



LA HAUTE REPRÉSENTANTE DE
L'UNION POUR LES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES ET LA
POLITIQUE DE SÉCURITÉ

Bruxelles, le 17.10.2016
SWD(2016) 340 draft

DOCUMENT DE TRAVAIL CONJOINT DES SERVICES

mettant en œuvre la politique extérieure de l'UE à l'égard des peuples autochtones

Table des matières

I. Introduction.....	3
II. Recenser les peuples autochtones	4
III. Le cadre normatif	4
1. L'approche suivie par les Nations unies.....	4
2. L'approche de l'Union européenne.....	7
3. Les approches des Nations unies et de l'UE: une perspective comparative.....	9
IV. Politiques et instruments financiers de l'UE et leur mise en œuvre.....	10
1. Politiques extérieures de l'UE.....	10
2. Instruments de financement et autres instruments de l'UE	13
3. Exemples pratiques du soutien de l'UE aux peuples autochtones.....	15
V. L'UE en tant qu'agent du changement: améliorer la mise en œuvre de la politique de l'UE	19
Annexe I: orientations supplémentaires sur l'identification des peuples autochtones	24
Annexe II: informations supplémentaires sur les initiatives d'acteurs multilatéraux.....	25

I. Introduction

Des progrès considérables ont été accomplis ces dernières décennies dans la promotion et la reconnaissance des droits des peuples autochtones, tant au niveau international que national, dans de nombreuses régions du monde. Le développement des cadres institutionnels et stratégiques au niveau des Nations unies y a grandement contribué. L'adoption, en particulier, de la convention n° 169 de l'Organisation internationale du travail relative aux peuples indigènes et tribaux (convention OIT n° 169), en 1989, et de la déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA), en 2007, a été déterminante à cet égard. Ces avancées ont été célébrées en 2014 à l'occasion de la conférence mondiale sur les peuples autochtones.

Plusieurs peuples autochtones vivent dans l'UE et certains de ses pays et territoires d'outre-mer associés, y compris dans la région Arctique. Dans le cadre de la politique arctique de l'UE¹ adoptée en juin 2016, l'UE poursuivra le dialogue avec les peuples autochtones et les communautés locales de l'Arctique² afin de s'assurer que leurs points de vue et leurs droits sont respectés et défendus dans l'élaboration en cours des politiques de l'UE concernant l'Arctique. L'UE s'engage aussi, dans le cadre de sa politique arctique, à continuer à œuvrer à une plus grande cohérence entre ses politiques internes³ et externes à l'égard des peuples autochtones.

Les partenariats noués entre les peuples autochtones européens, d'une part, et l'UE et ses États membres, d'autre part, ont contribué au soutien apporté par l'UE aux peuples autochtones dans le cadre de ses relations extérieures. L'UE a activement contribué à l'évolution de la situation dans le cadre des Nations unies, grâce à ses politiques et actions extérieures. L'UE a soutenu l'adoption de la DNUDPA et contribué activement à l'organisation de la conférence mondiale sur les peuples autochtones et à l'élaboration de son document final.

Conformément au plan d'action 2015-2019 de l'UE en matière de droits de l'homme et de démocratie⁴, le présent document de travail conjoint met exclusivement l'accent sur les politiques extérieures et la coopération au développement de l'UE. Il donne un aperçu des actions visant à soutenir les peuples autochtones, en tenant compte de l'évolution de la situation au sein des Nations unies, ainsi que de ses instruments, tels que la DNUDPA et le document final de la conférence mondiale sur les peuples autochtones. Il se penche ensuite sur la manière dont l'UE pourrait renforcer la mise en œuvre et les effets de ses politiques extérieures et

¹ Communication conjointe du Parlement européen et du Conseil – Une politique arctique intégrée de l'Union européenne. La Commission européenne et la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Bruxelles, le 27 avril 2016; JOIN(2016) 21 final et les conclusions correspondantes du Conseil sur l'Arctique 10400/16 du 20 juin 2016 (COEST 166).

² Les peuples autochtones de l'Arctique vivent en Russie, en Finlande, en Suède, en Norvège, au Danemark (Groenland), au Canada et aux États-Unis (Alaska). Pour en savoir plus sur le sujet, voir également www.arcticpeoples.org

³ Les Sames (ou Lapons) et les Kalaallit (Inuits du Groenland) sont les seuls peuples autochtones arctiques à vivre en partie sur le territoire d'États membres de l'UE, en l'occurrence le Danemark, la Finlande et la Suède.

⁴ Adopté le 20 juillet 2015 par le Conseil (10897/15). Il est question des peuples autochtones dans l'action 16.d, qui parle de: «poursuivre l'élaboration d'une politique de l'UE en ce qui concerne les questions liées aux peuples autochtones, en conformité avec la déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones et le document final de la conférence mondiale sur les peuples autochtones».

instruments financiers actuels, notamment dans le contexte du développement, afin de renforcer son soutien global aux peuples autochtones.

II. Recenser les peuples autochtones

Les Nations unies estiment à plus de 370 millions le nombre de personnes faisant partie des peuples autochtones dans le monde, répartis entre plus de 70 pays et appartenant à quelque 5 000 peuples et groupes distincts⁵.

Étant donné que les peuples autochtones présentent une très grande diversité culturelle et vivent dans des conditions géographiques, sociales et politiques très variées, il n'y a pas de définition universelle de l'expression «peuples autochtones». En conséquence, le système des Nations unies met l'accent sur le droit des peuples autochtones à s'identifier en tant que tels. L'annexe I apporte des orientations supplémentaires sur l'identification des peuples autochtones.

Dans de nombreux pays, les peuples autochtones font souvent partie des groupes les plus pauvres, les plus marginalisés et faisant le plus l'objet de discriminations dans la société et ils sont souvent victimes de violations graves des droits de l'homme. Ils sont notamment menacés d'être dépossédés de leurs terres et de leurs ressources en raison de l'expansion agricole, de la production de bois et des industries extractives, ou contraints à des déplacements forcés en raison de conflits. Des menaces peuvent également survenir dans le cadre des efforts déployés en faveur de l'environnement, du climat, de la biodiversité et de la protection du patrimoine culturel, ainsi que dans le cadre des activités liées au développement, au commerce et aux affaires. Le risque de violations des droits de l'homme est particulièrement élevé lorsque les droits des peuples autochtones et les besoins de leurs communautés locales ne sont pas dûment pris en compte.

III. Le cadre normatif

1. L'approche suivie par les Nations unies

La **DNUDPA** définit les droits individuels et collectifs des peuples autochtones, interdit toute discrimination à leur endroit et fait la promotion de leur participation pleine et effective, notamment en appliquant le principe du consentement préalable, libre et éclairé des peuples autochtones dans tous les domaines les concernant. La DNUDPA stipule que les peuples autochtones ont le droit de se distinguer des autres peuples et de suivre leurs propres choix de développement. La DNUDPA consacre les droits des peuples autochtones à la culture, à

⁵ Voir également: <https://www.amnesty.org/fr/what-we-do/indigenous-peoples/> et http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/UNDG_guidelines_FR.pdf

l'identité, à la langue, à l'emploi, à la santé, à l'éducation, à la survie, ainsi qu'à disposer de leurs terres, leurs territoires et leurs ressources. L'UE a soutenu l'adoption de la DNUDPA⁶.

Si les normes de la DNUDPA en matière de droits de l'homme sont les mêmes que celles des conventions internationales des droits de l'homme⁷, plusieurs principes ayant trait aux enjeux particuliers des peuples autochtones viennent compléter les normes - et s'en écarter - de la convention n° 169 de l'OIT⁸, qui est le seul instrument international contraignant relatif aux peuples autochtones et tribaux.

Le principe le plus significatif de la convention n° 169 de l'OIT est la mise en place de mécanismes appropriés et efficaces de consultation et de participation des peuples autochtones et tribaux pour les sujets qui les concernent. La convention n° 169 de l'OIT prévoit aussi une action systématique visant à protéger les droits des peuples autochtones et à garantir leur intégrité, y compris par l'intermédiaire d'agences gouvernementales et de mécanismes de gestion des programmes appropriés. Ses dispositions portent sur les domaines d'action concernant les peuples autochtones et tribaux, la résolution des revendications territoriales, l'emploi, la formation, la protection sociale, l'éducation, la facilitation des contacts transfrontaliers, ainsi que la coopération et l'administration internationales.

