de définition des normes.

De plus, les peuples autochtones et les organisations de droits de l'homme ont conjointement proposé à l'Instance permanente de presser le Groupe de travail à :

Accomplir son mandat en tout temps de façon à faire pleinement respecter les buts et principes de la Charte des Nations Unies et à être totalement conforme au droit international et à son développement progressif.⁷
[traduction]

⁴ Commission des droits de l'homme de l'ONU, *Rapport final de la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme passant en revue les activités entreprises au sein du système des Nations Unies dans le cadre de la Décennie internationale des populations autochtones*, 61^e sess., E/CN.4/2005/87, 4 janvier 2005, p. 8, par. 32.

⁵ Grand Conseil des Cris (Eeyou Istchee) *et al.*, « Urgent Need to Improve the U.N. Standard-Setting Process on Indigenous Peoples' Human Rights », Présentation conjointe, note 2, *supra*, par. 10, recommandation ii).

Voir également l'Instance permanente sur les questions autochtones, *Rapport de la quatrième session (16-27 mai 2005)*, Conseil économique et social, Documents officiels, Supplément N° 23, Nations Unies, New York, E/2005/43, E/C.19/2005/9, p. 14, par. 59 :

L'Instance est en outre fermement convaincue qu'il est impératif d'adopter rapidement une déclaration vigoureuse sur les droits des peuples autochtones et que tous ceux qui travaillent, aux Nations Unies, sur les questions relatives aux peuples autochtones devraient trouver des *méthodes de travail nouvelles et dynamiques*.

Et à la page 15, par. 74 :

L'Instance permanente recommande à la Commission des droits de l'homme d'adopter des méthodes de travail originales, notamment pour assurer une participation réelle et efficace des populations autochtones, par exemple en nommant un autochtone pour coprésider le Groupe de travail...

⁶ Grand Conseil des Cris (Eeyou Istchee) *et al.*, « Urgent Need to Improve the U.N. Standard-Setting Process on Indigenous Peoples' Human Rights », Présentation conjointe, note 2, *supra*, par. 10, recommandation iii).

⁷ *Idem*, recommandation i).

Cette dernière recommandation pouvant servir à l'argumentation ultérieure, elle sera le premier objet d'attention du présent document.

I. L'obligation de l'ONU et des États membres de respecter la *Charte de l'ONU*

Comme l'a confirmé la *Déclaration de Vienne* en 1993, « La promotion et la protection de tous les droits de l'homme ... doivent être considérées comme un objectif prioritaire de l'Organisation des Nations Unies conformément à ses buts et principes⁸ ». La Charte de l'ONU est donc claire à cet égard. L'un des buts explicites de l'ONU est de « Réaliser la coopération internationale ... en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion⁹. » En outre, l'obligation faite par l'ONU de promouvoir « le respect universel et effectif des droits de l'homme » doit être fondée « sur le respect du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes¹⁰ ». En vue d'atteindre ce but, « les Membres s'engagent ... à agir, tant conjointement que séparément, en coopération avec l'Organisation¹¹. »

L'obligation internationale de promouvoir et respecter les droits de l'homme et de souscrire aux autres buts et principes de la *Charte de l'ONU* a été proclamée au niveau régional¹². De plus, dans la *Déclaration du Millénaire*, les chefs d'État et de gouvernement ont réaffirmé leur « attachement aux buts et principes énoncés dans la Charte des Nations Unies, qui ont une valeur éternelle et universelle. En fait, leur pertinence et leur importance en tant que source d'inspiration se sont accrues¹³... » Le

⁸ Conférence mondiale des Nations Unies sur les droits de l'homme, *Déclaration et programme d'action de Vienne*, adoptés le 25 juin 1993, U.N. Doc. A/CONF.157/24 (Part I) at 20 (1993), réimprimé en 1993, 32 I.L.M. 1661, Partie I, par. 4.

⁹ *Charte des droits de l'homme de l'ONU*, Art. 1, par. 3.

¹⁰ *Idem*, Art. 55, préambule.

¹¹ *Idem*, Art. 56.

