



Union Interparlementaire  
Pour la démocratie. Pour tous.

# Au-delà des chiffres : la représentation des peuples autochtones au Parlement

## Rapport d'enquête



Septembre 2014

# Remerciements

Établi par Karin Riedl pour l'Union interparlementaire. Alessandro Motter a donné des orientations pour la préparation de l'enquête et la première révision du rapport. Akiyo Afouda, Lola García-Alix, Chef Wilton Littlechild, Andy Richardson et Paddy Torsney ont également apporté leur contribution.

**Copyright** © Union interparlementaire (2014)

Tous droits réservés. Il est interdit de reproduire, transmettre ou stocker dans un système de recherche documentaire, partiellement ou totalement, la présente publication sous quelque forme ou moyen, électronique ou mécanique que ce soit, y compris par la photocopie ou l'enregistrement, sans l'autorisation préalable de l'Union interparlementaire.

Le présent ouvrage est diffusé à condition qu'il ne soit ni prêté ni autrement diffusé, y compris par la voie commerciale, sans le consentement préalable des éditeurs, sous une présentation différente de celle de l'original et sous réserve que la même condition soit imposée au prochain éditeur.

Les demandes de reproduction ou de traduction, en tout ou partie, du texte de la présente publication seront accueillies favorablement. Elles doivent être adressées à l'Union interparlementaire. Les Parlements Membres et leurs institutions parlementaires peuvent reproduire en tout ou partie le texte de la présente publication sans autorisation, mais sont priés d'en informer l'Union interparlementaire.

ISBN : 078-92-9142-616-4 (UIP)

## **Union interparlementaire**

Chemin du Pommier 5  
CH - 1218 Le Grand-Saconnex/Genève  
Tél. : +4122 919 41 50  
Fax : +4122 919 41 60  
Courriel : [postbox@ipu.org](mailto:postbox@ipu.org)  
Site web : [www.ipu.org](http://www.ipu.org)

## **Bureau de l'Observateur permanent de l'Union interparlementaire auprès des Nations Unies**

336 East 45th Street, Tenth Floor  
New York, N.Y. 10017  
Etats-Unis d'Amérique  
Tél : +1 212 557 58 80  
Fax : +1 212 557 39 54  
Courriel : [ny-office@ipu.org](mailto:ny-office@ipu.org)

Version originale : anglais

Conception et mise en page : Ludovica Cavallari

Photo de couverture : Culture, folklore et patrimoine traditionnel à l'honneur dans une tribu touareg. La représentation politique est essentielle pour protéger les droits et traditions des peuples autochtones. © Reuters/E. Al-Fetori, 2013

# Table des matières

<b>Introduction</b>	<b>4</b>
<b>Partie 1 : La représentation des peuples autochtones au parlement</b>	<b>5</b>
Lorsque les peuples autochtones ne sont pas reconnus par la loi, le nombre de parlementaires autochtones est difficile à établir	5
Plusieurs parlements peuvent faire valoir une représentation proportionnelle des peuples autochtones	6
Rares sont les parlements à avoir adopté des mesures spéciales pour assurer un niveau minimum de représentation aux peuples autochtones	7
Le nombre de parlementaires autochtones peut dépendre du système électoral en vigueur	7
Les femmes autochtones demeurent sous représentées au parlement	8
La manière dont les parlementaires autochtones obtiennent leur siège influence leur mandat de représentant des peuples autochtones	8
Une représentation proportionnelle des peuples autochtones au parlement peut être insuffisante pour constituer une réelle représentation	9
Des organes parlementaires dédiés pour une meilleure représentation des intérêts autochtones	9
L'existence de structures de décision internes influe sur la participation aux structures de décision externes	10
<b>Partie 2 : Action parlementaire en faveur de la réalisation de droits autochtones</b>	<b>11</b>
Le principe du consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause, n'est pas uniformément appliqué et compris dans la pratique	11
<b>Conclusion</b>	<b>13</b>
Recommandations	13
<b>Annexe I : questionnaire</b>	<b>14</b>
<b>Annexe II : récapitulatif</b>	<b>15</b>
<b>Annexe III : parlements qui ont participé à l'étude</b>	<b>17</b>
<b>Notes</b>	<b>18</b>

# Introduction

La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DDPA) insiste sur l'importance d'assurer la participation effective des peuples autochtones à la prise de décisions, et ce à tous les niveaux. En particulier, elle établit, en son article 5, une distinction entre le droit des peuples autochtones de participer à la prise de décisions sur le plan *interne* (maintenir et renforcer leurs institutions autonomes) et leur droit de participer à la prise de décisions sur le plan *externe* (participer pleinement à la vie politique, économique, sociale et culturelle de l'Etat concerné). L'importance d'associer les peuples autochtones aux processus décisionnels externes est soulignée dans la Déclaration de Santa Cruz de la Sierra (2014), selon laquelle une participation réelle des peuples autochtones à l'exercice du pouvoir exécutif et législatif doit être assurée à tous les niveaux, si l'on veut que les politiques publiques soient attentives à leur sort, à leurs besoins et à leurs aspirations, et assorties de ressources suffisantes.

Le présent rapport examine la mesure dans laquelle les peuples autochtones participent réellement au processus décisionnel dans le cadre des structures parlementaires. Il se fonde sur une enquête auprès des pays qui comptent des populations autochtones (26 parlements sur 77 y ont participé), ainsi que sur des données secondaires pour 10 autres parlements<sup>1</sup>. Etant donné le volume relativement limité de données disponibles, le rapport ne prétend pas quantifier mais vise à mieux faire comprendre en quoi consiste la participation des peuples autochtones à la vie politique. Il confronte les données recueillies aux résultats d'autres études et analyses de variables externes telles que le type de système électoral en place dans chaque pays.

Dans l'ensemble, le rapport confirme une idée bien établie : le nombre de parlementaires autochtones a une forte valeur de symbole quant au caractère représentatif de tel ou tel parlement et il importe que les intérêts particuliers des peuples autochtones et les contributions qu'ils peuvent apporter soient mieux reconnus dans le cadre du processus politique. Les organes parlementaires susceptibles de permettre aux représentants autochtones d'influencer le travail législatif et de participer plus efficacement à la prise de décisions sont identifiés dans le rapport. Celui-ci comprend deux parties : la partie 1 porte sur la représentation des peuples autochtones par des parlementaires autochtones ; la partie 2 donne un aperçu de la manière dont les parlements appliquent la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et donnent effet au principe du consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause.

# Partie 1 : La représentation des peuples autochtones au parlement

Le fait que les peuples autochtones, groupes traditionnellement sous-représentés et marginalisés, soient représentés au parlement peut contribuer à ce que leurs droits soient protégés et à ce que leurs intérêts particuliers soient pris en considération et se traduisent par des politiques adaptées permettant d'éviter les conflits. La représentation autochtone au parlement peut aussi être avantageuse pour l'ensemble de la société, car les pratiques et connaissances autochtones peuvent aider à résoudre des problèmes complexes qui se posent en matière d'environnement, de développement et de gouvernance et auxquels toutes les sociétés contemporaines sont en butte.

## Lorsque les peuples autochtones ne sont pas reconnus par la loi, le nombre de parlementaires autochtones est difficile à établir

La manière dont les peuples autochtones sont représentés au parlement reflète et est le symbole de la mesure dans laquelle l'Etat reconnaît leurs intérêts, besoins et droits. Pour qu'il y ait représentation, il faut que les peuples autochtones soient reconnus en tant qu'entité distincte et classés dans une catégorie juridique à part dans chaque pays. Les peuples autochtones sont trop souvent assimilés aux minorités et aux autres groupes vulnérables de la société. Or, contrairement aux autres groupes, ils ont des droits qui s'enracinent dans le principe de l'autodétermination, dont découle le droit de s'administrer eux-mêmes pour tout ce qui touche à leurs affaires intérieures et locales, ainsi que de disposer des moyens de financer leurs activités autonomes (DDPA, art. 4).

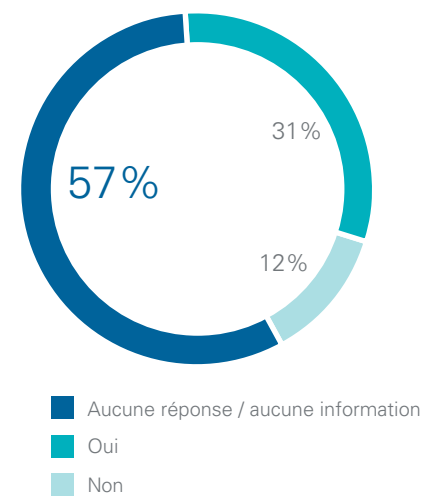
Il ressort de l'enquête, qui se fonde sur des sources tant primaires que secondaires, que 24 parlements (soit 31 pour cent des 77 interrogés) comptent des représentants se considérant comme autochtones<sup>2</sup>. Par ailleurs, neuf des parlements pour lesquels des données sont disponibles (12 pour cent des parlements interrogés) ne comptent pas de représentants se considérant comme autochtones. On ne dispose d'aucune donnée pour 44 des parlements sondés (soit 57 pour cent).