L'attention accrue accordée aux droits des peuples autochtones par la communauté internationale a débouché sur toute une série d'initiatives en son sein et dans le système des Nations unies⁹, dont l'élaboration de trois mécanismes des Nations unies visant tout particulièrement à aborder les questions autochtones¹⁰: l'Instance permanente sur les questions autochtones, le mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones et le mandat du rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones.

Les engagements pris par la communauté internationale en faveur des principes de la DNUDPA et son soutien à cette dernière ont été réaffirmés à l'occasion de la **conférence mondiale sur les peuples autochtones** de septembre 2014, faisant office de réunion à haut niveau de l'Assemblée générale des Nations unies. Le document final de la conférence mondiale contient des recommandations en vue d'actions¹¹ à mener aux niveaux national et international. Il accorde une attention particulière aux besoins spécifiques des femmes, des enfants, des jeunes

⁶ Adoptée en 2007 par l'Assemblée générale des Nations unies. La France a prononcé une déclaration interprétative concernant sa Constitution, qui ne reconnaît aucun droit collectif ni aucune subdivision du peuple français, conformément aux principes de l'égalité et de la non-discrimination, ainsi que de l'indivisibilité de la République française.

⁷ Voir le rapport du rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones, James Anaya. Doc. A/68/317 des Nations unies, point 65.

⁸ Adoptée en 1989, la convention n° 169 de l'OIT a été ratifiée à ce jour par 22 pays, dont trois États membres de l'UE: le Danemark, les Pays-Bas et l'Espagne. La précédente convention n° 107 de l'OIT relative aux populations autochtones et tribales (1957) reste en vigueur dans 17 pays, y compris dans un État membre de l'UE (la Belgique).

⁹ Pour plus de détails, voir l'annexe II.

¹⁰ La mise en place de ces mécanismes a finalement eu pour conséquence la dissolution du groupe de travail sur les populations autochtones (créé en 1982) relevant de l'ancienne sous-commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme. Voir l'annexe II pour une description plus détaillée des initiatives des acteurs multilatéraux.

¹¹ Le document final de la conférence mondiale sur les peuples autochtones A/RES/69/2 et son annexe (le document final de la conférence d'Alta) A/67/994.

et des personnes handicapées autochtones. L'UE a soutenu l'adoption du document final et y a contribué. Le document final de la conférence mondiale rappelle aussi la responsabilité des sociétés transnationales et autres entreprises au regard du respect des **principes directeurs des Nations unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme**, adoptés en 2011 en tant que cadre universellement accepté visant à réduire les violations des droits de l'homme liées aux activités des entreprises. L'UE, qui considère ces principes comme le cadre de référence pour aborder la question de la responsabilité sociale des entreprises, a adopté, en juin 2016, des conclusions du Conseil à cet égard¹².

Il y a lieu également de tenir dûment compte de l'adoption récente (15 juin 2016), par l'Organisation des États américains, de la déclaration américaine des droits des peuples autochtones¹³.

ENCADRÉ N° 1: le programme de développement durable à l'horizon 2030

Le **programme de développement durable à l'horizon 2030** revêt une importance capitale dans le contexte des Nations unies, de par son engagement à «**ne laisser personne de côté**». Le programme à l'horizon 2030 constitue un engagement clair à l'égard des droits de l'homme¹⁴, qui doivent pouvoir être exercés partout et par chacun, et vis-à-vis des bénéficiaires d'un développement équitable et durable, sans discrimination. Si l'ensemble des 17 objectifs du programme présentent un intérêt pour les peuples autochtones, qui, aux côtés d'autres groupes, sont considérés comme méritant une plus grande attention, deux cibles font plus spécifiquement référence aux peuples autochtones¹⁵. L'UE a vigoureusement plaidé et négocié afin que le principe de l'ouverture à tous soit placé au cœur du programme à l'horizon 2030, appelant à mettre en place des processus participatifs et inclusifs innovants à tous les niveaux¹⁶. Les peuples autochtones ont fait partie des principaux groupes à avoir contribué au processus menant à l'adoption du programme à l'horizon 2030.

¹² Les conclusions du Conseil sur les entreprises et les droits de l'homme ont été adoptées le 20 juin 2016 (10254/16). Ces conclusions mettent l'accent sur le soutien déterminé de l'UE aux principes directeurs des Nations unies. Le Conseil adhère également aux principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales et à la déclaration tripartite de l'OIT sur les entreprises multinationales et la politique sociale, et il est conscient de l'importance que revêtent le Pacte mondial des Nations unies et les lignes directrices ISO 26000 relatives à la responsabilité sociétale. Il convient de noter la pertinence des normes fondamentales du travail de l'OIT pour les peuples autochtones, comme la convention n° 111 concernant la discrimination en matière d'emploi et la convention n° 182 sur les pires formes de travail des enfants. Voir également le document de travail des services de la Commission sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des principes directeurs des Nations unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme [Bruxelles, 14.7.2015, SWD(2015) 144 final].

¹³ http://www.oas.org/en/media_center/press_release.asp?sCodigo=E-075/16

¹⁴ Il convient de tenir compte du «Guide sur les droits de l'homme dans les objectifs de développement durable» élaboré par l'Institut danois des droits de l'homme, qui se fonde sur les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et sur les normes du travail, ancré dans les 17 ODD et les 169 cibles du programme à l'horizon 2030.

¹⁵ Cible n° 2.3 visant à assurer la sécurité alimentaire et cible n° 4.5 visant à assurer l'accès de tous à l'éducation et à la formation professionnelle.

¹⁶ Voir les conclusions du Conseil du 26 mai 2015 sur «Un nouveau partenariat mondial pour l'éradication de la pauvreté et le développement durable après 2015» et du 16 décembre 2014 sur «Un programme pour l'après-2015 porteur de transformation».

En ce qui concerne l'environnement et le climat, les droits des peuples autochtones sont inclus dans un certain nombre d'accords multilatéraux sur l'environnement (et le climat)¹⁷ et leurs protocoles et lignes directrices, dont certains font office de garde-fous pour protéger les droits desdits peuples. La toute récente conférence des parties à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (accord de Paris au titre de la CCNUCC) de décembre 2015 a décidé de la création d'une plateforme d'échanges sur les questions climatiques liées aux peuples autochtones.

Les directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers, de la foresterie et de la pêche dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale¹⁸ présentent également un intérêt pour les peuples autochtones. Ces directives énoncent des principes et des normes concernant les pratiques en matière de gouvernance responsable des régimes fonciers, de la foresterie et de la pêche, au regard de tous les modes d'exploitation: public, privé, communal, autochtone, coutumier et informel. Ces directives font spécifiquement référence à la manière d'envisager et de protéger le droit foncier des peuples autochtones. L'UE a soutenu la préparation des directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers, de la foresterie et de la pêche dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale et a engagé d'importants financements thématiques au titre du programme concernant les biens publics mondiaux et les défis qui les accompagnent¹⁹ de l'instrument de coopération au développement²⁰ (ICD) en vue de l'application de ces directives par les pays partenaires. En outre, ces directives font office de lignes directrices pour les projets financés par l'UE concernant la gouvernance des terres.

2. L'approche de l'Union européenne

La protection des personnes appartenant à des minorités est un principe fondamental en vertu des traités de l'UE. L'article 2 du traité sur l'Union européenne se réfère aux droits des personnes appartenant à des minorités. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne interdit, dans son article 21, toute discrimination fondée sur l'appartenance à une minorité nationale et prévoit, dans son article 22, que l'Union respecte la diversité culturelle,

¹⁷ La convention internationale de 1946 pour la réglementation de la chasse à la baleine est le premier exemple de l'intégration des droits des peuples autochtones dans des conventions liées à l'environnement. La convention prévoit un régime spécial pour la «chasse aborigène» destiné à autoriser les peuples autochtones à chasser la baleine perpétuellement, à des niveaux proportionnels à leurs besoins culturels et nutritionnels. Ce régime est déjà en vigueur et particulièrement pertinent au regard des besoins culturels, nutritionnels et de sécurité alimentaire des peuples autochtones habitués à chasser la baleine.