¹² Voir par exemple, *Charte de l'Organisation des États Américains*, 119 U.N.T.S. 3, entrée en vigueur le 13 décembre 1951, modification 721 U.N.T.S. 324, entrée en vigueur le 27 février 1990, préambule : « Déterminés à poursuivre cette noble entreprise que l'humanité a confiée à l'Organisation des Nations Unies, dont ils réaffirment solennellement les principes et les buts ».

Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, adoptée le 27 juin 1981, OUA Doc. CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982), entrée en vigueur le 21 octobre 1986, préambule : « Réaffirmant leur attachement aux libertés et aux droits de l'Homme et des peuples contenus dans les déclarations, conventions et autres instruments adoptés dans le cadre de l'Organisation de l'Unité Africaine ... et de l'Organisation des Nations Unies ».

Charte de Paris pour une nouvelle Europe - Une nouvelle ère de démocratie, de paix et d'unité, 21 novembre 1990, réimprimée en 1991 30 I.L.M. 190, (« Relations amicales entre les Etats participants ») : « Nous rappelons que le non-respect des obligations contractées aux termes de la Charte des Nations Unies constitue une violation du droit international. »

¹³ *Déclaration de l'ONU pour le Millénaire*, U.N. Doc. A/RES/55/2, 8 septembre 2000, par. 3.

devoir de se conformer de manière stricte aux buts et principes a également été confirmé et élaboré à maintes reprises par l'Assemblée générale des Nations Unies.

Ainsi en 2000, dans une résolution de l'Assemblée générale, il est dit clairement que l'action de l'ONU dans le domaine [des droits de l'homme] « doit être fondée non seulement sur une compréhension profonde de la vaste gamme de problèmes existant dans toutes les sociétés, mais aussi sur le plein respect des réalités politiques, économiques et sociales de chacune d'elles, en stricte conformité avec les buts et principes énoncés dans la Charte.¹⁴ » L'Assemblée générale demandait alors en particulier « tous les organes qui s'occupent de questions relatives aux droits de l'homme au sein du système des Nations Unies, ainsi que les rapporteurs ... spéciaux, les experts indépendants et les groupes de travail, de tenir dûment compte de la teneur de la présente résolution lorsqu'ils s'acquittent de leurs fonctions¹⁵. »

Le Groupe de travail a ignoré cette résolution de l'Assemblée générale. Depuis cinq ans, le président du Groupe de travail a rejeté toutes les demandes des peuples et organisations autochtones afin de fixer des critères qui permettent que le Groupe réalise son mandat en respectant totalement les buts et principes de la *Charte de l'ONU*. Puisque d'autres critères afférents ont également été ignorés, nous allons les décrire ci-après.

II. L'importance de critères « conformes au droit international et à son développement progressif »

Outre leur conformation aux buts et principes de la *Charte de l'ONU*, les propositions en vue de modifier le projet de *Déclaration de l'ONU* doivent être « conformes au droit international et à son développement progressif ». Les critères à cet égard sont bien établis dans le droit international.

Encore en avril dernier, la Commission des droits de l'homme de l'ONU a souligné de manière spécifique que « la promotion et la protection des droits de l'homme devraient s'effectuer conformément aux buts et principes énoncés dans la Charte des Nations Unies *et au droit international*¹⁶ ». Dans le Groupe de travail, les États ne doivent pas proposer des normes convenant à leur situation nationale mais incompatibles avec le droit

¹⁴ Assemblée générale de l'ONU, *Renforcement de l'action de l'Organisation des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme par la promotion de la coopération internationale, et importance de la non-sélectivité, de l'impartialité et de l'objectivité*, A/RES/54/174, 15 février 2000, préambule.

¹⁵ *Idem*, par. 6.

¹⁶ Commission des droits de l'homme de l'ONU, *Droits de l'homme et solidarité internationale*, Rés. 2005/55, 20 avril 2005, préambule. [soulignement ajouté]

international¹⁷. Et, comme l'a confirmé la Cour internationale de Justice, « le principe fondamental en droit international [est qu'il a] prééminence sur le droit interne¹⁸. »

Un État qui siège au Groupe de travail ne peut pas invoquer sa constitution, ou une autre de ses lois, pour éviter d'inclure, dans une Déclaration de l'ONU, des normes de droits de l'homme conformes à ses obligations internationales¹⁹. Au lieu de cela, dans le processus d'établissement des normes relatives aux peuples autochtones, le Conseil économique et social a autorisé dès le début, en 1982, « qu'une attention spéciale [soit portée] à l'évolution des normes concernant les droits des peuples autochtones, en tenant compte à la fois des similitudes et des différences dans les situations et les aspirations des peuples autochtones à travers le monde²⁰. » Cette approche-là est totalement compatible avec le droit international et son développement progressif.