Cependant, cet ensemble de données ne permet pas de se faire une image exacte de la manière dont sont représentés les peuples qui se disent autochtones mais qui ne sont pas reconnus comme tels, ce qui est le cas dans de nombreux Etats, en particulier en Afrique et en Asie. Sur les parlements qui ont répondu au questionnaire, six (Afrique du Sud, France, Inde, Kenya, Namibie et Zambie) ont indiqué que la notion de « peuples autochtones » n'existait pas dans le contexte national. Lorsque cette notion n'est pas inscrite dans le droit, les représentants de souche autochtone qui siègent au parlement ne sont pas identifiés en tant que tels<sup>3</sup>.

Un certain nombre de parlements comptent des représentants de groupes correspondant à la définition de peuples autochtones communément admise mais non reconnue dans le droit des Etats<sup>4</sup>. Ainsi, le peuple d'Okinawa au Japon est représenté au parlement mais n'est pas reconnu en tant que peuple autochtone. En Algérie, le Front des forces socialistes est un parti politique à base berbère qui occupe 21 sièges au Parlement et plaide, entre autres choses, pour que la langue berbère soit officiellement reconnue. Par ailleurs, certaines données recueillies grâce à l'enquête (voir annexe II) résultent de politiques publiques classant dans la même catégorie à la fois des groupes non identifiés en tant qu'autochtones par les organes internationaux et des groupes qui sont reconnus comme tels. C'est le cas, par exemple, au Myanmar où la définition d'« autochtone » est plus extensive que celle qui a cours dans les organisations internationales. D'autres pays, comme la Chine, classent les groupes autochtones dans la catégorie plus large des minorités ethniques<sup>5</sup>.

Graphique 1

### Ventilation des parlements ayant déclaré avoir des membres autochtones



Comme il l'a signalé à l'UIP, le **Gouvernement indien** considère l'ensemble de la population nationale au moment de l'indépendance et sa descendance comme autochtone. Le terme « peuples autochtones » ne s'applique donc pas dans le contexte de l'Inde. Cependant, reconnaissant qu'en raison de leur culture et de leurs coutumes particulières, de leur manque de contacts avec le reste de la population et de leur isolement géographique certaines tribus ont pris du retard dans leur développement, notamment sur les plans éducatif et économique, la Constitution indienne a prévu leur « recensement », c'est-à-dire leur inscription sur la liste de ces tribus auxquelles sont consacrées des dispositions particulières en matière sociale, économique et politique, en vue d'assurer leur développement général. A cette fin, 47 sièges parlementaires sont réservés aux représentants des tribus recensées.

## Plusieurs parlements peuvent faire valoir une représentation proportionnelle des peuples autochtones

En tant qu'organes de décision représentatifs par excellence, les parlements devraient normalement avoir vocation à refléter la société dans toute sa diversité, ce qui implique que tout doit être fait pour que chaque groupe soit représenté et qu'il le soit proportionnellement à sa part de la population générale. Si les groupes ayant des intérêts politiques spécifiques ne sont pas représentés de manière proportionnelle, cela peut être le signe que des obstacles s'opposent à leur participation politique et les empêchent de voter ou de se présenter à des élections. Le caractère proportionnel de la représentation est donc généralement considéré comme un signe de bonne santé du système démocratique.

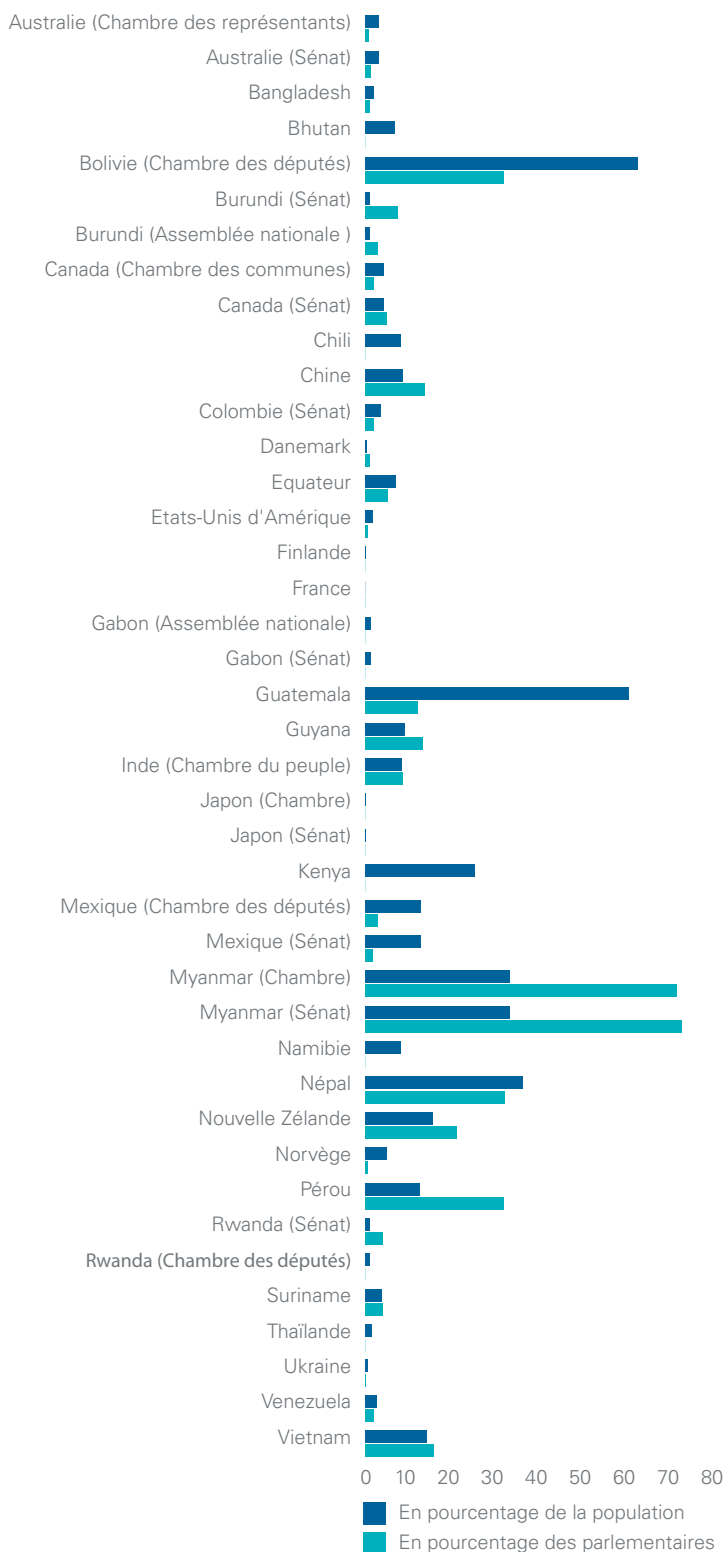
L'enquête a porté sur 979 parlementaires autochtones, siégeant dans 24 parlements (29 chambres parlementaires, si on comptabilise séparément les deux chambres dans les parlements bicaméraux)<sup>6</sup>. Dans les parlements pour lesquels les données ont été recueillies, à la faveur de l'enquête ou grâce à des sources secondaires, la représentation des peuples autochtones est plutôt satisfaisante<sup>7</sup>. Si l'on compare le pourcentage de représentants autochtones dans ces parlements et le pourcentage de membres des peuples autochtones dans l'ensemble du pays, la représentation des peuples autochtones s'établit à 81 pour cent<sup>8</sup>. Les peuples autochtones sont représentés de manière proportionnelle ou surreprésentés dans plusieurs parlements, à savoir ceux des pays suivants : Burundi, Canada (sénat seulement), Chine (compte tenu de toutes les minorités ethniques), Danemark, Guyana, Inde (chambre seulement), Myanmar, Nouvelle Zélande, Pérou, Rwanda (sénat seulement), Suriname et Vietnam.