¹⁸ Ratifiées en 2012 par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA).

¹⁹ Le programme concernant les biens publics mondiaux et les défis qui les accompagnent de l'ICD vise à favoriser un développement durable sur les plans économique, social et environnemental d'une manière intégrée et globale, tout en promouvant la bonne gouvernance, la stabilité politique et la sécurité et en recherchant une cohérence stratégique dans l'action extérieure. L'objectif général est de soutenir un développement durable inclusif: environnement et changement climatique, énergie durable, développement humain, sécurité alimentaire et nutritionnelle et agriculture durable, migration et asile.

²⁰ Règlement (UE) n° 233/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 (JO L 77, p. 44).

religieuse et linguistique. Ainsi qu'il est rappelé dans la stratégie 2010 sur la mise en œuvre de la Charte, celle-ci s'applique à l'action extérieure de l'UE²¹.

En ce qui concerne l'action extérieure de l'Union, l'article 21 du TFUE (traité sur le fonctionnement de l'Union européenne) stipule que «l'Union définit et mène des politiques communes et des actions et œuvre pour assurer un haut degré de coopération dans tous les domaines des relations internationales afin de consolider et de soutenir la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme et les principes du droit international».

L'action extérieure de l'UE visant à soutenir les peuples autochtones est guidée par un certain nombre de principes, énoncés pour la plupart dans le document de travail de la Commission européenne de 1998 relatif à l'aide à apporter aux populations autochtones dans le cadre de la coopération au développement²² et dans la résolution du Conseil de 1998 correspondante²³, ainsi que dans les conclusions du Conseil de 2002 sur les peuples autochtones²⁴. Ces principes, à appliquer dans les stratégies de l'UE et les instruments de financement, y compris au moyen de l'intégration, comportent les éléments suivants:

- le droit des peuples autochtones à s'autodévelopper, dont le droit à s'opposer à des projets, en particulier dans leurs régions traditionnelles, et le droit d'obtenir compensation lorsque des projets ont une incidence négative sur leurs moyens de subsistance;
- la participation pleine et effective des peuples autochtones à tous les stades du cycle de projet (dans la coopération au développement) et l'importance de renforcer les capacités des organisations représentant les peuples autochtones.
- la prise en compte des préoccupations des peuples autochtones dans les dialogues politiques avec les pays partenaires.

En 2005, le consensus européen pour le développement²⁵ a défini les peuples autochtones comme relevant des **questions transversales** étant à la fois des fins en soi et des conditions essentielles pour que la coopération soit plus efficace et plus durable. Le consensus précise encore que «le principe essentiel pour sauvegarder les droits des peuples indigènes dans le cadre de la coopération est de veiller à ce que les communautés concernées soient pleinement associées et que, en connaissance de cause, elles marquent librement leur consentement

²¹«Stratégie pour la mise en œuvre effective de la Charte des droits fondamentaux par l'Union européenne» du 19 octobre 2010 [COM(2010) 573 final].

²² Document de travail de la Commission européenne de mai 1998 relatif à «l'aide fournie aux peuples indigènes dans le cadre de la politique de coopération au développement de la Communauté et des États membres».

²³ Résolution du Conseil du 30 novembre 1998 sur «les populations autochtones dans le cadre de la coopération au développement de la Communauté et des États membres».

²⁴ 2 463^e réunion du Conseil «Affaires générales et relations extérieures», document n° 13466/02 du 18 novembre 2002.

²⁵ Déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission sur la politique de développement de l'Union européenne intitulée: «Le consensus européen» (JO C 46 du 24.2.2006, p. 1).

préalable»²⁶.

Au fil des ans, l'UE a continué à travailler pour mettre ces principes en pratique dans la mise en œuvre de ses politiques. L'appui de l'UE en faveur de l'adoption de la DNUDPA a encore renforcé le soutien apporté aux peuples autochtones. Les engagements de l'UE en faveur des principes de la DNUDPA ont été tout récemment confirmés dans la communication conjointe de 2016 concernant une stratégie de l'UE dans le domaine des relations culturelles internationales²⁷. Cette stratégie fait figurer la promotion des droits culturels des peuples autochtones au cœur de la consolidation de la paix et du dialogue interculturel.

3. Les approches des Nations unies et de l'UE: une perspective comparative

L'UE et les Nations unies reconnaissent pleinement les identités distinctes des peuples autochtones. En conséquence, le principe de l'égalité et de l'interdiction de toute discrimination quant à l'exercice de l'intégralité des droits de l'homme est consacré à la fois par les politiques de l'UE et par la DNUDPA. Dans ce contexte, l'UE reconnaît par exemple «l'importance que les populations autochtones attachent à l'affirmation de leur capacité de s'autodévelopper, c'est-à-dire de façonner leur propre identité culturelle. Cette démarche reconnaît également qu'elles ont des conceptions différentes du développement qui leur sont propres [...]»²⁸. L'article 3 de la DNUDPA stipule que «les peuples autochtones ont le droit à l'autodétermination. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel».

Les cadres de l'UE et des Nations unies varient pour ce qui est de la spécification du champ d'application matériel auquel les droits de participation s'appliquent. La DNUDPA stipule que les peuples autochtones ont le droit de participer à la prise de décisions sur des questions qui peuvent concerner leurs droits et demande aux États d'appliquer le principe selon lequel les peuples autochtones ont le droit de donner librement, au préalable et en connaissance de cause, leur consentement à l'adoption d'une loi et de mesures administratives²⁹. Le cadre de l'UE ne fait référence à ce principe de consentement libre, préalable et informé que dans le contexte de la coopération au développement de l'UE et ne l'étend dès lors jamais aux mesures législatives et administratives sortant du cadre de la coopération au développement.

Le droit des peuples autochtones à être représentés **par des représentants qu'ils ont eux-mêmes choisis et conformément à leurs propres instances décisionnelles** est intimement lié au principe du consentement libre, préalable et informé. La DNUDPA dispose que «la

²⁶ Sous l'intitulé «Démocratie, bonne gouvernance, droits de l'homme, droits de l'enfant et des peuples indigènes».

²⁷ «Vers une stratégie de l'UE en matière de relations culturelles internationales», communication conjointe de la Commission européenne et de la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité au Parlement européen et au Conseil, Bruxelles, le 8 juin 2016: JOIN(2016) 029 final

²⁸ Source: 2 141^e réunion du Conseil, résolution du Conseil du 30 novembre 1998 sur les populations autochtones, paragraphe 2.

²⁹ La DNUDPA précise également que le principe du consentement libre, préalable et informé devrait s'appliquer avant l'approbation de tout projet ayant des incidences sur les terres des autochtones, notamment en ce qui concerne la mise en valeur, l'utilisation ou l'exploitation des ressources minérales, hydriques ou autres, ainsi que dans le cadre d'une réinstallation et en ce qui concerne les réparations, les restitutions ou les indemnités.

consultation des peuples autochtones concernés et la coopération avec eux de bonne foi par l'intermédiaire de leurs propres instances représentatives» constituent un moyen d'appliquer le principe du consentement libre, préalable et informé³⁰. Malgré les références à ce principe et au renforcement des capacités des «organisations représentant les peuples autochtones» figurant dans les documents pertinents de l'UE, il n'existe aucune référence explicite aux instances décisionnelles propres aux peuples autochtones dans le cadre de l'UE.

IV. Politiques et instruments financiers de l'UE et leur mise en œuvre

1. Politiques extérieures de l'UE

Les droits de l'homme jouent un rôle déterminant dans l'ensemble de l'action extérieure de l'UE et de sa politique de coopération, y compris dans les accords commerciaux passés avec des pays tiers. Le cadre stratégique 2012 de l'UE en matière de droits de l'homme et de démocratie fixe les objectifs, principes et priorités pour la promotion des droits de l'homme. Deux plans d'action énoncent les mesures pratiques que l'UE prendra pour atteindre ces objectifs.