La notion essentielle de « développement progressif » – une norme qui date de longtemps – sert à faire que les systèmes juridiques nationaux et internationaux demeurent dynamiques et tournés vers l'avenir. Le « développement progressif » sont particulièrement cruciaux pour la définition des normes de droits de l'homme. Car grâce à cette notion, il est possible de réagir de manière efficace aux circonstances, valeurs, points de vue et principes nouveaux et changeants qui se présentent, ainsi qu'aux injustices perpétuelles.

On utilise cette notion de diverses façons dans la *Charte de l'ONU*²¹. Ainsi pour ses études et recommandations, l'Assemblée générale de l'ONU, qui regroupe tous les États membres, est tenue, conformément à l'article 13(1)(a), « d'*encourager le développement*

¹⁷ F. MacKay, « Report on the Organisation of American States' Working Group on the Proposed Inter-American Declaration on the Rights of Indigenous Peoples », Forest Peoples Programme, Washington, D.C., 8-12 novembre 1999, Conclusion: « ... assurer une compatibilité avec la législation nationale n'est ni fondamental ni même pertinent pour définir des normes dans le domaine des droits de l'homme internationaux; si ça l'était, ni la Déclaration universelle des droits de l'homme ni sa progéniture n'existeraient aujourd'hui. » [traduction]

¹⁸ *Applicabilité de l'obligation d'arbitrage en vertu de la section 21 de l'accord du 26 juin 1947 relatif au siège de l'organisation des Nations Unies*, [1988] I.C.J. 12 (Avis consultatif du 26 avril), par. 57.

¹⁹ A. Cassese, *International Law* (Oxford/N.Y.: Oxford University Press, 2001), page 166: « Le droit international prévoit que les États ne peuvent invoquer la procédure légale de leur système municipal pour justifier leur non-conformation aux règles internationales. » [traduction]

Voir également *Convention de Vienne sur le droit des traités*, U.N. Doc. A/CONF.39/27 page 289 (1969), 1155 U.N.T.S. 331, réimprimé en 8 I.L.M. 679 (1969), Art. 27 : « Une partie [au traité] ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité. »

²⁰ Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, Rapport sur les travaux de la onzième session du Groupe de travail sur les populations autochtones (Président-Rapporteur : Mme E.-I. Daes), U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/1993/29, 23 août 1993, par. 1 (b).

²¹ Voir les articles 13(1)(a), 73(b) et 76(b).

progressif du droit international et sa codification ». On trouve une affirmation similaire dans la Convention de Vienne sur le droit des Traités²².

De plus, le *Statut de la Commission du droit international*, établie par l'Assemblée générale de l'ONU en 1947, prévoit que la « Commission ... a pour but de promouvoir le développement progressif du droit international et sa codification »²³. En outre, lorsque l'Assemblée générale de l'ONU a déclaré que les années 1990-1999 seraient la Décennie du droit international, l'un des buts premiers de la Décennie était « *d'encourager le développement progressif du droit international et sa codification* »²⁴. On trouve une approche similaire dans la *Déclaration de l'ONU sur les relations amicales*, en 1970, liée au principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes ainsi qu'à d'autres principes internationaux²⁵.

Dans le système juridique interaméricain, la *Déclaration de Panama sur la contribution interaméricaine au développement et à la codification du droit international* (1996) souligne « Qu'il est nécessaire de renouveler l'appui total des Etats membres à la codification et à l'évolution progressive du droit international »²⁶. La *Charte démocratique interaméricaine* de 2001 renvoie elle aussi au « l'évolution graduelle du droit international²⁷ ».