Selon les données disponibles, les peuples autochtones sont sous-représentés dans 12 parlements (13 chambres parlementaires) et ne sont pas du tout représentés dans 9 parlements (12 chambres parlementaires). Quelques pays ayant des populations autochtones en nombre assez important, comme la Bolivie, le Guatemala et le Mexique, accusent des nombres proportionnellement peu élevés de parlementaires autochtones. Une telle sous-représentation est probablement due à une combinaison de facteurs : les obstacles réels à la participation et un sentiment général d'aliénation à l'égard des processus électoraux officiels. Au nombre de ces obstacles, on peut citer les conditions d'inscription sur les listes d'électeurs qui sont défavorables aux peuples autochtones, les difficultés d'accès aux bureaux de vote dans les zones rurales, le manque de volonté des partis politiques de recruter des candidats autochtones et de les inscrire en bonne place sur leurs listes, ainsi que l'insuffisance du financement des partis politiques<sup>9</sup>.

La discrimination dont sont traditionnellement et historiquement victimes les candidats autochtones, le peu d'impact qu'ont les représentants autochtones sur la vie des peuples autochtones et la méfiance généralisée envers les instances dirigeantes nationales, dont le mode de fonctionnement peut contraster avec celui des institutions décisionnelles autochtones, sont autant de facteurs pouvant expliquer la relative apathie des électeurs autochtones et la sous-représentation de leurs peuples au parlement<sup>10</sup>.

Graphique 2

## Rapport entre la taille de la population autochtone et le nombre de parlementaires autochtones par pays



## Rares sont les parlements à avoir adopté des mesures spéciales pour assurer un niveau minimum de représentation aux peuples autochtones

Sur les parlements qui ont répondu à l'enquête ou pour lesquels des données secondaires sont disponibles, seuls neuf ont mis en place des mesures visant à faciliter l'accès des peuples autochtones au parlement : huit ont prévu des sièges réservés, deux ont fixé des quotas que les partis politiques appliquent à titre volontaire ; trois désignent des représentants autochtones par nomination ; un a redessiné les circonscriptions électorales de manière que les peuples autochtones puissent élire leurs propres représentants.

Bon nombre des pays qui reconnaissent juridiquement les peuples autochtones prennent des mesures volontaristes pour éliminer les obstacles qui empêchent les membres des peuples autochtones de se présenter aux élections ou d'exercer leur droit de vote. De telles mesures peuvent par exemple consister en l'organisation politique des groupes autochtones ou en des initiatives prises aux niveaux national et international afin de renforcer les capacités au sein des peuples autochtones. La participation des membres des peuples autochtones au processus électoral au niveau national peut aussi être fonction de la mesure dans laquelle ils sont politiquement actifs au niveau infranational ou local.

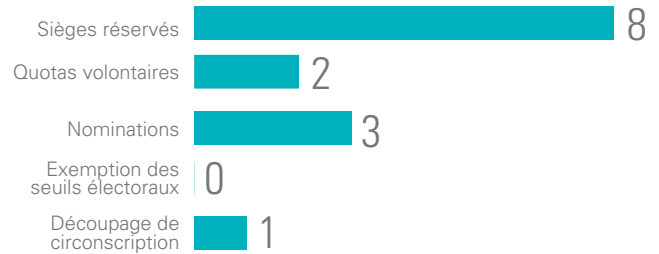
### Le nombre de parlementaires autochtones peut dépendre du système électoral en vigueur

Une analyse du nombre de parlementaires autochtones en fonction du système électoral en place dans chaque pays montre que la représentation proportionnelle et le système électoral mixte sont les mieux à même de faciliter l'accès de membres de peuples autochtones au parlement<sup>11</sup>. Sur les 20 pays qui ont adopté la représentation proportionnelle, 85 pour cent ont des représentants autochtones au parlement. Au contraire, sur les 12 pays qui ont adopté un système électoral uninominal (majoritaire, à la majorité simple ou absolue), seulement 58 pour cent ont des représentants autochtones au parlement. Des données plus complètes seraient nécessaires pour parvenir à une conclusion plus probante sur le rapport entre système électoral, mesures spéciales et représentation autochtone.

Le cas de la **Nouvelle Zélande** offre une parfaite illustration de la manière dont l'application d'un éventail de mesures peut se traduire par une représentation autochtone supérieure à la part de la population autochtone dans la société. Comme l'a indiqué le Parlement néo-zélandais, le nombre de circonscriptions électorales maories a été augmenté, passant de quatre en 1996 à sept en 2002. Ce nombre est fondé sur la taille de la population électorale maorie, à savoir les personnes inscrites sur les listes électorales des circonscriptions maories auxquelles s'ajoute le nombre estimé des personnes d'ascendance maorie qui ne se sont pas inscrites sur les listes ou qui ont moins de 18 ans. Quinze candidats d'ascendance maorie de plus ont obtenu un siège grâce au système électoral mixte et proportionnel adopté en 1993, selon lequel plusieurs stratégies peuvent être mises en œuvre pour favoriser l'élection de représentants maoris au parlement.

Graphique 3

### Ventilation des mesures visant à faciliter l'accès au parlement (nombre de parlements)



La surreprésentation des Maoris au parlement a ouvert un débat sur la question de savoir si les circonscriptions électorales maories avaient toujours leur raison d'être. La position maorie est que les sièges réservés sont un symbole qui témoigne de ce que l'Etat reconnaît le droit du peuple maori à l'autonomie. Dans le même temps, le fait que les partis politiques veuillent inscrire leurs membres maoris en bonne place sur leurs listes est une indication de la nature intégrée de la société néo-zélandaise dans son ensemble. Seuls trois des 22 représentants maoris sont membres du Parti maori, tandis que les 19 autres sont membres de partis politiques classiques.

## Les femmes autochtones demeurent sous représentées au parlement

Même là où les peuples autochtones sont représentés au parlement, les femmes autochtones demeurent sensiblement sous représentées. Sur les 923 parlementaires pour lesquels des données ventilées par sexe sont disponibles, 742 (80 pour cent) sont des hommes et seulement 181 (20 pour cent) sont des femmes. Le Vietnam est le seul pays où le parlement compte un nombre égal

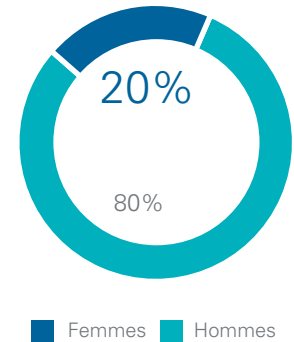
de femmes et d'hommes autochtones (39 sièges pour chacun des groupes).

Cette situation est conforme au tableau général des inégalités entre les sexes dans les parlements : selon les données de l'UIP, les femmes ne détiennent que 21,9 pour cent des sièges parlementaires dans le monde<sup>12</sup>. Quant aux femmes autochtones, le défi qu'elles doivent relever est triple :

leurs conditions de femme, de pauvre et d'autochtone. Pour parvenir à une représentation égalitaire de parlementaires autochtones des deux sexes, il faudra mettre en œuvre un ensemble de mesures politiques, sociales et économiques plus énergiques.

Graphique 4

### Ratio homme-femme chez les parlementaires autochtones



## La manière dont les parlementaires autochtones obtiennent leur siège influence leur mandat de représentant des peuples autochtones

Les parlementaires d'ascendance autochtone ne représentent pas nécessairement les préoccupations des électeurs autochtones. Certaines réponses à l'enquête indiquent que la manière dont les représentants autochtones obtiennent leurs sièges au parlement a un impact sur leur mandat.

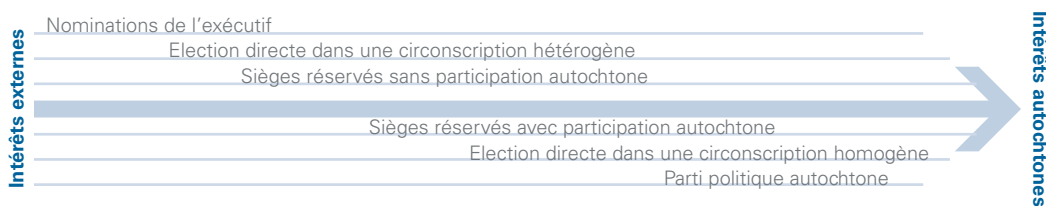
Deux parlementaires autochtones du Groenland, entité politique autonome au sein du **Royaume du Danemark**, sont élus au Parlement danois. Mais comme le souligne celui-ci, ces deux parlementaires sont élus en tant que députés du Groenland et non pour représenter les Groenlandais autochtones. En d'autres termes, leur qualité de parlementaire n'est pas nécessairement fonction de leurs racines autochtones.