Le premier plan d'action sur les droits de l'homme (2012-2014) prévoyait des actions spécifiques relatives aux peuples autochtones³¹. Le deuxième plan d'action de l'UE en faveur des droits de l'homme et de la démocratie (2015-2019) contient des actions relatives à la protection et à la promotion des droits des peuples autochtones. Sous la rubrique «Entretenir un climat de non-discrimination», il existe une action visant à «poursuivre l'élaboration d'une politique de l'UE en conformité avec la déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones et le document final de la conférence mondiale de 2014 sur les peuples autochtones»³². Le plan d'action appelle également à renforcer les efforts visant à protéger les défenseurs des droits de l'homme dans les domaines économique, social et culturel: dans ce contexte, les peuples autochtones sont spécifiquement mentionnés, de même que des questions présentant pour eux un intérêt particulier, notamment en matière foncière, d'accaparement des terres et de changement climatique.

Les lignes directrices de l'Union européenne pour l'amélioration de la réglementation³³ disposent que les droits fondamentaux doivent être pris en considération au moment d'évaluer les effets des actions de l'UE. Il en ressort qu'au moment d'évaluer les conséquences d'initiatives ayant des effets en dehors de l'UE, il y a lieu d'accorder une attention supplémentaire aux instruments internationaux des droits de l'homme, en plus de satisfaire aux

³⁰ La convention n° 169 de l'OIT prévoit également que les consultations effectuées avec les peuples autochtones doivent être menées *de bonne foi et sous une forme appropriée aux circonstances, en vue de parvenir à un accord ou d'obtenir un consentement au sujet des mesures envisagées*.

³¹ À la rubrique intitulée «Une politique renforcée sur les questions autochtones», notamment, on trouvait une action consistant à «réexaminer et développer la politique de l'UE relative à la déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones, en vue de la conférence mondiale sur les peuples autochtones de 2014».

³² Action n° 16 d.

³³ Boîte à outils pour l'amélioration de la réglementation # 24; Droits fondamentaux et droits de l'homme, http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/tool_24_en.htm

exigences de la Charte des droits fondamentaux. De plus, toujours dans le cadre du programme général pour une meilleure réglementation³⁴ et en réponse au cadre stratégique 2012 de l'UE en matière de droits de l'homme et de démocratie, des lignes directrices ont été élaborées pour faciliter l'analyse des éventuelles répercussions des initiatives de l'UE en matière de politique commerciale sur les droits de l'homme, tant dans l'UE que dans les pays partenaires. Les lignes directrices comportent des références aux droits des peuples autochtones³⁵.

En mai 2016, l'UE a adopté les conclusions du Conseil sur l'approche de l'UE à l'égard des déplacements forcés, axée sur le développement, en réponse à la communication intitulée «Vivre dignement: de la dépendance vis-à-vis de l'aide à l'autonomie. Les déplacements forcés et le développement»³⁶. Les conclusions et la communication fournissent un cadre d'action visant à apporter une réponse globale aux déplacements forcés qui soit plus efficace, plus digne et mieux adaptée au contexte. Ce cadre, qui s'appuie sur une approche fondée sur les droits, convient parfaitement pour satisfaire aux besoins des peuples autochtones devant être déplacés, ainsi que pour s'attaquer aux causes profondes des pressions migratoires et des déplacements.

Les **dialogues sur les droits de l'homme** avec les pays partenaires et les organisations régionales font partie intégrante de la politique de l'UE en matière de droits de l'homme. Ces dialogues suivent les lignes directrices de l'UE en matière de droits de l'homme et sont l'occasion pour l'UE de soulever des problèmes liés aux droits de l'homme et de discuter de la coopération en la matière dans des enceintes multilatérales. Au fil des ans, les questions autochtones ont pris de plus en plus de place dans les dialogues sur les droits de l'homme auprès d'un nombre sans cesse accru de pays, tels que la plupart des pays d'Amérique latine, le Canada et certains pays d'Asie, comme le Bangladesh et le Viêt Nam. Il n'est cependant pas encore devenu monnaie courante d'aborder ces sujets dans les dialogues avec tous les pays pour lesquels ils présenteraient un intérêt, notamment en Afrique et en Asie.

L'UE a également rédigé des **lignes directrices** relatives aux onze domaines prioritaires en matière de droits de l'homme devant essentiellement servir d'outil pratique pour guider les acteurs de l'UE dans le monde. Les orientations de l'UE concernant les défenseurs des droits de l'homme (2008), notamment, rappellent le cadre juridique de la défense et de la protection des défenseurs des droits de l'homme, y compris des défenseurs autochtones des droits de l'homme³⁷.

³⁴ Adopté le 19 mai 2015 par la Commission européenne.

³⁵ Lignes directrices sur l'analyse des incidences sur les droits de l'homme des initiatives en matière de politique commerciale dans le cadre des analyses d'impact, 2 juillet 2015 http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/july/tradoc_153591.pdf et <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1344>

³⁶ Conclusions du Conseil sur l'approche de l'UE à l'égard des déplacements forcés, axée sur le développement, 240/16 du 12 mai 2016, et communication de l'Union européenne intitulée «Vivre dignement: de la dépendance vis-à-vis de l'aide à l'autonomie. Les déplacements forcés et le développement», Bruxelles, le 24 avril 2016 [COM(2016) 234 final].

³⁷ Les défenseurs des droits de l'homme promeuvent et protègent également les droits des membres de groupes tels que les communautés autochtones.

ENCADRÉ N° 2: exemples de bonnes pratiques en matière de protection des défenseurs des droits de l'homme

Plusieurs délégations de l'UE en Amérique latine participent au suivi des défenseurs autochtones des droits de l'homme et à leur soutien. Au Guatemala, la délégation de l'UE a mis au point un mécanisme informel connu sous le nom de «groupe de filtrage», qui suit des affaires emblématiques concernant des défenseurs des droits de l'homme, notamment des défenseurs des peuples et communautés autochtones.

Au Honduras, le «Grupo ENLACE» veille à maintenir un contact et un dialogue permanents entre les représentations diplomatiques locales et leurs homologues de la société civile afin de discuter des ressources naturelles et des peuples autochtones et organise des visites permettant de suivre la situation des droits de l'homme *in situ*, en accordant une attention particulière aux défenseurs des droits de l'homme qui représentent les peuples autochtones³⁸.

En ce qui concerne la consultation des peuples autochtones, un bon exemple est donné par les dialogues annuels avec les organisations des populations autochtones de l'Arctique qui jouissent du statut de «participants permanents» au sein du Conseil de l'Arctique, qui sont organisés par les services de la Commission européenne en concertation avec le SEAE. Deux consultations des peuples autochtones ont également eu lieu dans le cadre de la préparation du présent document de travail conjoint. La première a eu lieu à Bruxelles en mars 2015, tandis qu'un atelier de consultation mondial, rassemblant près de 70 représentants et experts autochtones, a été organisé en avril 2015 à New York, à l'occasion de la session annuelle de l'Instance permanente des Nations unies sur les questions autochtones (UNPFII). Des échanges informels avec les peuples autochtones concernant le projet de document de travail conjoint ont également eu lieu lors de la 15^e session de l'UNPFII, en 2016.

Lors de ces consultations, des représentants de peuples autochtones ont pris acte des engagements et actions de l'UE concernant les principes liés à la consultation, à la participation, à l'autodéveloppement et au droit des peuples autochtones à s'opposer au développement imposé. Dans leurs recommandations, ils ont mis l'accent sur l'importance d'un dialogue durable avec l'UE aux niveaux local, national et international et sur la nécessité de créer un forum au niveau le plus élevé, avec pour mandat d'engager un dialogue stratégique et de

³⁸ En 2015, le groupe a abordé cinq thèmes, dont les prisons et la torture (février), les personnes handicapées (avril), les défenseurs des droits de l'homme emblématiques, également appelés défenseurs locaux classiques des droits de l'homme (juillet), le système judiciaire (septembre) et les droits socio-économiques et du travail (décembre).

superviser la mise en œuvre de la politique, des engagements et du plan d'action de l'UE sur les peuples autochtones.