En matière de protection de l'environnement, l'*Acte Final d'Helsinki* de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe de 1975 déclare que les États participants ont à cœur « encourageant ... le développement, la codification et la mise en oeuvre progressifs du droit international²⁸ ». Quant à la Commission africaine des droits de

²² *Convention de Vienne sur le droit des traités*, note 19, *supra*, préambule : « Convaincus que la codification et le développement progressif du droit des traités réalisés dans la présente Convention serviront les buts des Nations Unies énoncés dans la Charte ... ».

²³ *Statut de la Commission du droit international*, établie par l'Assemblée générale de l'ONU, Rés. 174(II), 21 novembre 1947, Art. 1(1).

²⁴ Assemblée générale de l'ONU, *Décennie des Nations Unies pour le droit international*, A/RES/44/23, 17 novembre 1989, par. 2(c).

²⁵ *Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies*, Rés. 2625 (XXV) de l'Assemblée générale, 25 U.N. GAOR, Supp. (n° 28) 121, U.N. Doc. A/8028 (1971). Réimprimé en (1970) 9 I.L.M. 1292, préambule.

²⁶ *Déclaration de Panama sur la contribution interaméricaine au développement et à la codification du droit international*, AG/DEC. 12 (XXVI-O/96), adoptée à la 6^e séance plénière, le 5 juin 1996, préambule.

²⁷ *Charte démocratique interaméricaine*, adoptée par acclamation par les ministres des Affaires étrangères de l'hémisphère et signée par les 34 pays des Amériques à la 28^e séance spéciale de l'Assemblée générale de l'OEA, à Lima au Pérou, le 11 septembre 2001, préambule.

²⁸ *Acte Final d'Helsinki de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe de 1975*, signé par 35 États (dont le Canada et les ÉUA) le 1^{er} août 1975, réimprimé en (1975) 14 I.L.M. 1295, Coopération dans les domaines de l'économie, de la science et de la technique, et de l'environnement (partie 5. environnement) : « Les États participants développeront en outre une telle coopération ... en encourageant, comme un des moyens de préserver et d'améliorer l'environnement, le développement, la codification et la

l'homme et des peuples, elle est autorisée à employer une approche progressive et dynamique²⁹ dans la réalisation de son mandat diversifié lequel comprend notamment des aspects d'interprétation et de définition des normes³⁰.

Conclusions

Sur la base de ce qui précède relativement au processus de définition des normes visant les droits des peuples autochtones, aucun argument, quel qu'il soit, ne peut justifier que l'ONU et ses États membres refusent de souscrire explicitement aux buts et principes de la *Charte des l'ONU*, et de les affirmer. C'est l'un des impératifs les plus élémentaires du droit international, et on l'exige de tous les États qui sont membres de l'ONU. À l'égard des droits des peuples autochtones, il est déraisonnable pour des États d'appliquer une norme différente et moindre.

De façon similaire, le refus de s'assurer que les normes du projet de *Déclaration* de l'ONU soient « conformes au droit international et à son développement progressif » constituerait un deux poids deux mesures discriminatoire. Comme il a été démontré dans le présent document, cette approche est celle que les institutions telles que l'ONU et ses États membres ont embrassée à l'échelle régionale et internationale. Et la plupart des États accommodent la notion des « développement progressif » de diverses façons dans leur système juridique interne. Ainsi peuvent-ils réagir rapidement aux circonstances, injustices continues et autres défis nouveaux et changeants qui se posent.

Après dix années d'effort, il est maintenant essentiel que le Groupe de travail inscrive un critère aussi fondamental comme une exigence spécifique de sa définition des normes. Cela est vrai également pour la définition des normes relatives aux droits des peuples autochtones au sein de l'OEA.

mise en oeuvre progressifs du droit international. »

²⁹ *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*, note 12, *supra*, Arts. 60 et 61. La Commission doit non seulement « s'inspirer » des instruments des droits de l'homme existants (Art. 60). En plus, elle: prend aussi en considération, comme moyens auxiliaires de détermination des règles de droit, les autres conventions internationales, soit générales, soit spéciales, établissant des règles expressément reconnues par les Etats membres de l'Organisation de l'Unité Africaine, les pratiques africaines conformes aux normes internationales relatives aux droits de l'homme et des peuples, les coutumes généralement acceptées comme étant le droit, les principes généraux de droit reconnus par les nations africaines ainsi que la jurisprudence et la doctrine. (Art. 61)

³⁰ *Idem*, Art. 45.