A une extrémité du spectre, on trouve les représentants de partis politiques autochtones qui ont remporté leurs sièges à la faveur d'élections directes et disposent ainsi d'un solide mandat pour représenter les intérêts des peuples autochtones. Si une circonscription électorale est largement autochtone, du fait d'une concentration naturelle ou du découpage des circonscriptions, comme c'est le cas en Nouvelle-Zélande (voir page 7), ses députés défendront selon toute probabilité les intérêts autochtones. Si la circonscription est hétérogène, le mandat du représentant sera plus large et les éventuels conflits d'intérêts devront être résolus. Dans un système de représentation proportionnelle à liste fermée, les dirigeants des partis décident de l'ordre dans lequel les candidats figureront sur les listes et, partant, des chances de succès de chaque candidat ; les représentants autochtones peuvent alors être tentés de s'aligner sur la position du parti, même si elle est contraire aux intérêts autochtones. Cet état de fait peut décourager certaines personnes de se présenter aux élections ou de voter au parlement sur des questions qui concernent les droits des peuples autochtones.

A l'autre bout du spectre, on trouve la situation où les parlementaires autochtones occupent des sièges qui leur ont été réservés ou sont désignés par l'exécutif, dispositifs mis en place pour assurer la représentation des peuples autochtones. Le résultat du système de sièges réservés varie selon que les populations peuvent effectivement influencer le choix des représentants - grâce à la création de circonscriptions électorales autochtones, par exemple - ou que le choix est au contraire opéré par des décideurs non autochtones au plus haut niveau, comme en cas de nomination par l'exécutif. Dans ce dernier cas de figure, si les représentants autochtones ressentent une affinité plus grande ou ont une loyauté plus forte envers tel ou tel dirigeant politique qu'envers les peuples autochtones, les nominations risquent de n'avoir qu'une valeur symbolique. On voit donc que l'impact des parlementaires autochtones dépend d'une variété de facteurs qui ne peuvent être appréciés que dans le contexte propre à chaque pays.

Graphique 5

## Le mandat de représentation des intérêts autochtones en perspective





## Une représentation proportionnelle des peuples autochtones au parlement peut être insuffisante pour constituer une réelle représentation

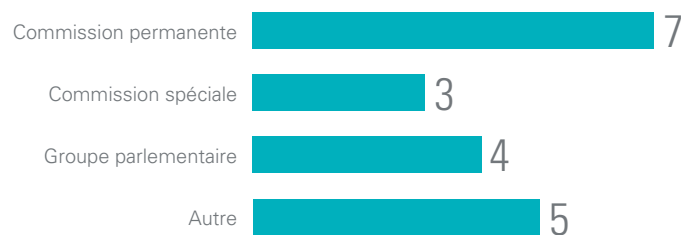
Le fait que les peuples autochtones et leurs préoccupations soient réellement représentés dépend de la capacité de chaque représentant d'exercer une influence sur l'ordre du jour et sur les décisions. Mais cela n'est peut-être vrai que dans les pays où la population autochtone est suffisamment importante pour élire un nombre conséquent de parlementaires autochtones. Comme l'a confirmé l'enquête, il n'y a qu'un petit nombre de pays - la Bolivie, le Guatemala et le Népal - où une représentation au parlement, qui serait proportionnelle à la part de la population générale qui revient aux populations autochtones, leur donnerait la masse critique dont celles-ci auraient besoin pour influencer effectivement le débat parlementaire et faire en sorte que les intérêts autochtones soient réellement pris en considération<sup>13</sup>. Dans la plupart des pays, la représentation proportionnelle ou même la surreprésentation ne donne pas une telle masse critique aux parlementaires autochtones. La Nouvelle Zélande et le Vietnam se distinguent en ce que les peuples autochtones y constituent un groupe social au rôle politique potentiellement important – 15,4 pour cent et 14 pour cent respectivement – et sont surreprésentés au parlement. Dans d'autres cas, les peuples autochtones représentent une part si faible de la population générale que, si l'on applique le principe de la représentation proportionnelle, le nombre de représentants qu'ils peuvent élire ne suffit pas pour pouvoir influencer les débats parlementaires.

## Des organes parlementaires dédiés pour une meilleure représentation des intérêts autochtones

Au-delà des chiffres, pour être réellement représentés, il faut que les peuples autochtones soient consultés et associés à la prise de décisions. La prise de décisions collective, et non individuelle, caractérise la vie autochtone, ce qui conditionne la manière dont beaucoup de membres des communautés autochtones considèrent qu'ils doivent être représentés dans le système électoral général. La prise de décisions collective signifie que le groupe, en l'occurrence un peuple, a le droit d'exercer un pouvoir décisionnel. Comme l'a relevé le Mécanisme d'experts des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, la participation des peuples autochtones aux affaires publiques, telles que des élections, n'est qu'une expression parmi d'autres de la participation qui doit aussi inclure des activités civiles, culturelles et sociales de nature publique<sup>14</sup>.

### Graphique 6

#### Ventilation des organes parlementaires (nombre de parlements)



Il s'ensuit que pour pouvoir concilier la prise de décisions collective avec la démocratie représentative, les structures parlementaires devraient permettre aux communautés autochtones de participer au processus décisionnel, indépendamment du fait qu'elles sont représentées par des parlementaires. Telle participation peut également contribuer à ce que différentes voix puissent s'exprimer. Au-delà des préoccupations et des intérêts communs que ces communautés peuvent avoir, elles ne parlent pas nécessairement d'une seule voix et toutes les voix doivent pouvoir se faire entendre. L'opinion publique autochtone n'est pas homogène.

Pour être réelle, la représentation doit s'exercer dans le cadre d'organes qui permettent aux parlementaires autochtones de traiter de questions relatives aux droits autochtones par les canaux institutionnels, de rallier des appuis parmi les représentants non autochtones et d'associer la population autochtone à leur travail. Si les questions intéressant les peuples autochtones peuvent en principe être traitées par tous les organes parlementaires, il y a plus de chances de parvenir à une meilleure cohérence politique là où il existe des organes parlementaires dédiés qui traitent de ces questions. De tels organes peuvent être particulièrement importants dans les pays où les représentants autochtones ne sont pas en nombre suffisant pour influencer le débat parlementaire et ont donc besoin d'institutions qui leur permettent de coopérer plus efficacement avec des parlementaires non autochtones.

La Commission **bolivienne** des peuples autochtones, par exemple, est chargée de rédiger des propositions de lois, de représenter les intérêts des peuples autochtones dans les processus parlementaires, de promouvoir le développement des valeurs et des cultures des peuples autochtones, de défendre leurs droits et de promouvoir les relations avec d'autres parlements sur ces questions.

Le nombre de parlements qui ont mis en place de tels organes dédiés est étonnement bas : seuls 12 (55 pour cent) des 22 parlements pour lesquels des données sont disponibles ont institué ce type d'organe parlementaire. Sur ce nombre, sept ont créé une commission permanente (dans l'une ou l'autre des chambres, dans les parlements bicaméraux), trois des commissions spéciales, quatre des groupes parlementaires, et cinq d'autres types de dispositifs (le plus souvent, des comités parlementaires).

Au **Kenya**, le Groupe parlementaire pastoral (PPG) a joué un rôle déterminant s'agissant de faire valoir les droits des nombreuses communautés pastorales du pays et de les faire mieux reconnaître. Lors de la 10<sup>ème</sup> législature (2008-2013), le PPG s'est battu avec succès pour que les communautés pastorales soient reconnues en tant que groupe marginalisé par la nouvelle Constitution du pays. Le Groupe a fait en sorte que les préoccupations des communautés pastorales soient prises en considération dans la loi de 2013 sur la conservation et la gestion de la faune sauvage et dans la loi de 2014 sur le service de

*police du Kenya*, et il travaille actuellement à plusieurs propositions de loi (mines, gestion de l'eau et changements climatiques). Pour que ces réformes constitutionnelles et législatives se traduisent en avantages tangibles pour les communautés pastorales, le PPG met actuellement en place un secrétariat permanent composé d'un coordonnateur, d'un conseiller sur les questions de genre et d'un administrateur. Un des rôles essentiels du secrétariat sera d'apporter son concours aux 85 parlementaires du PPG, qui siègent actuellement au Parlement, dans les efforts qu'ils déploient pour communiquer avec les communautés pastorales sur le terrain.

### **L'existence de structures de décision internes influe sur la participation aux structures de décision externes**

Selon certaines réponses à l'enquête, il convient de tenir compte des structures internes de prise de décisions lorsque l'on évalue la représentation politique des peuples autochtones. Ces structures permettent généralement une prise de décisions collective, dans le cadre de laquelle les vues et les intérêts de l'ensemble de la communauté sont pris en considération. L'importance des processus décisionnels externes, comme le parlement, pour les peuples autochtones varie considérablement selon qu'il existe ou non des structures de décision internes et selon la robustesse de ces institutions parallèles ou infranationales. Par ailleurs, les parlementaires autochtones peuvent aussi mieux s'acquitter de leur rôle lorsque des structures solides de prise de décisions existent au niveau interne.