2. Instruments de financement et autres instruments de l'UE

Parmi les neuf instruments de financement³⁹ dont l'UE dispose actuellement en matière de coopération extérieure et d'assistance, on pourra trouver des références spécifiques aux peuples autochtones dans les trois instruments suivants:

Le soutien de l'**instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH)**⁴⁰ sur la période 2014-2020 couvre notamment les droits des peuples autochtones *«tels que proclamés dans la déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones»*⁴¹.

L'**instrument de coopération au développement (ICD)**, y compris son programme thématique relatif aux biens publics mondiaux et aux défis qui les accompagnent, fait spécifiquement référence aux peuples autochtones (et aux populations d'ascendance africaine en Amérique latine) en tant qu'objectifs de la coopération et que préoccupations transversales. Il dresse également l'inventaire des *«organisations représentant les populations autochtones»* susceptibles de bénéficier de son aide. L'**instrument contribuant à la stabilité et à la paix**⁴² fait de la question des peuples autochtones l'une des questions transversales à inclure, dans la mesure du possible, dans sa programmation.

L'**instrument européen de voisinage**⁴³ (IEV) ne fait pas spécifiquement référence aux peuples autochtones, tout en se référant aux droits des personnes appartenant à des minorités. L'**accord de Cotonou**, qui oriente la programmation et les activités du Fonds européen de développement⁴⁴ (FED) ne fait référence à aucun groupe en particulier.

Les instruments de l'UE liés au commerce ci-après, qui présentent un intérêt particulier au regard des peuples autochtones, méritent également d'être mentionnés:

Les accords de partenariat volontaire (APV) du FLEGT (application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux) veillent à ce que seul le bois récolté légalement fasse l'objet d'une autorisation et soit importé dans l'UE depuis des pays producteurs de bois. Le respect des droits des peuples autochtones peut faire partie des exigences explicites du système d'autorisation, si le pays producteur de bois possède des lois visant à protéger les droits fonciers des peuples autochtones. Depuis l'adoption, en 2012, des directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers, celles-ci sont de plus en plus

³⁹ Quatre instruments thématiques et cinq instruments géographiques.

⁴⁰ Règlement (UE) n° 235/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument financier pour la démocratie et les droits de l'homme dans le monde (JO L 77, p. 85).

⁴¹ Dès sa création, en 1999, l'IEDDH prenait en considération la résolution du Conseil de 1998 sur les peuples autochtones.

⁴² Règlement (UE) n° 230/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 (JO L 77 du 15 mars 2014, p. 1).

⁴³ Règlement (UE) n° 232/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument européen de voisinage.

⁴⁴ Le Fonds européen de développement (FED) fournit une aide à 79 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) partenaires de l'Union, ainsi qu'aux pays et territoires d'outre-mer des États membres.

appliquées dans les APV du FLEGT afin de réduire au minimum les éventuelles incidences négatives sur les communautés autochtones concernées et leurs moyens de subsistance⁴⁵.

Le règlement modifié (CE) n° 1007/2009⁴⁶ qui **interdit d'importer des produits dérivés du phoque** accorde une dérogation aux produits provenant des communautés autochtones inuites. Le règlement autorise la mise sur le marché de l'Union de produits dérivés du phoque provenant de formes de chasse traditionnellement pratiquées par les communautés inuites et d'autres communautés indigènes. Le règlement modifié, dans ses considérants explicatifs, fait référence à la DNUDPA et aux obligations de trois États membres de l'UE⁴⁷ eu égard à leur ratification de la convention n° 169 de l'OIT.

⁴⁵ Des APV ont été conclus avec le Ghana, suivi par le Cameroun, la République centrafricaine, l'Indonésie, le Liberia et la République du Congo. Des négociations sont en cours avec la Côte d'Ivoire, la République démocratique du Congo, le Gabon, le Guyana, le Honduras, le Laos, la Malaisie, la Thaïlande et le Viêt Nam.

⁴⁶ Les modifications au règlement modifié (CE) n° 1007/2009, qui abroge également le règlement (UE) n° 737/2010, sont entrées en vigueur le 18 octobre 2015. La Commission a adopté un nouveau règlement d'exécution (UE) n° 2015/1850 de la Commission, également entré en vigueur le 18 octobre 2015.

⁴⁷ Danemark, Pays-Bas et Espagne.

ENCADRÉ N° 3: l'approche de la coopération au développement fondée sur les droits, une contribution de l'UE au programme à l'horizon 2030

En mars 2014, l'UE a adopté une **approche de la coopération au développement fondée sur les droits**, qui englobe l'ensemble des droits de l'homme, en guise de contribution au programme à l'horizon 2030. Cette approche sera essentielle non seulement pour tenir les engagements globaux de l'UE à l'égard de ce programme, mais aussi pour le soutien de l'UE aux peuples autochtones. En redéfinissant les rôles des parties prenantes, répartis entre débiteurs d'obligations et détenteurs des droits, l'approche fondée sur les droits est importante pour la reconnaissance des droits individuels et collectifs des peuples autochtones, conformément à la DNUDPA. L'approche fondée sur les droits permet d'analyser les défis qui se posent aux peuples autochtones et les perspectives qui s'ouvrent à eux, y compris aux femmes et aux enfants autochtones, en bénéficiant des efforts de développement durable tout en y prenant part. Une telle analyse porte notamment sur des problèmes liés à la propriété et au contrôle des territoires et ressources naturelles ancestraux, rappelant les obligations des États, outre de rendre des comptes, de remédier à ces problèmes au moyen de stratégies et de programmes de développement. L'approche fondée sur les droits suppose la participation effective des peuples autochtones et de leurs représentants tout au long des cycles de programmation et des processus de planification stratégique de la coopération au développement de l'UE.

L'UE s'est engagée à continuer à promouvoir l'égalité hommes-femmes dans ses relations extérieures au moyen du deuxième plan d'action sur l'égalité des sexes (2016-2020)⁴⁸. Ce plan d'action souligne notamment l'importance qu'il y a à garantir un accès égal des hommes et des femmes aux services financiers, aux ressources productives telles que la terre, au commerce et à l'entrepreneuriat, en soutenant un changement de législation concernant les droits dont bénéficient les femmes en matière de propriété, de succession et de contrôle des terres et d'autres ressources productives. Tous ces aspects présentent un grand intérêt pour les femmes autochtones et devraient être pris en considération dans la mise en œuvre du deuxième plan d'action sur l'égalité des sexes dans les pays concernés.

3. Exemples pratiques du soutien de l'UE aux peuples autochtones

On recense un grand nombre de projets et de programmes d'aide aux peuples autochtones en cours. Les programmes et projets de l'UE abordent la question des peuples autochtones dans le cadre de programmes nationaux (ou régionaux) plus vastes (*intégration*) ou au moyen d'actions ciblant spécifiquement les peuples autochtones. Nombre de ces programmes et projets sont axés sur la discrimination et l'inégalité dont sont victimes les peuples autochtones, tant au niveau de leurs droits économiques, sociaux et culturels que de leurs droits civils et politiques.

Entre autres exemples de projets concernant les **droits économiques, sociaux et culturels**, on citera le soutien de l'UE au plan de développement économique et social du Niger et ses actions

⁴⁸ Voir les conclusions du Conseil relatives au plan d'action sur l'égalité des sexes (2016-2020) adopté le 26 octobre 2015 par le Conseil, lors de sa 3 420^e réunion.

d'accès à la santé pour les populations nomades géographiquement dispersées. Un autre exemple est le programme d'appui à l'enseignement technique et à l'enseignement et à la formation professionnels au Nicaragua, qui propose aux communautés autochtones et d'ascendance africaine une formation adaptée à leurs caractéristiques économiques, sociales et culturelles. La coopération avec le Viêt Nam offre aussi des exemples de projets portant, notamment, sur l'éducation des enfants des minorités ethniques et le soutien aux femmes des minorités ethniques pour faire entendre leur voix et faire valoir leurs droits. Avec l'appui de l'UE, une campagne de vaccination a été orchestrée parallèlement à l'administration de suppléments de vitamine A aux femmes et aux enfants pygmées, au Cameroun.

En ce qui concerne les **droits civils et politiques** des peuples autochtones, la coopération bilatérale de l'UE avec de nombreux pays met l'accent sur leur participation aux niveaux local et national. Il s'agit notamment de projets sur l'accès à la citoyenneté et l'enregistrement des naissances (Cameroun), ainsi que sur le renforcement des capacités des peuples autochtones militant pour la reconnaissance de la diversité ethnique et pour la participation démocratique aux réformes constitutionnelles. Quelques projets soutiennent en outre l'égalité de participation des peuples autochtones dans les **processus démocratiques nationaux** en Amérique latine (en Équateur, par exemple). Pour ce qui est de la participation **au niveau local**, on citera, à titre d'exemple, le renforcement des capacités des organisations et des réseaux des peuples autochtones ainsi que de leurs chefs à mieux promouvoir et faire valoir leurs droits dans la gouvernance locale et régionale (infranationale) ou les projets portant sur les priorités et les droits des femmes à la participation [Nicaragua et Ouganda (Batwas dans la région des Grands Lacs)].

Dans des pays tels que la Bolivie, le Chili, le Guatemala, le Nicaragua et le Pérou, l'UE finance également des projets visant à soutenir le renforcement des capacités des peuples autochtones à dialoguer, grâce à des mécanismes de consultation, avec les autorités, les donateurs et d'autres tiers sur des questions touchant à leurs droits. Un soutien de ce genre va généralement de pair avec la mise en œuvre de la convention n° 169 de l'OIT dans les pays qui l'ont ratifiée, cette convention accordant une place capitale à la consultation des peuples autochtones et à leur participation.

Grâce à l'initiative de l'UE visant à promouvoir les directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers⁴⁹, l'aide à la participation et à la consultation des peuples autochtones concernant leurs droits fonciers est assurée au niveau local dans chaque pays, y compris au Cameroun et en Colombie. Toutefois, certains programmes, tels que le FLEGT, abordent la question des droits fonciers et des ressources à l'échelon national. Lors des négociations des APV du FLEGT entre l'UE et le Honduras, les activités garantissant la participation et la consultation des peuples autochtones ont bénéficié d'un soutien, tant au niveau local que national. Le Honduras, qui plus est, est le seul pays couvert par un APV à avoir décidé de réserver un siège à part entière aux peuples autochtones. Dans la République du

⁴⁹ Directives volontaires du FAO pour une gouvernance responsable des régimes fonciers, de la foresterie et de la pêche dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale.

Congo, un texte de loi sur les droits des peuples autochtones a été approuvé consécutivement à l'APV, tandis que l'APV libérien aide le gouvernement et la société civile à renforcer les droits des communautés relatifs aux forêts et à opérer le changement en matière de droits fonciers⁵⁰.

⁵⁰ Lors des négociations récentes des APV du FLEGT entre l'UE et un certain pays partenaire, l'UE a incité le gouvernement dudit pays à respecter les droits des peuples autochtones en matière de consultation et de participation. Les orientations fournies par les **directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers** ont favorisé ce résultat. Le pays en question n'est pas cité, afin de ne pas porter préjudice aux négociations. La commission de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale a formulé pour ce pays des observations ayant trait aux droits fonciers de ses peuples autochtones.

ENCADRÉ N° 4: soutien capital de l'UE aux peuples autochtones pour faire entendre leur voix

Au niveau mondial, les instruments IEDDH et ICD accordent une grande importance au **soutien des droits des peuples autochtones** (ainsi qu'énoncé dans la DNUDPA), ce qui se manifeste par:

- 1) la participation des représentants des peuples autochtones aux enceintes des Nations unies compétentes en matière de droits de l'homme, grâce au soutien apporté au secrétariat technique dirigé par le centre de documentation, de recherche et d'information des peuples autochtones⁵¹;
- 2) le soutien à l'OIT en vue de promouvoir la convention n° 169 de l'OIT. Le partenariat entre l'UE et l'OIT, conjugué au soutien apporté à l'OIT dans le cadre de la coopération bilatérale entre l'OIT et les États membres de l'UE, est montré en exemple pour avoir largement contribué à la ratification, par le Népal et la République centrafricaine, de la convention n° 169 de l'OIT, en 2007 et 2010 respectivement. Pour le Népal, comme ce fut le cas pour le Guatemala au milieu des années 1990, la ratification de la convention n° 169 de l'OIT a également joué un rôle déterminant dans la participation des peuples autochtones à la consolidation de la paix après le conflit;
- 3) l'IEDDH et le programme de l'ICD concernant les biens publics mondiaux et les défis qui les accompagnent soutiennent le projet de navigateur autochtone⁵². Ce navigateur est un outil visant à élaborer des indicateurs de développement humain basés sur la DNUDPA et sur les objectifs de développement durable et leurs cibles. Cet outil aide les communautés à élaborer des données locales fiables leur appartenant, qui leur permettent de contribuer à la réalisation des objectifs de développement durable du programme à l'horizon 2030 et de suivre les progrès accomplis. Le troisième partenariat vise à soutenir les peuples autochtones dans leurs efforts pour satisfaire aux besoins et aux aspirations de leurs communautés dans le contexte du programme à l'horizon 2030 dans certains pays d'Amérique latine, d'Afrique et d'Asie.

Grâce au Fonds d'urgence de l'IEDDH, plusieurs **défenseurs autochtones des droits de l'homme en danger**, femmes et hommes, en Amérique latine, en Asie et en Afrique ont bénéficié de subventions visant, par exemple, à garantir leur sécurité physique, leur représentation juridique, leur assistance médicale, etc.

⁵¹ Institué en 1978, le centre de documentation, de recherche et d'information des peuples autochtones est une ONG basée à Genève qui soutient les peuples autochtones.

⁵² Le titre officiel de la première phase pilote de ces projets est le suivant: *Amélioration de l'accès à la justice et au développement des populations autochtones à l'aide d'un contrôle organisé au niveau local* (2016-2018). Il est mis en œuvre par l'OIT, le centre Tebtebba, le pacte pour les peuples autochtones d'Asie, le programme en faveur des populations forestières et le groupement international de travail pour les affaires indigènes, dans le cadre de l'IEDDH. Un partenaire supplémentaire, l'Institut danois pour les droits de l'homme, se joindra à ces organisations lors des phases ultérieures. L'intitulé du projet concernant les biens publics mondiaux et les défis qui les accompagnent est le suivant: *Veiller à la réussite des ODD pour les peuples autochtones* (2016-2019). Il est mis en œuvre par les mêmes partenaires.

En matière de prévention des conflits et de consolidation de la paix, il existe aussi des cas où l'UE accorde de l'attention aux peuples autochtones touchés par un conflit. L'exemple le plus récent est le soutien apporté par l'UE à la consolidation de la paix en Colombie.

Même si l'on trouve un certain nombre d'exemples de soutien de l'UE aux peuples autochtones, il existe des raisons de penser que dans un certain nombre de pays, en particulier en dehors de l'Amérique latine, l'UE ne travaille pas directement avec les organisations ni avec les communautés des peuples autochtones, mais plutôt par l'intermédiaire d'agences gouvernementales et/ou d'organisations de la société civile à caractère général. Cela peut notamment être le cas de pays dans lesquels la modalité d'aide que représente l'appui budgétaire est privilégiée⁵³.

L'exercice par les peuples autochtones du droit à une approbation préalable, libre et éclairée des programmes susceptibles d'avoir une incidence sur leurs droits s'en trouve dès lors limité. Cette limitation accroît à son tour les risques de conséquences négatives pour les activités de développement. De tels risques font écho aux conclusions des multiples rapports et observations des titulaires d'un mandat des Nations unies et des organes de surveillance des traités des Nations unies⁵⁴.

V. L'UE en tant qu'agent du changement: améliorer la mise en œuvre de la politique de l'UE

Sur la base de l'analyse qui précède, il semble qu'un cadre stratégique de l'UE adéquat sur les droits des peuples autochtones soit en place; Il existe qui plus est de nombreuses bonnes pratiques montrant que les politiques et instruments de l'UE en matière de droits de l'homme, dont le respect de la DNUDPA, sont appliqués avec succès pour la promotion et la protection des droits des peuples autochtones. Au niveau politique, cela englobe les discussions relatives aux questions autochtones dans certains dialogues sur les droits de l'homme et la protection accordée aux défenseurs autochtones des droits de l'homme. Les États membres de l'UE soutiennent aussi la promotion et la protection des droits des peuples autochtones et ont dès lors acquis une expérience et un savoir-faire considérables en la matière.