Les structures internes de prise de décisions peuvent prendre les formes suivantes :

- Parlements autochtones, comme les parlements saamis dans les pays scandinaves ;
- Régions autonomes, comme les régions autonomes de l'Atlantique nord et de l'Atlantique sud au Nicaragua ;
- Organisations autochtones créées aux niveaux local, national, régional et international qui sont chargées de dialoguer avec l'État sur différentes questions, comme le Congrès national des premières nations en Australie.

## Partie 2 : Action parlementaire en faveur de la réalisation de droits autochtones

Ayant reçu le soutien de tous les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies, la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DDPA) fixe les normes internationales applicables au traitement des peuples autochtones. Les parlements ont un rôle tout particulier à jouer dans la mise en œuvre de la DDPA au travers de leurs principales fonctions - législative, de contrôle et de représentation. A cette fin, deux déclarations de l'UIP, la Déclaration du Chiapas de 2010 et la Déclaration de Santa Cruz de la Sierra de 2014, appellent les parlements à adopter un plan d'action pour que le droit à une participation à la vie politique sur un pied d'égalité et sans discrimination devienne une réalité pour les peuples autochtones<sup>15</sup>.

A ce jour, rares sont les Etats qui ont adopté un plan d'action national pour appliquer la Déclaration. Parmi les parlements qui ont répondu à l'enquête, seuls cinq ont signalé avoir adopté un plan d'action national à cette fin. Cependant, quelques parlements ont indiqué que des initiatives avaient été prises pour appliquer la Déclaration.

### **Le principe du consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause, n'est pas uniformément appliqué et compris dans la pratique**

Les dispositions relatives au principe du consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause, revêtent une importance particulière pour les parlements. Ce principe a été consacré dans ses différentes dimensions en 1989 par l'Organisation internationale du Travail dans la Convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, selon laquelle le consentement des communautés autochtones doit être obtenu avant toute réinstallation et avant que des aménagements soient réalisés sur leurs terres (articles 6, 7 et 9). Le devoir des Etats d'obtenir, et dans certains cas d'essayer d'obtenir, le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause des peuples autochtones, est clairement exprimé dans la Déclaration, notamment en ce qui concerne les intérêts des peuples autochtones relativement aux terres, aux territoires et aux ressources (articles 10, 11, 19, 28, 29 2) et 32 2)). En vertu de la Déclaration, aucune réinstallation ne peut avoir lieu et aucune matière dangereuse ne peut être stockée ou déchargée sur les terres ou territoires des peuples autochtones sans le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause des peuples autochtones. Un consensus s'est fait jour selon lequel le consentement est également nécessaire dans les cas où une activité donnée aura un impact grave, important et direct sur les peuples autochtones.

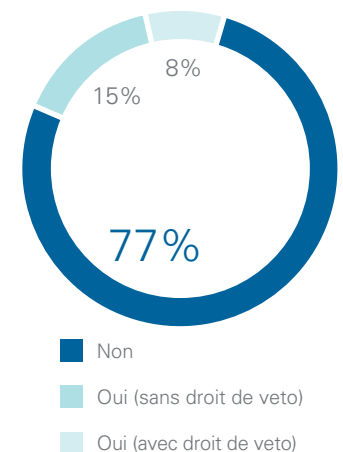
Le Parlement du **Pérou** signale qu'une loi de 2011 reconnaît aux communautés autochtones le droit de demander l'ouverture de consultations sur des questions qui touchent leurs terres. Le processus de consultation commence avec l'entité gouvernementale qui a promu la mesure législative ou administrative en question. Si l'entité concernée rejette la demande, la communauté autochtone peut introduire un recours auprès d'un service technique spécialisé dans les questions autochtones. Une fois que la procédure administrative est épuisée, l'affaire peut être portée devant les tribunaux.

Seulement six des 26 parlements qui ont répondu à l'enquête ont rapporté avoir enchâssé le principe du consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause, dans un cadre juridique. Un de ces parlements, celui de la Bolivie, examine actuellement une proposition de loi sur cette question, qui a été rédigée en consultation avec 36 groupes autochtones et d'autres organisations intéressées. Les dispositions pertinentes dans les cinq cas où le principe du consentement a acquis force de loi incluent le droit de recours en cas de violation du principe.

Seulement deux parlements (Bhutan et Guyana) ont signalé que leur législation en matière de consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause, prévoit le droit des peuples autochtones d'opposer leur veto à un projet du gouvernement. Cet aspect fait actuellement l'objet d'un débat sur les moyens d'interpréter la notion de consentement comme couvrant beaucoup plus qu'une simple *consultation*.

Graphique 7

### **Le principe du consentement est consacré dans la loi (pourcentage de pays)**



En novembre 2012, comme l'a signalé le Parlement canadien, le **Canada** a officiellement fait sienne la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, qui comprend plusieurs dispositions relatives au consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause. Dans son énoncé à l'appui de la Déclaration, le Canada s'est dit confiant en sa capacité d'interpréter les principes de la Déclaration de façon conforme à sa Constitution et à son cadre juridique et, en particulier, à son devoir constitutionnel de consulter les peuples autochtones et de tenir compte de leurs vues concernant des questions qui pourraient affecter leurs droits. Le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ont l'obligation juridique de consulter les peuples autochtones et, si possible, de leur donner satisfaction lorsque sont examinés des comportements susceptibles de porter atteinte à leurs droits en tant qu'autochtones ou à leurs droits conventionnels, mais la jurisprudence ne reconnaît pas aux communautés autochtones le droit d'opposer leur veto à de tels comportements. Outre l'obligation de consulter découlant de la common law, il existe des lois prévoyant la consultation des peuples autochtones, comme la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, et des politiques gouvernementales à cet effet, comme les Lignes directrices actualisées à l'intention des fonctionnaires fédéraux pour respecter l'obligation de consulter (2011). Dans deux affaires récentes (*Delgamuukw c. Colombie-Britannique* [1997] 3 S.C.R. 1010 et *Nation Tsilhqot'in c. Colombie-Britannique*, 2014 SCC 44), la Cour suprême du Canada a conclu que, lorsque l'impact d'une activité était grave, il était nécessaire d'essayer d'obtenir le consentement des peuples autochtones concernés.

# Conclusion

Comme on l'a vu dans le présent rapport, le seul nombre de parlementaires autochtones dans un pays donné ne permet pas de se faire une idée précise de la qualité de la représentation autochtone ou de la mesure dans laquelle les peuples autochtones participent à la vie politique. Des facteurs tels que la manière dont les représentants autochtones obtiennent leurs sièges, les rapports entre les parlementaires autochtones et leurs partis politiques, le type de système électoral qui est en place, le ratio entre peuples autochtones et population générale, la force des structures autonomes et, bien sûr, la reconnaissance juridique des peuples autochtones déterminent la mesure de l'impact que les représentants autochtones ont dans chaque pays.

Cela étant, il est évident que la représentation autochtone au parlement, tant au niveau individuel qu'au niveau du groupe, peut contribuer à la réalisation des droits autochtones. La représentation autochtone au parlement est, en dernière analyse, un signe de bonne santé démocratique. Les données recueillies aux fins du présent rapport font apparaître une évolution positive dans les Etats qui reconnaissent les peuples autochtones. Des mesures électorales spéciales et des mesures de renforcement des capacités ont contribué à ce que les peuples autochtones aient accès à la représentation parlementaire.

Notre étude montre qu'il y a au moins 979 représentants autochtones, ce qui constitue une part non négligeable des 44 000 parlementaires de la planète. Le tableau général est cependant très inégal car les populations autochtones n'ont une taille importante que dans un petit nombre de pays et leur proportion varie considérablement d'un pays à l'autre. La représentation parlementaire des peuples autochtones est proportionnelle ou élevée dans plusieurs parlements. Dans d'autres, le pourcentage de parlementaires autochtones est bien en dessous de la part de la population autochtone dans la population générale. Il ne faudrait pas en conclure toutefois, étant donné les facteurs qui limitent l'impact des représentants autochtones, qu'une politique de proportionnalité devrait être poursuivie dans chaque pays où les peuples autochtones paraissent sous représentés. Il ne saurait y avoir de modèle unique à cet égard. Au niveau opérationnel en tous cas, des efforts visant à accroître le nombre de membres des communautés autochtones au parlement devraient être entrepris pays par pays et en consultation avec les peuples autochtones.

Si on examine la question dans la perspective étroite des chiffres, une représentation réelle doit en fin de compte se traduire par la défense effective des intérêts autochtones. Même lorsque les peuples autochtones sont représentés de manière proportionnelle au parlement, leur réelle représentation n'est pas garantie. Cela est particulièrement le cas lorsque le nombre de parlementaires autochtones n'atteint pas la masse critique ou lorsque rien n'est fait pour les encourager à défendre les intérêts particuliers des peuples autochtones. Pour assurer une représentation réelle des peuples autochtones, les institutions parlementaires doivent permettre et encourager les parlementaires autochtones à représenter efficacement les intérêts autochtones tout en ralliant du soutien parmi les représentants non autochtones.

Une réelle représentation exige aussi des institutions qui permettent aux peuples autochtones de participer au processus décisionnel, soit au travers de leurs représentants ou à titre collectif. Il s'agit d'une mesure importante propre à instaurer une confiance mutuelle entre les peuples autochtones et les institutions publiques.

## Recommandations

- Les parlements doivent veiller à ce que les peuples autochtones soient juridiquement reconnus, car c'est un préalable indispensable pour que leurs droits soient garantis et, en particulier, pour que des données dûment ventilées puissent être recueillies afin de pouvoir mesurer le niveau de la participation des populations autochtones à la vie publique, recenser les difficultés et trouver des solutions.
- Les parlements devraient envisager diverses manières dont le nombre de représentants autochtones pourrait être augmenté à la faveur du processus électoral. Il s'agit notamment de mesures spéciales garantissant une représentation au parlement et d'ajustements apportés aux systèmes électoraux et aux circonscriptions afin d'accroître les chances des candidats autochtones d'être élus, ainsi que de mesures de renforcement des capacités dans les communautés autochtones. Les parlements doivent aussi s'attaquer aux obstacles qui découragent les électeurs autochtones de participer aux scrutins.
- Dans la perspective de l'égalité des sexes en politique, pierre angulaire de la démocratie, les parlements doivent prendre des mesures pour améliorer la représentation des femmes autochtones au parlement.
- Les parlements doivent renforcer ou créer des organes parlementaires nécessaires pour permettre aux représentants autochtones de rallier le soutien de tous les parlementaires et d'intégrer l'examen des questions autochtones dans le processus politique.
- Les parlements doivent renforcer ou créer des institutions parlementaires qui permettent une participation des peuples autochtones à titre collectif et qui institutionnalisent une véritable communication entre les peuples autochtones sur le terrain. Ces institutions peuvent consister en des organes parlementaires, comme des groupes parlementaires, mais aussi en des canaux de communication institutionnalisés avec les peuples autochtones.
- L'autonomie et autres structures de prise de décisions traditionnelles ou communautaires viennent souvent compléter la représentation des peuples autochtones dans le cadre des processus électoraux officiels. Des études plus empiriques doivent être menées pour comprendre la corrélation entre les modalités internes et les modalités externes de participation autochtone à la vie politique.

# Annexe I : questionnaire

Le questionnaire suivant a été envoyé à 79 parlements (voir l'annexe III pour la liste complète)

1. Indiquez le nombre des parlementaires qui, à l'issue des dernières élections, s'identifient eux-mêmes comme appartenant à des groupes autochtones<sup>16</sup>.

Hommes	Femmes
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Fournir, si possible, une liste des noms de ces parlementaires précisant le groupe autochtone auquel chacun s'identifie.

2. Existe-t-il des mesures spéciales visant à assurer ou faciliter la présence au parlement de parlementaires appartenant à des groupes autochtones ?

Oui  Non

Si oui : Parmi les mesures spéciales énoncées ci-dessous, lesquelles sont en vigueur ?

	Oui	Non	Ne sait pas
Sièges réservés <sup>17</sup>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Quotas volontaires <sup>18</sup>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Nominations <sup>19</sup>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Exemption des seuils électoraux <sup>20</sup>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Découpage de circonscriptions <sup>21</sup>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Autres, veuillez préciser:			

3. Existe-t-il un organe parlementaire actif spécifiquement chargé des questions liées aux groupes autochtones ?

Oui  Non

(Cochez les cases qui s'appliquent)

<input type="checkbox"/> Commission permanente
<input type="checkbox"/> Commission spéciale
<input type="checkbox"/> Groupe parlementaire
<input type="checkbox"/> Autre:

Si un de ces organes existe, veuillez décrire ses fonctions principales [par exemple, consultation avec les groupes autochtones, contrôle, fonction législative, etc.] :

4. Un plan national d'action est-il en place pour encadrer l'application de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones<sup>22</sup> ?

Oui  Non

5. La législation prévoit-elle le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause, des peuples autochtones<sup>23</sup> ?

Oui  Non

Si oui :

- La législation accorde-t-elle le droit de veto aux peuples autochtones ?  
Oui  Non
- Les peuples autochtones ont-ils un droit de recours en cas d'infraction ?  
Oui  Non

Si non : existe-t-il des initiatives parlementaires ou gouvernementales dont vous pourriez nous parler qui permettent de donner effet au principe du consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause, conformément à la loi ?

# Annexe II : récapitulatif

Un questionnaire a été envoyé à 79 parlements (voir annexe III pour une liste complète). Un récapitulatif des réponses reçues est présenté ci-dessous :

- Indiquez le nombre des parlementaires qui, à l'issue des dernières élections, s'identifient eux-mêmes comme appartenant à des groupes autochtones :  
Hommes (H) ; Femmes (F)
- Existe-t-il des mesures spéciales visant à assurer ou faciliter la présence au parlement de parlementaires appartenant à des groupes autochtones ?  
Sièges réservés (SR) ; quotas volontaires (QV) ; nominations (NM) ; exemption des seuils électoraux (ESE) ; redécoupage des circonscriptions (RC) ; autre
- Existe-t-il un organe parlementaire actif spécifiquement chargé des questions liées aux groupes autochtones ?  
Commission permanente (C P) ; Commission spéciale (C S) ; Groupe parlementaire (G P) ; autre
- Un plan national d'action (PNA) est-il en place pour encadrer l'application de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones ?
- La législation prévoit-elle le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause, des peuples autochtones ?
  - La législation accorde-t-elle le droit de veto aux peuples autochtones ? (V)
  - Les peuples autochtones ont-ils un droit de recours en cas d'infraction ? (R)

Système électoral : scrutin proportionnel à liste fermée (SP) ; système mixte (SM) qui associe des éléments du système proportionnel et de celui des circonscriptions uninominales (CU) ; système majoritaire uninominal (MU), à la majorité simple ou absolue (MS/A) ; élection indirecte (EI)

√:	Oui, en place
X:	Non, pas en place
P:	Parlement
S:	Secondaire
n/a:	Non applicable
n/d:	Non disponible

Pays	Nombre de parlementaires autochtones		Mesures spéciales pour augmenter le nombre de parlementaires autochtones						Organes parlementaires compétents				PNA	Principe du consentement			Système électoral	Source	
	H	F	SR	QV	NM	ESE	RC	Autre	C P	C S	G P	Autre		Oui	V	R			
Afrique du Sud <sup>24</sup>	n/a		n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	SP	P
Australie (Chambre des représentants)	1	0	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	√	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	MS/A	S
Australie (sénat)	0	1	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	MS/A	S
Bangladesh	4	0	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	MS/A	S
Bhutan	0	0	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	√	√	√		MU	P
Bolivie	32	9	√	X	X	X	X	X	X	X	√	√	√	X	n/a	n/a		SM	P
Burundi (Sénat)	1	2	√	√	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	n/a	n/a		EI	P
Burundi (Assemblée nationale)	3	0	X	X	√	X	X	X	X	X	X	X	X	X	n/a	n/a		SP	P
Canada (Chambre des communes)	4	2	X	X	X	X	X	X	√	√	√	X	X	√	X	√		MU	P
Canada (Sénat)	3	2																nommé	
Chili	0	0	X	X	X	X	X	X	√	X	X	X	X	X	n/a	n/a		MS/A	P
Chine <sup>25</sup>	409		n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	MS/A	S
Colombie (Sénat)	2		√	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	SP	S
Danemark	0	2	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	n/a	n/a		SP	P

Pays	Nombre de parlementaires autochtones		Mesures spéciales pour augmenter le nombre de parlementaires autochtones						Organes parlementaires compétents				PNA	Principe du consentement			Système électoral	Source
	H	F	SR	QV	NM	ESE	RC	Autre	C P	C S	G P	Autre		Oui	V	R		
Etats-Unis	2		X	X	X	X	X	X	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	MU	S
Equateur	5	2	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	SM	S
Finlande	0	0	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	√	X	√	SP	P
France (Assemblée nationale) <sup>26</sup>	0	0	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	n/a	n/a	n/a	n/a	MS/A	P
France (Sénat)	0	0	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	n/a	n/a	n/a	n/a	EI	P
Gabon (Assemblée nationale)	0	0	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	n/a	n/a	MS/A	P
Gabon (Sénat)	0	0	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	n/a	n/a	EI	P
Guatemala	18	2	X	X	X	X	X	X	X	X	X	√	X	X	n/a	n/a	SM	P
Guyana	2	7	X	X	√	X	X	X	X	X	X	X	X	√	√	√	SP	P
Inde (Chambre du peuple) <sup>27</sup>	47		√	X	X	X	X	X	X	X	X	X	n/a	n/a	n/a	n/a	MS/A	P
Inde (Conseil des Etats) <sup>28</sup>	n/a	n/a	X	X	X	X	X	X	√	X	X	X	X	X	n/a	n/a	MS/A	P
Japon (Chambre)	0	0	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	√	X	n/a	n/a	SM	P
Japon (Sénat)	0	0	X	X	X	X	X	X	√	√	X	X	√	X	n/a	n/a	SM	P
Kenya <sup>29</sup>	0	0	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	n/a	n/a	MU	P
Mexique (Chambre des députés)	10	4	X	X	X	X	X	X	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	SM	S
Mexique (Sénat)	2	0	X	X	X	X	X	X	X	X	X	√	X	X	n/a	n/a	SM	P
Myanmar (Chambre)	288	24	X	X	X	X	X	X	X	√	X	X	√	√	X	√	MS/A	P
Myanmar (Sénat)	158	4	X	X	X	X	X	X	X	√	X	X	√	√	X	√	MS/A	P
Namibie	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	SP	P
Népal	121	62	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	SM	S
Norvège	0	1	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	n/a	n/a	SP	P
Nouvelle Zélande	13	12	√	X	X	X	√	X	√	X	√	X	X	X	n/a	n/a	SM	P
Pérou	35	6	X	X	X	X	X	X	X	X	√	√	√	√	0	0	SP	P
Philippines	1		n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	SM	S
Rwanda (Chambre des députés)	0	0	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	SP	S
Rwanda (Sénat)	1		√	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	EI & nommé	S
Suriname	2	0	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	n/a	n/a	SP	P
Thaïlande <sup>30</sup>	0	0	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	SP	P
Ukraine	1	0	X	X	X	X	X	X	X	X	X	√	X	X	n/a	n/a	SM	P
Venezuela	3		√	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	SM	S
Vietnam	39	39	√	√	√	X	X	X	√	X	X	X	√	X	n/a	n/a	MS/A	P
Zambie <sup>31</sup>	n/a		n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	MS/A	P



# Annexe III : parlements qui ont participé à l'étude

Les parlements qui ont participé à l'étude apparaissent en **caractères gras**.

Les parlements pour lesquels on disposait de données secondaires apparaissent en *italiques*.

**Afrique du Sud**, Algérie, Angola, Argentine, *Australie*, *Bangladesh*, Belize, **Bhutan**, **Bolivie**, Botswana, Brésil, **Burundi**, Cambodge, Cameroun, **Canada**, **Chili**, *Chine*, *Colombie*, Congo, Costa Rica, **Danemark**, *Etats-Unis d'Amérique*, *Equateur*, El Salvador, Ethiopie, Fédération de Russie, **Finlande**, **France** (par rapport à la population autochtone de la Guinée française), **Gabon**, **Guatemala**, Guinée équatoriale, **Guyana**, Honduras, Îles Marshall, **Inde**, Indonésie, Israël, **Japon**, **Kenya**, Kiribati, Libye, Malaisie, Mali, **Mexique**, Micronésie (États fédérés de), Maroc, **Myanmar**, **Namibie**, *Népal*, Nicaragua, Niger, Nigeria, **Norvège**, **Nouvelle-Zélande**, Ouganda, Pakistan, Panama, Paraguay, **Pérou**, *Philippines*, République démocratique du Congo (RDC), République démocratique populaire lao, République centrafricaine, *Rwanda*, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Sri Lanka, **Suriname**, Suède, **Thaïlande**, République-Unie de Tanzanie, Timor-Leste, Tunisie, Tuvalu, **Ukraine**, *Venezuela*, **Vietnam**, **Zambie**, Zimbabwe<sup>32</sup>.

# Notes

1. Les pays sondés (questionnaires adressés aux Parlements ou examen de sources secondaires) ont été choisis sur la base de données provenant du Groupe de travail international des affaires autochtones (IWGIA), ainsi que sur des travaux faisant autorité dans le domaine des peuples autochtones qui quantifient les populations autochtones dans le monde. Selon les estimations, le nombre des pays comptant des groupes s'identifiant eux-mêmes comme autochtones s'établirait entre 72 et 90. Une liste complète des pays sondés figure à l'annexe III. Des données provenant du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) sur le nombre de représentants autochtones siégeant au parlement ont également été utilisées pour broser un tableau aussi complet que possible de la situation. On trouvera une récapitulation des réponses reçues des parlements et des données recueillies auprès de sources secondaires à l'annexe II.
2. Comme indiqué à l'annexe III, la Micronésie et le Tuvalu ont participé à l'enquête. La population de ces deux pays étant majoritairement autochtone, les données les concernant ont été exclues des analyses présentées ici. Même si bon nombre des préoccupations exprimées au niveau international sont partagées par la population autochtone de ces deux Etats, la présente étude porte sur la participation des peuples autochtones à la vie politique en tant que groupe potentiellement vulnérable au sein de l'Etat.
3. Le faible taux de participation à l'enquête peut être dû au fait que seul un petit nombre de pays reconnaissent juridiquement les peuples autochtones. Il n'existe pas de liste officielle des pays qui le font, mais le faible taux de ratification de la Convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989, de l'Organisation internationale du Travail, premier instrument international sur les droits des peuples autochtones avant la Déclaration, illustre à quel point il est difficile d'obtenir que ces droits soient reconnus par la loi.
4. Du fait de la diversité des peuples autochtones, aucun organe du système des Nations Unies n'a adopté de définition formelle du terme « autochtone » mais, selon son acception contemporaine, les éléments suivants doivent être présents: auto-identification en tant qu'autochtone et qualité de membre accepté de la communauté concernée ; continuité historique par rapport aux sociétés précoloniales/ou ayant précédé l'installation des colons ; un lien fort avec le territoire et les ressources naturelles environnantes ; des systèmes socio-économiques ou politiques différents ; des langues, cultures et croyances différentes ; le fait de constituer des groupes sociaux non dominants ; la détermination de préserver et de reproduire les milieux et systèmes ancestraux en tant qu'éléments distinctifs des peuples et des communautés.
5. On pourrait faire valoir que le nombre ne devrait pas seulement concerner les représentants que l'Etat identifie en tant qu'autochtones. En fait, aucun organe du système des Nations Unies n'a adopté de définition officielle de la notion de « peuple autochtone ». L'opinion qui prévaut aujourd'hui est qu'aucune définition officielle universelle du terme n'est nécessaire, puisqu'une définition unique pécherait inévitablement par défaut ou par excès. La présente étude part toutefois de l'hypothèse que le fondement des droits autochtones est si unique qu'il implique que la représentation ne saurait exister que si les peuples autochtones sont reconnus en tant que tels.
6. Le nombre de représentants autochtones au parlement chinois n'est pas répertorié ici, parce qu'il correspond à la totalité des 55 groupes ethniques reconnus. Tous les groupes ethniques sont actuellement représentés au parlement, mais aucune ventilation par groupe n'est encore disponible.
7. Ces données et les données ci-après tiennent compte des représentants des tribus indiennes recensées. Si les tribus recensées ne sont pas considérées en soi comme autochtones, le Parlement indien fournit des informations sur les groupes qui sont considérés comme tels par des organisations extérieures. De la même manière, les réponses des parlements sont intégrées dans les résultats lorsque la notion de « peuple autochtone » n'est pas reconnue (voir annexe II). Dans le souci de broser un tableau plus complet, des données de sources secondaires ont été utilisées pour un certain nombre de pays, à savoir : **Australie** (Commission électorale australienne : <http://www.aec.gov.au/indigenous/milestones.htm>) ; **Bangladesh** et **Népal** (IWGIA : [http://www.iwgia.org/iwgia\\_files\\_publications\\_files/0671\\_I2014eb.pdf](http://www.iwgia.org/iwgia_files_publications_files/0671_I2014eb.pdf)) ; **Colombie** (voir article 176 de la Constitution du pays : [https://www.constituteproject.org/constitution/Colombia\\_2005.pdf](https://www.constituteproject.org/constitution/Colombia_2005.pdf)) ; **Chine** (Assemblée nationale populaire des peuples de Chine : [http://www.npc.gov.cn/englishnpc/news/Focus/2013-02/27/content\\_1759084.htm](http://www.npc.gov.cn/englishnpc/news/Focus/2013-02/27/content_1759084.htm)) ; **Bolivie** et **Equateur** (Publication du PNUD *Citoyenneté interculturelle - Contributions issues de la participation des peuples autochtones en Amérique latine* : <http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/en/home/presscenter/pressreleases/2013/05/22/indigenous-peoples-in-latin-america-improve-political-participation-but-women-lag-behind-says-undp/>) ; **Rwanda** (Rapport intitulé *Political Representation of Minorities as Collateral Damage or Gain: The Batwa in Burundi and Rwanda* (Représentation politique des minorités, dommage ou avantage collatéral : les Twas au Burundi et au Rwanda) : <http://journals.sub.uni-hamburg.de/giga/afsp/article/viewFile/712/710>) ; **Venezuela** (Assemblée nationale du Venezuela : <http://venezuela-us.org/nacional-assembly-2011-2015/>)
8. Il ne faudrait pas interpréter ce chiffre comme quantifiant la représentation autochtone dans le monde entier ; il est uniquement fondé sur les données disponibles, qui proviennent pour la plupart de pays où la notion de peuple autochtone est reconnue. Il convient également de noter que le nombre des membres des peuples autochtones dans chaque pays est établi par estimation sur la base de plusieurs sources. Il est obtenu en divisant le taux moyen de représentation dans tous les parlements pour lesquels des données sont disponibles (8,78 pour cent) par le taux moyen de représentation des peuples autochtones dans la société (10,9 pour cent). Comme nous l'avons déjà dit, les chiffres disponibles pour la Chine ne sont pas comptabilisés puisqu'ils incluent d'autres groupes ethniques minoritaires.
9. Pour une excellente illustration des nombreux obstacles qui s'opposent à la participation au processus démocratique, voir le rapport de l'Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones intitulé *Etude sur la situation des peuples autochtones et leur participation aux démocraties et mécanismes électoraux d'Amérique latine, en vertu de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, qui est disponible à l'adresse suivante : <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/247/25/PDF/N1424725.pdf?OpenElement>

10. Voir le rapport de 2011 du Mécanisme d'Experts sur les droits des peuples autochtones intitulé « Rapport final sur l'Étude sur les peuples autochtones et le droit de participer à la prise de décisions, qui est disponible à l'adresse suivante : <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/154/84/PDF/G1115484.pdf?OpenElement>
11. Les informations sur les systèmes électoraux en place dans les différents pays ont été obtenues sur PARLINE (base de données de l'UIP). Le nombre relativement restreint de parlements pour lesquels des données sont disponibles rend ces résultats peu concluants. Des conclusions plus dignes de foi ne pourront être tirées que lorsqu'on disposera de plus d'informations sur les représentants autochtones dans les parlements.
12. Voir les données de l'Union interparlementaire concernant les « Femmes dans les parlements nationaux », à l'adresse suivante : <http://www.ipu.org/wmn-f/world.htm>
13. On considère généralement que la masse critique se situe autour de 30 pour cent. Les peuples autochtones en Bolivie représentent quelque 62 pour cent de la population, au Guatemala quelque 60 pour cent, et au Népal environ 36 pour cent.
14. Voir avis n° 2 (2011) et n° 4 (2012) du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies. Voir aussi l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et les articles 2, 5 à 7, 15 à 7, 20, 22, 23, 25, 27, 28, 33 et 35 de la Convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989, de l'Organisation internationale du Travail.
15. La Déclaration du Chiapas peut être consultée à l'adresse suivante : <http://www.ipu.org/splz-f/chiapas10/declaration.pdf> ; la Déclaration de Santa Cruz de la Sierra peut l'être à l'adresse suivante : <http://www.ipu.org/splz-f/bolivia14/declaration.pdf>
16. Le terme « autochtone » est utilisé comme un terme générique pour désigner les groupes qui se définissent eux-mêmes comme tels. Le terme est interchangeable avec d'autres expressions, dont les tribus, les membres des premières nations, les aborigènes, les groupes ethniques, adivasi, janajati et autres qui renvoient à une occupation ou un lieu géographique, notamment les chasseurs-cueilleurs, les nomades, les paysans, les peuples des collines, etc.
17. Les sièges réservés sont une forme de quota prévue par la loi, qui garantit aux peuples autochtones un nombre minimum de sièges au parlement. Il s'agit de quotas fixés par la loi.
18. La catégorie vise les quotas qui élargissent le bassin de candidats autochtones, potentiels et réels, susceptibles de se présenter aux élections. Ces quotas sont habituellement applicables au niveau des partis politiques et ont souvent un caractère volontaire.
19. Cette catégorie vise les sièges garantis aux représentants autochtones, nommés par l'exécutif.
20. Il s'agit d'une mesure qui s'applique aux systèmes de représentation proportionnelle où un pourcentage minimum de votes est requis pour obtenir un siège au parlement.
21. Il s'agit de mesures prises pour redessiner les circonscriptions afin d'améliorer les chances de représentation des peuples autochtones.
22. Un Plan d'action pourrait consister en un document unique, par exemple un document de stratégie, ou en un ensemble de lois du Parlement censées mettre en œuvre la Déclaration.
23. La Déclaration des Nations Unies fait l'obligation aux États d'obtenir le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause, des peuples autochtones avant de les enlever de force à leurs terres (art. 10), avant d'adopter et d'appliquer des mesures législatives ou administratives (art. 19), avant de stocker ou de décharger toute matière dangereuse sur leurs terres (art. 29) et avant l'approbation de tout projet ayant des incidences sur leurs terres ou leurs ressources (art. 32).
24. Le Parlement signale que la Constitution de la République d'Afrique du Sud (1996) ainsi que les lois électorales prévoient un système de démocratie multipartite dans lequel tous les citoyens jouissent de droits politiques sur un pied d'égalité. Ces droits sont inscrits dans le *Bill of Rights* qui fait partie de la Constitution, pierre angulaire de la démocratie dans le pays. Le *Bill of Rights* consacre les droits de tous les habitants et affirme les valeurs démocratiques que sont la dignité, l'égalité et la liberté humaine. Comme tel, le système de gouvernance de l'Afrique du Sud ne prévoit aucune représentation d'un groupe particulier de personnes au sein du Parlement.
25. Ce nombre comprend des représentants de 55 minorités ethniques reconnues. La Chine ne reconnaît pas la notion de peuple autochtone. Par conséquent, le nombre avancé ici ne reflète pas le nombre réel de peuples autochtones. Cependant, selon des sources officielles chinoises, chacune des 55 minorités ethniques reconnues a gagné des sièges aux élections générales de 2013.
26. La France ne reconnaît pas dans son territoire la notion de « peuple autochtone » au sens du droit international. Conformément à l'article 1 de sa Constitution, la France est une république indivisible.
27. Il convient de noter que l'Inde considère que l'ensemble de sa population est autochtone et, par conséquent, le terme n'a pas le même sens que celui utilisé dans la présente étude. L'Inde reconnaît toutefois la culture et le style de vie distincts de quelque 460 groupes ethniques, que l'on appelle tribus recensées, qui correspondent dans une certaine mesure à la définition de peuples autochtones. Les autres informations, notamment les nombres présentés ici, portent sur les tribus recensées.
28. Le Rajya Sabha (conseil des États) rapporte que la Chambre haute du Parlement indien représente les États et qu'il n'y a aucune disposition ni dans la Constitution ni dans la loi pour différencier les membres sur la base de leur statut d'autochtone. Certains membres peuvent représenter des groupes ou des communautés ethniques mais aucune donnée de ce genre n'est compilée séparément.
29. Le Kenya ne reconnaît pas la notion de « peuple autochtone ».
30. Ce nombre fait référence au parlement précédent. Actuellement, il n'y a pas de parlement actif en place.
31. La notion de « peuple autochtone » n'existe pas en droit zambien.
32. La population de la Micronésie et du Tuvalu est majoritairement autochtone. Même si bon nombre des préoccupations exprimées au niveau international sont partagées par la population autochtone de ces deux États, l'objet de la présente étude porte sur la participation politique des peuples autochtones en tant que groupe potentiellement vulnérable au sein de l'État. Les données obtenues auprès des deux États ont été exclues des analyses présentées ici.



Union Interparlementaire

Pour la démocratie. Pour tous.



+41 22 919 41 50



+41 22 919 41 60



postbox@ipu.org

Chemin du Pommier 5  
Case postale 330  
1218 Le Grand-Saconnex  
Genève – Suisse  
[www.ipu.org](http://www.ipu.org)