Pour ce qui est de la coopération au développement, l'UE a mis l'accent jusqu'ici sur la lutte contre les discriminations dans le cadre du respect de tous les droits de l'homme, souvent à l'aide d'une approche intégrée, ce qui, dans bien des cas, a eu des effets bénéfiques sur les

⁵³ Le soutien budgétaire consiste à transférer directement des fonds vers le budget national du pays partenaire, qui s'engage pour sa part à poursuivre un dialogue stratégique, à se soumettre à une évaluation des résultats et à renforcer ses capacités. Depuis la réforme de 2012, la Commission a mis en place un ensemble de règles spécifiques et structurées pour gérer les risques liés à l'appui budgétaire, conformément à la pratique générale de la Commission (à tous les stades du processus, de l'identification à la mise en œuvre).

⁵⁴ Les rapporteurs spéciaux des Nations unies sur les droits des peuples autochtones et la commission de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, en particulier. Voir par exemple les documents des Nations unies CERD/C/TZA/CO/16* du 27 mars 2007; A/HRC/24/21 et A/HRC/27/52/Add. 3.

peuples autochtones. Des programmes thématiques, tels que l'IEDDH, le programme thématique de l'ICD relatif aux biens publics mondiaux et aux défis qui les accompagnent (ex.: égalité hommes-femmes, environnement, FLEGT et terres, dont les forêts), ciblent spécifiquement les droits des peuples autochtones. Il existe de bons exemples montrant que l'UE accorde une attention accrue aux menaces visant les peuples autochtones en matière de droits fonciers et de droits sur les ressources.

Il y a toutefois matière, dans le cadre stratégique actuel, à renforcer l'incidence de l'UE et à faire en sorte que son action en faveur des peuples autochtones soit à la fois plus efficace et appliquée plus uniformément dans ses relations avec ses pays partenaires; On trouvera ci-après des réflexions sur la manière de renforcer l'action de l'UE dans tous les pays concernés et dans la coopération multilatérale.

De manière générale:

- mieux utiliser les outils dans le domaine des droits de l'homme (tels que les dialogues, les lignes directrices, les stratégies nationales) et les bonnes pratiques, en tenant compte des principes de la DNUDPA. Il importe de prendre en considération les besoins des femmes, des enfants et des handicapés;

- éviter le risque d'effets néfastes et encourager effectivement dès lors la protection et la promotion des droits des peuples autochtones, appliquer systématiquement les principes de la DNUDPA, ainsi que toutes les garanties et lignes directrices volontaires pertinentes des accords multilatéraux sur l'environnement, les directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers et les principes directeurs des Nations unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme dans les actions de l'UE, y compris dans la coopération en matière de commerce et de développement. Les plans d'action sur la question des entreprises et des droits de l'homme adoptés par les États membres de l'UE, par exemple, devraient également faire référence à la DNUDPA. Dans le même contexte, il convient d'accorder une attention particulière à la mise en œuvre des recommandations ayant trait aux peuples autochtones découlant des processus d'examen périodique universel (EPU) et émanant des organes de surveillance des traités des Nations unies;

- promouvoir une approche logique et cohérente des droits des peuples autochtones, en conformité avec la DNUDPA, au moyen d'une action de l'UE au niveau multilatéral, y compris lors des conférences des parties aux traités des Nations unies.

Moyens d'améliorer la mise en œuvre de l'action de l'UE au profit des peuples autochtones:

Possibilités renforcées de dialogue et de consultation:

1. Inclure systématiquement les questions relatives aux peuples autochtones, y compris celle de la mise en œuvre de la DNUDPA, dans tous les dialogues politiques et portant

sur les droits de l'homme avec les pays et les organisations régionales concernés, en particulier en Afrique et en Asie. Dans ce contexte, il serait capital de consulter les représentants des peuples autochtones.

2. Poursuivre la coopération avec les pays partenaires et au sein des enceintes multilatérales afin de faire face aux menaces pesant sur les défenseurs autochtones des droits de l'homme et sur les terres et ressources des peuples autochtones. Il pourrait notamment s'agir de menaces survenant dans le cadre des efforts déployés en faveur de l'environnement, de la biodiversité, de la protection du patrimoine culturel, de l'atténuation du changement climatique et de l'adaptation à celui-ci, ainsi que dans le cadre des activités liées au développement, au commerce et aux affaires⁵⁵.
3. Examiner la possibilité de mener des dialogues réguliers à haut niveau entre l'UE et les peuples autochtones, avec les ressources existantes, afin de documenter et d'accompagner la politique menée par l'UE dans le domaine de l'action extérieure et sa mise en œuvre sur des thèmes concernant les peuples autochtones dans le monde. Un tel dialogue pourrait également répondre aux besoins d'échange de bonnes pratiques pour la mise en œuvre, par exemple, des principes directeurs des Nations unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme.
4. Garantir la participation des organisations représentant les peuples autochtones dans le Forum politique sur le développement (FPD), l'espace pluripartite de l'UE en faveur du dialogue sur les politiques de développement⁵⁶.

Intégrer les principes de la DNUDPA dans les actions extérieures de l'UE

5. Inclure systématiquement des références aux peuples autochtones dans les documents stratégiques tels que les stratégies par pays en matière de droits de l'homme et de démocratie et les feuilles de route pour la coopération de l'UE avec la société civile, ainsi que dans les dialogues pluripartites structurés propres à un secteur.
6. Continuer à promouvoir la sensibilisation aux droits des peuples autochtones lors de l'évaluation de l'incidence d'une proposition d'action commerciale, comme le prévoient les *lignes directrices sur l'analyse des incidences sur les droits de l'homme des initiatives en matière de politique commerciale dans le cadre des analyses d'impact*⁵⁷, y compris dans le cadre des accords commerciaux. Le respect des droits des

⁵⁵ La communication intitulée «Un rôle plus important pour le secteur privé en vue de parvenir à une croissance inclusive et durable dans les pays en développement» [COM (2014) 263] promeut, entre autres actions, des pratiques commerciales responsables à travers la politique de développement de l'UE; elle fait état également du respect des normes sociales, environnementales et fiscales, dont le respect des droits de l'homme et des droits des peuples autochtones, considéré comme une condition préalable à tout soutien de l'UE aux acteurs du secteur privé.

⁵⁶ Le FPD fait actuellement l'objet d'une révision par la Commission européenne.

⁵⁷ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/july/tradoc_153591.pdf

peuples autochtones fait partie du suivi du règlement relatif au système de préférences généralisées (le SPG+, en particulier), ainsi que des APV du FLEGT.

7. Faire de l'approche du développement fondée sur les droits de l'UE le principal instrument d'intégration des droits et des questions liés aux peuples autochtones dans la mise en œuvre, par l'UE, du programme à l'horizon 2030, en garantissant notamment la pleine participation de ces derniers et leur consentement préalable, libre et éclairé, de façon pertinente et systématique, dans les programmes et projets financés par l'UE. Ainsi, en ce qui concerne le soutien budgétaire, il convient d'intégrer davantage les principes de la DNUDPA basés sur la pleine participation et sur le consentement préalable, libre et éclairé desdits peuples dans les règles structurées de gestion des risques propres au soutien budgétaire à tous les stades du processus (de l'identification à la mise en œuvre). Pour obtenir une véritable participation des peuples autochtones, il importerait notamment: a) d'affiner l'analyse des parties prenantes⁵⁸, b) de renforcer le dialogue stratégique sectoriel et c) d'inclure les instances représentatives propres aux peuples autochtones dans le processus de suivi. Une telle approche serait de nature à attirer l'attention sur les priorités de développement des peuples autochtones, y compris le développement des moyens de subsistance et l'accès au marché.
8. Renforcer la coordination entre les experts des institutions de l'UE et des États membres de l'UE en vue de perfectionner les mécanismes de consultation, de coordination et de mise en œuvre, afin d'éviter la duplication des efforts et de rendre le soutien au développement des peuples autochtones plus efficace et mieux adapté.
9. Le projet de navigateur autochtone, qui entre dans le cadre du soutien de l'UE au programme à l'horizon 2030, demeure adapté à la création de données consolidées rendant ainsi les questions autochtones visibles et mesurables pour tous les objectifs de développement durable pertinents.
10. Intensifier les efforts en vue de renforcer les capacités des organisations des peuples autochtones, y compris leurs propres organes décisionnels, de les relier par des réseaux aux niveaux national et international, y compris avec les peuples autochtones «européens», et de faire en sorte que ces peuples participent effectivement, par l'intermédiaire de représentants qu'ils se seront choisis, au processus décisionnel aux niveaux local, national, régional et international sur des sujets touchant à leurs droits.
11. Continuer à étendre le soutien apporté par l'UE aux institutions nationales de défense des droits de l'homme (INDH) afin de promouvoir et protéger efficacement les droits des peuples autochtones.

⁵⁸ Éléments de l'analyse politico-économique permettant de mieux comprendre les obstacles auxquels doivent faire face les peuples autochtones et d'élaborer une logique d'intervention plus inclusive, assortie d'un appui complémentaire adéquat.

12. Continuer à promouvoir la ratification et la mise en œuvre de la convention n° 169 de l'OIT dans les pays partenaires.
13. Poursuivre la coopération active avec les peuples autochtones et les États membres des Nations unies afin de satisfaire aux recommandations adressées aux Nations unies par le document final de la conférence mondiale sur les peuples autochtones. Ces recommandations portent notamment sur la révision, par le Conseil des droits de l'homme, du mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones, sur les délibérations qui se tiennent actuellement à l'Assemblée générale des Nations unies pour permettre la participation des représentants et institutions des peuples autochtones aux débats des Nations unies sur les questions qui les concernent.
14. Soutenir la mise en œuvre de la décision prise lors de la COP 21 de la CCNUCC (accord de Paris) de créer une plateforme destinée à l'échange de bonnes pratiques sur l'atténuation du changement climatique et l'adaptation à celui-ci entre les peuples indigènes et les parties à la CCNUCC.
15. S'apprêter à mettre en valeur, en partenariat avec les peuples autochtones, la politique de l'UE relative aux dits peuples, en tenant compte des activités de l'UE et de ses États membres susceptibles de contribuer à la réunion à haut niveau de l'Assemblée générale des Nations unies, en 2017, qui vise à commémorer le 10^e anniversaire de la déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones.

Annexe I: orientations supplémentaires sur l'identification des peuples autochtones

La «définition de travail Cobo», formulée par l'ancien rapporteur spécial des Nations unies José Martínez Cobo⁵⁹, est aujourd'hui celle qui sert le plus souvent de guide, y compris dans les documents de l'UE, pour l'identification des peuples autochtones:

*«Par communautés, populations et nations autochtones, il faut entendre celles qui, liées par une **continuité historique** avec les sociétés antérieures à l'invasion et avec les sociétés précoloniales qui se sont **développées sur leurs territoires**, se jugent **distinctes** des autres éléments des sociétés qui dominent à présent sur leurs territoires ou parties de ces territoires. Ce sont à présent des éléments **non dominants** de la société et elles sont déterminées à **conserver, développer et transmettre** aux générations futures les territoires de leurs ancêtres et leur **identité ethnique**, qui constituent la base de la **continuité de leur existence** en tant que peuple, conformément à leurs propres modèles culturels, à leurs institutions sociales et à leurs systèmes juridiques.»*

L'article 1^{er} de la convention n° 169 de l'OIT de 1989 relative aux peuples indigènes et tribaux prévoit des **critères objectifs** quant au champ d'application de la convention: *«Les peuples qui sont considérés comme indigènes du fait qu'ils descendent des populations qui habitaient le pays, ou une région géographique à laquelle appartient le pays, à l'époque de la conquête ou de la colonisation ou de l'établissement des frontières actuelles de l'État, et qui, quel que soit leur statut juridique, conservent leurs institutions sociales, économiques, culturelles et politiques propres ou certaines d'entre elles»* ainsi que des **critères subjectifs**: *«Le sentiment d'appartenance indigène ou tribale doit être considéré comme un critère fondamental pour déterminer les groupes auxquels s'appliquent les dispositions de la présente convention.»* En ce qui concerne le terme «peuples», la convention n° 169 prévoit également que *«l'emploi du terme peuples dans la présente convention ne peut en aucune manière être interprété comme ayant des implications de quelque nature que ce soit quant aux droits qui peuvent s'attacher à ce terme en vertu du droit international».*

Certains pays d'Amérique latine ayant ratifié la convention n° 169 de l'OIT relative aux peuples indigènes et tribaux ont reconnu que la convention s'appliquait aussi aux groupes de populations d'ascendance africaine.

En Afrique, l'expression «peuples autochtones» est souvent particulièrement contestée. Selon la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP), le concept des peuples autochtones⁶⁰ est adapté au continent africain. Il est toutefois principalement appliqué aux communautés pastorales et de chasseurs-cueilleurs partageant certaines caractéristiques. La

⁵⁹ Doc. n° E/CN.4/Sub.2/1986/87 des Nations unies

⁶⁰ Rapport de 2003 du groupe de travail de la CADHP sur les populations/communautés autochtones en Afrique intitulé «Peuples autochtones d'Afrique: les peuples oubliés?».

Banque mondiale, dans sa politique opérationnelle 4.10, utilise l'expression «populations autochtones» pour désigner au sens générique un «groupe socioculturel vulnérable distinct».

Le recensement des peuples autochtones est particulièrement difficile lorsque ceux-ci vivent à l'extérieur de leurs territoires traditionnels et/ou se joignent à des personnes déplacées sur leur propre territoire, à des migrants et/ou à des habitants des villes. Même si un certain nombre de pays ne reconnaissent pas l'expression «peuples autochtones», ces mêmes pays auront tout de même le plus souvent des expressions nationales ou locales pour désigner les peuples ou les groupes concernés dans leur contexte national, tels que les «Adivasis», «Janajatis», «montagnards», «tribus montagnardes», «minorités ethniques», «tribus répertoriées», «populations des montagnes», «chasseurs-cueilleurs», «nomades», «pasteurs» ou «aborigènes».

Annexe II: informations supplémentaires sur les initiatives d'acteurs multilatéraux

Parmi toutes les initiatives prises dans le cadre du système des Nations unies figure la création, en 1985, du Fonds de contributions volontaires des Nations unies pour les peuples autochtones, la proclamation, en 1993, de l'Année internationale des populations autochtones et l'adoption de deux décennies internationales des populations autochtones consécutives (1994-2004 et 2004-2014).

Les **organes de surveillance des traités** des conventions des Nations unies relatives aux droits de l'homme et l'**examen périodique universel (EPU)** du Conseil des droits de l'homme des Nations unies prodiguent également aux membres des Nations unies des recommandations et des orientations pour la promotion et la protection des droits de l'homme des peuples autochtones de leur pays.

Les principes de la DNUDPA ont été intégrés dans les méthodes de travail et les lignes directrices d'un certain nombre de programmes et de fonds des Nations unies, tels que le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), qui fait du respect de ces principes une condition préalable à son engagement.

En outre, les agences spécialisées des Nations unies, les institutions financières internationales et les organisations régionales ont élaboré des stratégies et des dispositions visant à préserver les droits des peuples autochtones et à répondre à leurs besoins. Il s'agit, entre autres, de l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), du Fonds international de développement agricole (FIDA), de la Banque mondiale, de la Banque asiatique de développement (BAD), de la Banque interaméricaine de développement (BID), de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), du Conseil euro-arctique de la mer de Barents et du Conseil de l'Arctique.

Il y a lieu de tenir dûment compte des conventions de l'UNESCO, dont certaines concernent les peuples autochtones. Le Partenariat des Nations unies pour les peuples autochtones (UNIPP) et son fonds fiduciaire multidonateurs, l'OIT, le HCDH⁶¹, le PNUD et l'UNICEF œuvrent ensemble à l'élaboration de capacités nationales visant à promouvoir un dialogue et un partenariat efficaces, de nature à faire respecter les droits de l'homme des peuples autochtones au niveau national.

⁶¹ Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme.