



Conseil économique et social

Distr. générale
20 février 2013
Français
Original : espagnol

Instance permanente sur les questions autochtones

Douzième session

New York, 20-31 mai 2013

Point 8 de l'ordre du jour provisoire*

**Travaux futurs de l'Instance permanente, notamment
sur les questions relevant du Conseil économique
et social et les nouveaux problèmes**

Rapport de synthèse sur les industries extractives et leurs incidences sur les peuples autochtones

Note du Secrétariat

Conformément à une décision de l'Instance permanente sur les questions autochtones prise à sa onzième session (voir E/2012/43, par. 107), Saúl Vicente Vázquez, membre de l'Instance, a coordonné l'élaboration d'un rapport de synthèse sur les industries extractives et leurs incidences sur les peuples autochtones, lequel est transmis ci-joint à l'Instance à sa douzième session.

* E/C.19/2013/1.



Rapport de synthèse sur les industries extractives et leurs incidences sur les peuples autochtones

I. La relation des peuples autochtones à leurs terres et leur conception du développement

1. Répondant aux revendications des peuples autochtones à propos de ce qu'ils considèrent comme des violations de leurs droits fondamentaux individuels et collectifs par les sociétés multinationales, l'Instance permanente a mené des études et organisé des ateliers d'experts afin de présenter, dans ses rapports, des recommandations se rapportant aux industries extractives et à leurs incidences sur les peuples autochtones, leurs terres, territoires et ressources naturelles. À sa septième session en 2008, elle a chargé trois rapporteurs spéciaux d'élaborer des rapports sur les relations entre les multinationales et les peuples autochtones et de les lui présenter à sa huitième session. Elle a également autorisé la tenue d'un atelier sur les industries extractives par un groupe d'experts internationaux.

2. Dans son rapport¹, Carlos Mamani Condori, membre de l'Instance permanente, a souligné que, depuis l'ère préhispanique, les peuples autochtones vénèrent la Terre nourricière sur laquelle tous les êtres sont frères, qui est l'espace de vie commun à tous et qui pourvoit aux besoins de la vie en communauté. Il est donc fondamental d'entretenir avec la terre une relation équilibrée d'harmonie sociale et écologique.

Mon peuple vénère chaque parcelle de cette terre. Chaque pin scintillant, chaque grain de sable sur la plage, chaque traînée de brume dans les bois obscurs, chaque colline et chaque insecte bruissant revêt un caractère sacré dans la mémoire et l'expérience de mon peuple. La sève qui irrigue les arbres est porteuse des souvenirs de l'homme à la peau rouge².

3. Jusqu'à aujourd'hui, les peuples autochtones ont préservé cette relation à la terre qui fait partie intégrante de leur vision du monde, elle-même enracinée dans leurs cultures. Dans leurs rapports respectifs, le Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones et un membre de l'Instance permanente notent que les peuples autochtones vivent principalement dans des environnements ruraux, sur leurs territoires ancestraux, et que, s'ils ont pu préserver jusqu'à ce jour leur mode de vie communautaire et leurs traditions, c'est parce que les régions où ils habitent ont été épargnées par les bouleversements résultant de transformations économiques et écologiques brutales³.

4. Selon le membre de l'Instance, les multinationales, les gouvernements et les organismes multilatéraux de financement n'ont jamais accordé la moindre importance à la philosophie des peuples autochtones, ce dont témoignent actuellement la consommation galopante des ressources naturelles et les retombées de la mondialisation.

¹ Voir E/C.19/2009/CRP.14.

² C'est en ces termes que s'est exprimé le Chef Noah Sealh dans une lettre qu'il a adressée au Président des États-Unis, Franklin Pierce, face à la menace de vente de ses territoires.

³ E/CN.4/2003/90, par. 7 et E/C.19/2009/CRP.11/par. 9.

5. Cette attitude de dénigrement et de discrimination à l'égard du mode de vie des peuples autochtones explique l'intérêt récemment manifesté par les gouvernements pour les zones dites « non développées » afin d'en exploiter les ressources naturelles. Protégés par un réseau invisible de complicités et prétextant ce qu'ils nomment « développement », ils ne cessent de violer les droits fondamentaux des peuples autochtones⁴, pourtant reconnus par les instruments internationaux et les législations nationales.

6. De telles actions, en général justifiées, entre autres, en invoquant la réduction de la pauvreté et la création d'emplois, favorisent tacitement la pression croissante exercée sur les ressources découvertes sur les terres et territoires des peuples autochtones qui, démesurément et à leur détriment, assument les coûts énormes induits par les industries extractives et les autres industries consommatrices de ressources ainsi que, entre autres, par les activités minières, l'exploitation du pétrole et du gaz, les grands barrages et les centrales hydroélectriques, les travaux d'infrastructure, l'industrie du tourisme, l'exploitation forestière, les industries agricole, biotechnologique et pharmaceutique, les pêches, la construction de décharges toxiques et la production de biocarburants⁵.

II. Incidences des industries extractives sur les peuples autochtones, leurs terres, territoires et ressources

7. L'histoire des relations entre les peuples autochtones et les entreprises, en particulier les industries extractives, est restée inchangée depuis la période coloniale au cours de laquelle il a été établi qu'ils ont subi pillages, destructions et génocides. Comme l'a noté un membre de l'Instance permanente, le projet colonial a tourné au génocide de masse. Pour ne citer que le principal exemple, les peuples natifs du continent américain ont été décimés du fait de l'avidité⁶ des conquérants en métaux précieux, perles, etc. Du début de l'invasion en 1492 à celui du XVII^e siècle, la population a considérablement diminué. Le génocide est devenu un effet permanent de l'activité d'extraction¹.

8. À l'heure actuelle, comme l'a dit le membre de l'Instance permanente dans son rapport :

Partout dans le monde, les peuples autochtones continuent de subir de graves violations de leurs droits fondamentaux. Ces dernières années, la pression qu'ont fait peser sur leurs territoires l'exploitation des forêts, des minerais, de l'eau et des hydrocarbures, de même que l'agriculture, l'élevage, la pêche, les biocarburants, les industries pharmaceutique et cosmétique, est devenue de plus en plus patente. Les activités de ces entreprises provoquent

⁴ Voir « Los Pueblos Indígenas y sus Derechos », Rodolfo Stavenhagen. *Informes Temáticos del Relator Especial sobre la situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas* (collection de rapports établis par le Rapporteur spécial du Conseil des droits de l'homme sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones), Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), Mexique.

⁵ Voir E/C.19/2009/CRP.11, par. 9 à 11.

⁶ Le mot espagnol *angurria* (avidité) utilisé dans le texte original provient de la langue des gauchos d'Argentine.

invariablement l'expulsion des peuples autochtones de leurs terres et donc leur déplacement. Certaines sont même allées jusqu'à la spoliation, profitant de la situation géographique des communautés concernées et des taux élevés d'illettrisme et de monolinguisme⁷ qui les caractérisaient.

9. Les trois mécanismes des Nations Unies dont les mandats portent spécifiquement sur les peuples autochtones s'accordent à dire qu'il est préoccupant de constater que la majorité des territoires autochtones sont visés par des programmes d'extraction de ressources naturelles, en particulier des minerais, du pétrole et du gaz⁸. Le terme « industries extractives » recouvre les sociétés transnationales, les États, les sociétés publiques et privées, les entreprises et autres entités participant aux activités d'exploration et d'extraction des ressources naturelles⁹.

10. S'agissant des activités minières, le membre de l'Instance permanente appelle l'attention sur le cas des Shoshones¹⁰, mis en évidence en 2008, peuple autochtone qui vit sur le troisième site aurifère du monde. Plusieurs sociétés enregistrées au Canada, dont Bravo Venture Group, Nevada Pacific Gold, Barrick Gold, Glamis Gold, Great Basin Gold et U.S. Gold Corp, opèrent dans la zone, ce qui a abouti à une diminution de la nappe phréatique, à la pollution de l'environnement et à la destruction de sites culturels¹¹.

11. S'agissant des hydrocarbures, le membre de l'Instance cite le cas des Nenets. En Russie, 92 % du gaz et 14 % du pétrole sont extraits du territoire sur lequel, depuis des millénaires, les Nenets¹², peuple nomade, parcourent la toundra du nord-est de l'Europe et du nord-est de la Sibérie. À l'heure actuelle, leur mode de vie est gravement menacé par la contamination des sols et des zones où paissent leurs troupeaux de rennes. Toutefois, le projet extractif a été amélioré en 2008 par un accord signé entre l'organisation locale des Nenets et la société Novatek¹³.

12. Carlos Mamani Condori, membre de l'Instance permanente, énumère quelques difficultés engendrées par les industries extractives au Pérou :

- À Cerro de Pasco, la société Volcán agrandit une mine à ciel ouvert, ce qui nuira aux zones urbaines, la roche stérile et les résidus d'extraction étant déchargés sur les biens communaux, entraînant le déplacement des établissements humains urbains et des communautés autochtones;
- La société Doe Run Perú exploite, dans l'agglomération d'Oroya, l'une des plus importantes fonderies de la région. Chaque jour, ce complexe métallurgique émet 1 070 mètres cubes de fumée toxique qui contient 15 métaux potentiellement nocifs, dont l'anhydride sulfureux, gaz fortement polluant. Les taux élevés de plomb et de sulfure ont de graves conséquences sanitaires et contaminent les sols et le réseau de distribution d'eau. Cette

⁷ Voir E/C.19/2009/CRP.11.

⁸ Voir A/HRC/18/35, par. 22; E/C.19/2009/CRP.14; E/C.19/2012/3, par. 2; et A/HRC/EMRIP/2010/2, par. 34.

⁹ E/C.19/2009/CRP.8, par. 8 et 11.

¹⁰ Voir www.minesandcommunities.org/article.php?a=8766.

¹¹ E/C.19/2009/CRP.11, par. 17.

¹² Voir <http://www.ecologiablog.com/post/514/pueblo-nenet-en-siberia-amenazado-por-el-gas-y-el-petroleo> – En Sibérie, le peuple Nenets est menacé par l'exploitation du gaz et du pétrole.

¹³ A/HRC/EMRIP/2009/5, par. 6.

société a reçu récemment des fonds de renflouement et obtenu un moratoire sur l'application de la réglementation relative au respect de l'environnement.

13. Le Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones fournit plusieurs exemples d'effets induits sur les droits de ces peuples par de vastes projets de développement, en mettant l'accent sur ce qui suit :

De graves problèmes liés à la non-reconnaissance et au non-respect des droits des peuples autochtones et tribaux ont été signalés au Suriname. Les peuples autochtones et tribaux (Marrons), dont la population globale s'élève à environ 75 000 personnes, soit 14 % de la population totale, occupent les zones boisées de l'intérieur et subissent différents types de discrimination au sein de la société. [...] Plusieurs communautés autochtones et marronnes ont subi les conséquences des activités minières (or et bauxite) et de l'exploitation forestière menées par des sociétés nationales et étrangères, sans leur consentement préalable et sans leur participation¹⁴.

[...] Des milliers de familles appartenant au peuple santhal adivasi de la province de Jharkhand en Inde auraient été déplacées à cause d'opérations minières, sans indemnisation ni garanties économiques adéquates¹⁵.

[...] Le peuple autochtone keiyo du Kenya a également déclaré avoir été expulsé de force de sa terre sans indemnisation en raison d'activités minières menées dans la région¹⁶.

III. Cadre juridique international relatif aux droits de l'homme et aux peuples autochtones

14. Depuis 20 ans, les droits des peuples autochtones ont gagné en visibilité dans le domaine des normes internationales relatives aux droits de l'homme, et les trois mécanismes constatent que ces droits sont confirmés dans nombre d'instruments juridiques.

15. Le membre de l'Instance permanente considère que les instruments ci-après font partie de ce cadre juridique : la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948), la Convention relative aux populations autochtones et tribales (1957) (Convention n° 107 de l'OIT), la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (1948), le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, entré en vigueur en mars 1976. Autres instruments juridiques internationaux intéressant les droits des peuples autochtones : la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la Convention relative aux droits de l'enfant et la Convention sur la diversité biologique; le paragraphe 20 de la Déclaration et du Programme d'action de Vienne adoptés en 1993 à la Conférence mondiale sur les droits de l'homme est également pertinent¹⁷. Le

¹⁴ E/CN.4/2003/90, par. 21.

¹⁵ Ibid., par. 22.

¹⁶ Ibid., par. 23.

¹⁷ E/C.19/2012/3, par. 16 et 18.

membre de l'Instance permanente, Carlos Mamani Condori, ajoute à cette liste la Déclaration relative à la souveraineté permanente sur les ressources naturelles.

16. Autres instruments normatifs qui protègent les droits des peuples autochtones : la recommandation générale n° 23 du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, concernant les peuples autochtones; la Déclaration universelle sur la diversité culturelle (2001); et le document de travail intitulé « Le PNUD et les peuples autochtones : une politique d'engagement » (2001), qui trace les lignes directrices du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) sur la question¹⁸.

17. Le Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones ajoute à la liste susmentionnée les instruments ci-après : la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, les observations générales n°s 20 et 21 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels; l'observation générale n° 25 du Comité des droits de l'homme; les décisions de la Cour interaméricaine des droits de l'homme et de la Commission interaméricaine des droits de l'homme; et la Charte africaine des droits de l'homme¹⁹.

18. Les experts considèrent que la Convention concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants (Convention n° 169 de l'OIT) et la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (la Déclaration) sont les instruments juridiques qui énoncent le mieux les droits de ces peuples. La Déclaration est considérée comme la reconnaissance de revendications historiques pour l'élaboration d'un instrument de protection de leurs droits; elle constitue le cadre qui fixe les normes minimales pour la sauvegarde de leur dignité, de leur longévité et de leur qualité de vie.

IV. Participation, consultation et consentement libre, préalable et éclairé

Autodétermination

19. Les mécanismes réaffirment que, pour les peuples autochtones, le droit le plus important est le droit à l'autodétermination sans lequel ces peuples ne peuvent jouir de leurs autres droits fondamentaux²⁰.

20. Le droit à l'autodétermination est énoncé à l'article 1 des deux pactes internationaux de 1966 relatifs aux droits de l'homme et à l'article 3 de la Déclaration. En vertu de ce droit, les peuples autochtones peuvent déterminer librement leur statut politique et assurer librement leur développement économique, social et culturel²¹.

21. Pour pouvoir déterminer leur statut politique et poursuivre leur développement, ces peuples ont besoin d'obtenir la reconnaissance de leur espace de vie, à savoir leur territoire. Comme le stipule l'article 26 de la Déclaration, ils « ont le droit de posséder, d'utiliser, de mettre en valeur et de contrôler les terres,

¹⁸ Ibid., par. 18.

¹⁹ A/HRC/EMRIP/2010/2, par. 11, 13 à 16 et 36.

²⁰ Ibid., par. 2, et E/C.19/CRP.14.

²¹ Résolution 61/295 de l'Assemblée générale.

territoires et ressources qu'ils possèdent parce qu'ils leur appartiennent ou qu'ils les occupent ou les utilisent traditionnellement ».

22. Il ressort de ce qui précède que les peuples autochtones ont des systèmes politiques et juridiques par lesquels ils exercent une compétence sur leur territoire, et que les entreprises et les États sont tenus de tenir compte de ces systèmes avant de songer à exécuter des projets, notamment d'industries extractives, risquant d'affecter ces peuples d'une manière ou d'une autre¹.

23. Par ailleurs, le Mécanisme d'experts souligne que « les peuples autochtones ont le droit de choisir en toute indépendance leur manière de déterminer leur propre statut politique et de mener à bien leur développement économique, social et culturel. L'autodétermination est un processus permanent qui garantit que les peuples autochtones continuent de participer à la prise de décisions et de dominer leur propre destin »²².

Participation et consultation

24. Le Mécanisme d'experts fait observer à cet égard, dans son étude, que la Déclaration comporte plus de 20 dispositions concernant le droit des peuples autochtones de participer à la prise de décisions²³.

25. Le Mécanisme apporte les précisions suivantes :

« Fait important, la Déclaration établit une distinction entre les décisions relatives aux affaires intérieures et celles relatives aux affaires extérieures. Ainsi, les peuples autochtones ont le droit d'être autonomes et de s'administrer eux-mêmes pour tout ce qui touche à leurs affaires intérieures et locales (art. 4), ainsi que, si tel est leur choix, de participer pleinement à la vie politique, économique, sociale et culturelle de l'État (art. 5), et de participer à la prise de décisions sur des questions qui peuvent concerner leurs droits (art. 18 et 19). Autrement dit, la Déclaration proclame non seulement le droit des peuples autochtones de conserver et de développer leur propre autorité et leurs propres organes de décision, mais aussi celui de participer aux décisions et à l'organisation politique de l'État. »²⁴

Le Mécanisme d'experts souligne en outre que les États ont « l'obligation de consulter les peuples autochtones au sujet des questions qui peuvent les concerner, sur la base du principe du consentement libre, préalable et éclairé²⁵ ».

26. Le Mécanisme fait également valoir que les processus internes de prise de décisions sont évoqués à l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et les processus externes à son article 25²⁶.

27. La Convention n° 169 de l'OIT contient des dispositions qui prévoient la consultation et la participation pleines et entières des peuples autochtones, droits que le Mécanisme d'experts considère comme la pierre angulaire de la Convention²⁷. Il souligne que les États sont tenus d'institutionnaliser les procédures

²² A/HRC/EMRIP/2010/2, par. 31.

²³ Ibid., par. 8.

²⁴ Ibid. par. 3.

²⁵ Ibid. par. 5.

²⁶ Ibid. par. 9 et 12.

²⁷ Ibid., par. 17. Voir également A/HRC/12/34, par. 38 et 39.

de participation (art. 2 et 33) et note que les articles 6, 7 et 15 de la Convention définissent le cadre juridique général de la consultation et de la participation des peuples autochtones.

28. Pour sa part, invoquant l'article 19 de la Déclaration et en particulier ses articles 10, 11, 15, 17, 19, 28, 29, 30, 32, 36 et 38, le Rapporteur spécial²⁸ souligne que les États sont tenus de consulter les peuples autochtones. Il note également que la Convention confirme cette obligation aux paragraphes 1 et 2 de l'article 6, au paragraphe 2 de l'article 15, au paragraphe 2 de l'article 17, au paragraphe 3 de l'article 22, au paragraphe 3 de l'article 27 et à l'article 28. Il fait aussi observer que cette obligation se fonde sur la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et sur le Pacte international relatif aux droits civils et politiques²⁹.

29. De nombreux gouvernements ont fait remarquer qu'il leur était difficile de tenir des consultations car, vu le caractère général des instruments juridiques susmentionnés, les États pouvaient à tout moment se voir imposer l'obligation de consulter, ce qui poserait des problèmes pratiques. Toutefois, dans son rapport, le Rapporteur spécial précise les circonstances dans lesquelles ces consultations devraient avoir lieu :

« Il y a obligation de consulter chaque fois qu'une décision d'État peut affecter les autochtones de telle façon que les autres membres de la société ne sont pas touchés. Le cas se produit lorsque les intérêts ou la situation spécifiques des autochtones sont touchés par la décision, même si celle-ci a des effets plus larges, comme c'est le cas de certains textes législatifs. Par exemple, le Code de l'exploitation des terres et des ressources naturelles a des effets généraux, mais il touche en même temps de façon particulière les intérêts des autochtones, en raison de leur régime foncier traditionnel et de leurs schémas culturels : il y a obligation de consulter. »³⁰

Le Rapporteur spécial fait en outre remarquer que des procédures de consultation s'imposent lorsqu'il s'agit de ressources appartenant à l'État qui se trouvent sur les terres de peuples autochtones ou de réformes constitutionnelles ou législatives qui affectent ces peuples dans un pays donné³¹.

30. Toutefois, les mesures qui touchent une population ou une communauté autochtone précise, comme les projets d'extraction de ressources naturelles, appellent des consultations et des échanges actifs avec les communautés concernées³². Dans ces cas, le consentement des communautés touchées doit être obtenu.

Consentement préalable, libre et éclairé

31. Le Rapporteur spécial fait observer qu'à l'article 19 de la Déclaration il est stipulé que les États doivent se concerter de bonne foi avec les peuples autochtones afin d'obtenir leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause. Autrement dit, ce consentement devrait être l'objectif ultime de la

²⁸ A/HRC/12/34, par. 38.

²⁹ Ibid., par. 40 et note 4, qui renvoie au document CERD/C/51/Misc.13/Rev.4.

³⁰ A/HRC/12/34, par. 43.

³¹ Ibid., par. 44 et 45.

³² Ibid., par. 45.

consultation. En outre, l'article 10 et le paragraphe 2 de l'article 29 disposent que l'État doit veiller à ce qu'aucun projet entraînant la réinstallation d'un groupe hors de ses terres ancestrales ou le stockage de matières ou déchets dangereux sur les terres des peuples autochtones, ne soit approuvé sans le consentement des intéressés³³.

32. Selon le Mécanisme d'experts, le principe du consentement définit le cadre des consultations préalables, de l'approbation des projets et des négociations relatives au partage des bénéfices. Il doit être obtenu en particulier pour les projets d'extraction de ressources naturelles, la création de parcs naturels, de forêts protégées et de réserves de chasse sur les terres et territoires des peuples autochtones³⁴.

33. Le Mécanisme d'experts fait également observer que certains des organes conventionnels ont précisé que les États avaient la responsabilité d'obtenir le consentement et de respecter la volonté des peuples autochtones au sujet des projets d'exploitation minière³⁵. Ainsi, les lignes directrices Akwé: Kon pour l'application de l'article 8 j) de la Convention sur la diversité biologique, reconnaissent l'importance du consentement pour la protection des savoirs traditionnels des peuples autochtones³⁶.

34. Le Mécanisme d'experts rappelle en outre qu'au niveau régional, dans le jugement qu'elle a rendu dans l'affaire *Saramaka People c. Suriname*, la Cour interaméricaine des droits de l'homme a évoqué le devoir qu'avait l'État de consulter les Saramakas et d'obtenir leur consentement³⁷.

35. Le Mécanisme d'experts fait aussi observer que les institutions financières internationales ont reconnu l'importance du consentement dans le cas des projets portant sur la mise en valeur des ressources naturelles des peuples autochtones : voir, par exemple, la politique environnementale de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement et la politique de garanties de la Banque asiatique de développement³⁸.

³³ Ibid., par. 46 et 47.

³⁴ A/HRC/EMRIP/2012/2, par. 34. Voir aussi Cathal Doyle, « Free prior informed consent: a universal norm and framework for consultation and benefit sharing in relation to indigenous peoples and the extractive sector », document soumis à un atelier sur les industries extractives, les peuples autochtones et les droits de l'homme organisé par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme, Moscou, 3 et 4 décembre 2008.

³⁵ Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD/C/RUS/CO/19 et CERD/C/62/CO/2); et Comité des droits économiques, sociaux et culturels (observation générale n° 21 (E/C.12/GC/21), par. 37, E/C.12/1/Add.100, par. 2 et E/C.12/1/Add.74, par. 12).

³⁶ Peuvent être consultées à l'adresse suivante : www.cbd.int/doc/publications/akwe-brochure-en.pdf

³⁷ Affaire *Saramaka People c. Suriname*, série C, n° 172, 28 novembre 2007, par. 34.

³⁸ A/HRC/EMRIP/2010/2, par. 36 à 40. Voir aussi : Banque européenne pour la reconstruction et le développement, politique environnementale et sociale, mai 2008, disponible sur : www.ebrd.com/about/policies/enviro/policy/2008/policy.pdf; et Banque asiatique de développement, déclaration relative aux politiques en matière de garanties (deuxième projet), octobre 2008, p. 11, 12 et 19.

V. Responsabilité et rôle des États, des entreprises et des sociétés en ce qui concerne les industries extractives

36. Il ressort du chapitre précédent que les États sont tenus de consulter les peuples autochtones, d'assurer leur participation et d'obtenir leur consentement préalable, libre et éclairé. Sans préjudice de cette affirmation, les trois mécanismes ont exprimé leur préoccupation face au grand nombre de sociétés qui, ces dernières années, se sont implantées sur les territoires des peuples autochtones et aux conflits qui en ont résulté entre elles et eux; elles exploitent les ressources naturelles, violent les droits individuels et collectifs et souvent privent les peuples de leurs terres et de leurs ressources naturelles. Aussi les mécanismes appellent-ils l'attention sur la nécessité de cadres réglementaires permettant de régir les activités de ces entreprises dans les territoires des peuples autochtones.

37. Le membre de l'Instance permanente affirme ce qui suit :

Le nombre de sociétés transnationales qui se livrent à l'exploitation des ressources ne cesse de croître et ces sociétés doivent commencer à appliquer des normes de responsabilité sociale dans le cadre de leurs projets. Dans le même temps, au niveau national, les gouvernements doivent recourir aux normes internationales pour garantir les droits des peuples autochtones.

[...]

Selon les derniers chiffres, les 77 000 entreprises multinationales qui existent aujourd'hui ont 770 000 filiales et des millions de fournisseurs. Leurs activités concernent plus d'États que jamais et ont de plus en plus lieu dans des contextes sociopolitiques qui soulèvent des questions entièrement nouvelles, liées aux droits de l'homme³⁹.

38. Notant que, même s'il n'existe pas de cadre juridique relatif à la responsabilité des entreprises en matière de droits de l'homme, un débat général sur le thème des entreprises et de leurs rapports avec les droits de l'homme est en cours, le Rapporteur spécial dit que ce débat devrait inclure la question de la responsabilité des entreprises à l'égard des peuples autochtones. Il devrait souligner que la responsabilité des entreprises en matière de droits de l'homme diffère quelque peu de celle qui incombe aux États. Il fait remarquer à cet égard que dans ce domaine, le cadre théorique élaboré par le Représentant spécial du Secrétaire général distingue trois types d'obligations : l'obligation incombant à l'État de protéger, l'obligation de respecter incombant aux entreprises, et l'obligation commune de réparer⁴⁰.

39. Autrement dit, c'est à l'État qu'il incombe de protéger contre les violations des droits de l'homme pouvant être commises par des entités commerciales, notamment les sociétés transnationales, tandis que les entreprises ont l'obligation de respecter

³⁹ E/C.19/2012/3, par. 1 et 25. Voir également Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, *Rapport sur l'investissement dans le monde 2006*. Disponible en anglais à l'adresse suivante : www.unctad.org/en/docs/wir_2006_en.pdf.

⁴⁰ A/HRC/15/37, par. 34. Voir également E/CN.4/2006/97, par. 56 à 69, A/HRC/4/35 et A/HRC/8/5.

les normes internationales des droits de l'homme, au titre du « devoir de diligence »⁴¹.

40. En outre, comme l'a fait remarquer l'expert de l'Instance permanente, les entreprises ont parfois davantage de pouvoir que les gouvernements pour influencer sur la réalisation et la protection des droits et doivent par conséquent assumer la responsabilité des droits qu'elles pourraient affecter, notamment le droit au consentement libre, préalable et éclairé.

41. Le devoir de diligence, fait remarquer le Rapporteur spécial, comporte trois aspects : le contexte du pays où l'entreprise exerce ses activités commerciales; les incidences que ces activités peuvent avoir sur les droits de l'homme dans ce contexte; et la question de savoir si l'entreprise ne risque pas de contribuer à des atteintes aux droits de l'homme par le biais des relations qu'elle entretient au titre de ses activités. Ces aspects se reflètent dans le Pacte mondial de l'ONU, qui est à ce jour l'initiative internationale la plus importante visant à faire assumer leur responsabilité sociale par les entreprises. Ses principes 1 et 2 affirment que les entreprises doivent promouvoir et respecter le droit international des droits de l'homme⁴².

42. À propos des droits des peuples autochtones, le Rapporteur spécial fait en outre observer que certaines institutions et initiatives se sont dotées de cadres réglementaires ou auto-imposés plus élaborés qui organisent la responsabilité. C'est le cas de la Société financière internationale de la Banque mondiale ainsi que de différentes initiatives de responsabilité sociale des entreprises comme les principes et critères de gestion forestière, l'Initiative mondiale sur les rapports de performance et le Conseil international des mines et métaux, qui ont mis au point des critères, normes ou politiques concernant les droits des peuples autochtones⁴³.

43. En outre, comme l'a noté le Rapporteur spécial, l'obligation de vigilance ne s'arrête pas au respect de l'ordre juridique interne des États dans lesquels les entreprises opèrent, celui-ci étant bien souvent lacunaire; elle doit aussi répondre aux normes internationales que doivent respecter ces États, tout comme l'ensemble de la communauté internationale⁴⁴ à la différence près, comme l'expert de l'Instance permanente le fait remarquer, que les obligations de l'État seraient primaires et celles des entreprises secondaires. En outre, l'ancien Représentant spécial du Secrétaire général pour la question des incidences de l'activité des entreprises sur les droits de l'homme, John Ruggie, estime que les limites dans lesquelles les obligations secondaires des entreprises prendraient effet restent inconnues⁴⁵, ce qui fait que les obligations incombant à ces entreprises continueront de dépendre des capacités respectives de l'État. Toutefois, les entreprises sont censées assumer leurs responsabilités en matière de respect des droits des peuples autochtones, indépendamment des efforts des États.

⁴¹ A/HRC/4/35, par. 10 à 18, et A/HRC/8/16.

⁴² A/HRC/15/37, par. 36 à 38. Voir également www.unglobalcompact.org/AboutTheGC/TheTenPrinciples/index.html.

⁴³ A/HRC/15/37, par. 41 à 43.

⁴⁴ Ibid., par. 47. Voir également : A/HRC/8/5, par. 54. Cité par le Rapporteur spécial.

⁴⁵ Voir A/HRC/EMRIP/2011/2, par. 30.

VI. Bonnes pratiques

44. Le cadre international qui régit les droits des peuples autochtones, en particulier la Convention n° 169 de l'OIT et la Déclaration, de même que les cadres réglementaires ou auto-imposés des entreprises qui s'appliquent à ces droits ont permis de sensibiliser les gouvernements, les industries extractives et les peuples autochtones à la nécessité de disposer de mécanismes pour une meilleure compréhension réciproque.

45. C'est ce qu'on entend par « bonnes pratiques ». Dans son étude⁴⁶, le Mécanisme d'experts en a défini comme suit les caractéristiques.

46. Les bonnes pratiques permettent aux peuples autochtones de participer pleinement à l'élaboration des processus décisionnels; de prendre une part accrue à l'adoption des décisions; d'influer sur l'issue de celles qui les touchent; et de réaliser leur droit à l'autodétermination. Elles consistent, le cas échéant, en des procédures ou processus de consultation vigoureux destinés à obtenir le consentement libre, préalable et éclairé desdits peuples.

47. Les mécanismes ont recensé un certain nombre de bonnes pratiques. En 2008, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme a organisé un atelier international sur les sociétés exploitant des ressources naturelles, les peuples autochtones et les droits de l'homme, qui a défini un cadre de consultation, de partage des bénéfices et de règlement des différends⁴⁷.

48. Le premier cas étudié a été celui de Novatek, deuxième compagnie d'exploitation de gaz naturel de la Fédération de Russie, qui opère dans le district autonome de Yamal-Nenets. Des représentants autochtones ont indiqué que, jusqu'à l'an 2000, ses activités extractives avaient nui à l'environnement et aux moyens de subsistance des peuples autochtones. Mais, grâce à l'intervention du Gouverneur, à l'action des autorités locales, à la bonne volonté de l'entreprise et à la présence de la Société financière internationale, il a été possible d'aboutir, en 2008, à un accord mutuellement avantageux sur les activités d'extraction, notamment les procédures d'expression du consentement, le maintien des modes de subsistance traditionnels et la création d'emplois par l'entreprise⁴⁸.

49. Plusieurs jugements de tribunaux en faveur du peuple autochtone des Namas dans le Richtersveld (Afrique du Sud) ont également été recensés. Ici, la Cour constitutionnelle a conclu en 2003 que la communauté des Namas était propriétaire des diamants et des terres précédemment déclarés propriété de la Couronne puis cédés à des sociétés privées. Elle a constaté que la législation sud-africaine admettait la propriété collective et que la communauté du Richtersveld avait donc droit à la restitution de ses terres et ressources minérales ainsi qu'à des réparations.

50. En 2007, à la suite d'un accord de règlement signé par le Gouvernement, la société Alexkor Ltd. et les Namas, 84 000 hectares de terres ont été restitués à leur communauté, qui a reçu une participation de 49 % aux opérations menées par Aleksor Ltd. dans cette zone et 19 millions de dollars à titre de réparation⁴⁹.

⁴⁶ A/HRC/EMRIP/2011/2, par. 13.

⁴⁷ A/HRC/EMRIP/2009/5.

⁴⁸ Ibid., par. 6 à 8.

⁴⁹ Ibid., par. 17 et 18.

51. Les mécanismes ont également relevé des cas de bonnes pratiques dans lesquels on avait mis en place, à l'intention des autorités, des entreprises et des peuples autochtones, et par le biais de mécanismes législatifs, des procédures de consultation, de participation et d'expression du consentement libre, préalable et éclairé.

52. Le Mécanisme d'experts a étudié le cas de la République démocratique du Congo, où, avec la participation des peuples autochtones, d'organisations non gouvernementales congolaises et internationales, d'organismes des Nations Unies et d'institutions publiques congolaises, et en consultation avec toutes ces entités, la loi portant promotion et protection des droits des populations autochtones a été adoptée en 2010. Aux termes de cette loi, la consultation des populations autochtones est généralement obligatoire avant toute considération, formulation ou mise en œuvre des mesures législatives ou administratives ou des programmes susceptibles de les affecter et elle est nécessaire avant l'adoption de mesures ayant des incidences sur leurs terres ou leurs ressources et concernant la création d'aires protégées qui affectent leur mode de vie. Les consultations doivent être menées en toute bonne foi, afin d'obtenir le consentement libre, préalable et éclairé des populations autochtones concernées⁵⁰.

53. Le Mécanisme d'experts a pu établir qu'en Australie, aux termes de la section 23AA de la loi de 1976 sur les droits fonciers aborigènes (Territoires du Nord), les conseils fonciers aborigènes sont tenus de donner la priorité à la protection des intérêts des propriétaires traditionnels aborigènes de terres aborigènes relevant de leur compétence, et aux autres aborigènes intéressés par ces territoires et de promouvoir une consultation efficace avec les propriétaires aborigènes traditionnels de terres aborigènes relevant de leur compétence, et avec les autres aborigènes intéressés par ces territoires. En vertu de la section 45, l'exploitation d'une mine située sur une terre aborigène ne peut être autorisée que si un accord a été conclu entre le conseil foncier aborigène et l'entreprise minière concernée⁵¹.

VII. Conclusions et recommandations

54. Les sept chapitres du présent rapport constituent une synthèse des rapports et études élaborés par les trois mécanismes des Nations Unies dotés de mandats exprès relatifs aux droits des peuples autochtones. De ces documents, on peut tirer les conclusions et recommandations ci-après :

a) Il faudrait renforcer les actions de coordination en cours entre les trois mécanismes et en faire la norme, lorsqu'ils travaillent ensemble ou séparément;

b) Il faudrait voir dans le concept de développement des peuples autochtones une contribution au règlement des crises actuelles, car il « repose sur une philosophie axée sur les valeurs de réciprocité, de solidarité, d'équilibre et de collectivité, selon laquelle l'homme devrait se contenter des limites du monde naturel. Le développement vu sous l'angle de la culture et de l'identité se caractérise par une approche globale, basée sur les droits collectifs, la sécurité et un contrôle accru et direct des terres, des territoires et des ressources. Il repose sur les traditions et le respect des ancêtres mais dans une perspective résolument axée vers l'avenir ».

⁵⁰ A/HRC/EMRIP/2011/2, par. 56.

⁵¹ Ibid., par.70.

Il est donc recommandé d'utiliser davantage des termes et des concepts compatibles avec la pensée autochtone, comme *sumak kawsay* et *alli kawsay* (qui signifient « vivre bien »)⁵²;

c) Les instruments du droit international doivent être appliqués. Il s'agit de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et de la Convention n° 169 de l'OIT, de la jurisprudence et des observations générales du Comité des droits de l'homme, du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale et du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, des arrêts de la Cour interaméricaine des droits de l'homme et des directives du Groupe des Nations Unies pour le développement⁵³, car tous ces textes appuient le développement vu sous l'angle de la culture et de l'identité des peuples autochtones;

d) Il faudrait aussi élaborer des indicateurs relatifs à la culture, à la spiritualité, à la durabilité et au bien-être, de manière à élaborer des indices du bien-être des peuples autochtones;

e) Il faudrait renforcer les réseaux des institutions éducatives et des universités des peuples autochtones afin de renforcer un enseignement culturellement approprié et de renforcer et revitaliser les langues autochtones, qui font partie de l'identité des peuples autochtones et doivent accompagner leur développement.

55. Les trois mécanismes indiquent que les retombées négatives voire catastrophiques des industries extractives dans les territoires des peuples autochtones ou à proximité constituent l'un des plus graves problèmes auxquels ils sont confrontés et l'un des principaux obstacles à la réalisation de leurs droits individuels et collectifs.

56. Ils concluent en outre que le respect des droits des peuples autochtones sur leurs terres, territoires et ressources est un préalable aux rapports entre les peuples autochtones, les États et les industries extractives.

57. Ils affirment que les peuples autochtones s'accordent à penser que les États et le secteur privé ne se soucient guère de défendre ni de respecter leurs droits fondamentaux.

58. Les peuples autochtones craignent pour leur sécurité en raison des mesures d'intimidation et de harcèlement dont ils sont victimes pour leur faire accepter de force des projets et des décisions qui profitent à autrui.

59. Ils s'accordent à dire que c'est après avoir été pris pour cibles, et pour se défendre, qu'ils sont passés à l'action et se sont mobilisés en créant des organisations sous-régionales qui leur permettent de défendre leurs droits. Ils ont porté leurs problèmes devant les organismes internationaux, souvent faute de recours dans leur propre pays.

60. Il faut souligner que les trois mécanismes sont aussi parvenus à la conclusion que les communautés et les peuples autochtones ne sont pas hostiles aux entreprises, industries ou réalisations de l'État, mais qu'ils refusent qu'on pille leur territoire, qu'on méconnaisse leurs droits fonciers coutumiers et qu'on détruise leur mode de vie.

⁵² E/C.19/2010/14, par. 22.

⁵³ Voir www.undp.org/content/undp/fr/home/ourwork/partners/, 2008.

61. Ils recommandent qu'une indemnisation et un dédommagement appropriés soient accordés aux peuples autochtones dont les terres, territoires et ressources auraient été endommagés.
62. Ils recommandent que les communautés autochtones soient reconnues comme propriétaires de leurs terres et de leur territoire, quel que soit le point de vue des États à ce sujet.
63. Ils recommandent en outre que soient créés des mécanismes de dialogue et de négociation qui réunissent sur un pied d'égalité les États, les entreprises et les peuples autochtones.
64. Sur le plan international des droits de l'homme, on accorde davantage d'attention aux droits des peuples autochtones. Les trois mécanismes constatent que ces droits sont confirmés dans nombre d'instruments juridiques.
65. Les experts voient dans la Convention n° 169 de l'OIT et dans la Déclaration la meilleure façon d'énoncer les droits des peuples autochtones. Ils considèrent que la Déclaration reconnaît les revendications historiques de ces peuples pour bénéficier d'un instrument juridique apte à préserver leurs droits; elle constitue selon eux le cadre qui définit les normes minimales permettant d'assurer leur dignité, leur longévité et leur bien-être.

Recommandations à l'intention des États

66. Adopter la Déclaration et ratifier la Convention n° 169 de l'OIT et, pour les États qui ne l'ont pas encore fait, mettre en œuvre les droits qui découlent de ces instruments et respecter le droit des peuples autochtones à l'autodétermination.
67. Modifier toutes lois, politiques et structures liées aux industries extractives qui nuisent aux peuples autochtones et veiller au respect de la Déclaration et des autres instruments internationaux protégeant les droits de ces peuples.
68. Veiller à ce que la législation régissant l'octroi de concessions comprenne des dispositions concernant le consentement libre, préalable et éclairé, conformément aux normes internationales des droits de l'homme.
69. Créer, avec le concours des peuples autochtones, des instruments et des méthodes de consultation et mettre ces procédures en œuvre avec leur participation complète et dans le respect de leurs hiérarchies.
70. Adopter des mesures efficaces destinées au suivi environnemental, social et culturel pour assurer des conditions de travail appropriées, la protection des communautés et le contrôle des opérations, voire leur suspension en cas de menaces contre les communautés autochtones.
71. Améliorer l'accès des communautés autochtones à l'information et à la justice et réformer le système judiciaire lorsqu'il ne permet pas cet accès.
72. Veiller à ce que les entreprises, les autorités qui les réglementent et celles qui leur délivrent des certificats de conformité prennent en compte les droits des peuples autochtones lorsqu'elles fixent des normes de qualité et élaborent des plans d'opérations, d'activité et d'investissement.
73. Veiller à ce que les entreprises des industries extractives adoptent la Déclaration et respectent les droits qui y sont énoncés, même si l'État sur le

territoire duquel elles opèrent ne reconnaît pas les droits de l'homme ni ceux des autochtones en cause.

74. Tous les acteurs (États, entreprises nationales et transnationales) devraient reconnaître les droits des peuples autochtones sur leurs terres comme base de négociations portant sur les projets liés aux industries extractives et pour rédiger des contrats de partenariat et veiller à ce que les bénéfices financiers soient partagés.

75. Mener des études d'impact sur tous les projets des industries extractives affectant les droits économiques, sociaux et culturels des peuples autochtones.

76. Veiller à la pleine participation des peuples autochtones à la conception, à l'exécution et à l'évaluation de projets de développement menés aux échelons national, régional et local.

77. Selon la Déclaration et la Convention n° 169 de l'OIT, les États sont tenus de consulter les peuples autochtones suivant une procédure particulière sur les questions qui les touchent, en vue d'obtenir leur consentement libre, préalable et éclairé.

78. Les États ont l'obligation d'obtenir le consentement des peuples autochtones à l'égard de décisions qui sont d'une importance fondamentale pour leurs droits, leur longévité, leur dignité et leur bien-être.

79. Les États, les organisations internationales, les peuples autochtones et autres entités ayant compétence décisionnelle doivent faciliter la participation des femmes autochtones à leurs activités et veiller à ce que celles qui le souhaitent puissent participer sans difficulté particulière à la prise de décisions.

80. Les États doivent veiller à ce que les peuples autochtones disposent des moyens nécessaires pour financer leurs activités autonomes, en conformité avec l'article 4 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

81. Les États doivent reconnaître que le droit à l'autodétermination des peuples autochtones oblige les États à obtenir le consentement libre, préalable et éclairé de ces peuples, non pas simplement pour être associés aux processus décisionnels, mais pour avoir le droit d'en déterminer l'issue.

82. Les consultations sont obligatoires chaque fois qu'une décision législative ou administrative risque d'affecter les peuples autochtones. Le but des consultations est d'obtenir l'accord ou le consentement des peuples autochtones concernés.

83. De leur côté, les peuples autochtones doivent rechercher de bonne foi le consensus sur les mesures proposées et éviter de se montrer rigides quand celles-ci reposent sur l'intérêt public.

84. Les organismes et programmes compétents du système des Nations Unies et les organisations non gouvernementales concernées devraient chercher à donner aux peuples autochtones accès aux moyens techniques et financiers dont ils ont besoin pour participer efficacement aux consultations et aux négociations connexes.

85. Une entreprise privée qui travaille ou entend travailler à proximité ou à l'intérieur d'un territoire autochtone doit adopter un code de conduite l'obligeant à respecter les droits des peuples autochtones conformément aux instruments

internationaux pertinents, en particulier la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

86. L'OIT doit permettre la représentation effective des peuples autochtones dans sa prise de décisions, en particulier en ce qui concerne la mise en œuvre et le contrôle de ses conventions et normes les intéressant.

87. Conformément à la Déclaration, le système des Nations Unies doit établir un mécanisme ou un système permanent de consultation des organes de gouvernance des peuples autochtones, notamment les parlements, assemblées, conseils et autres organes autochtones représentant les peuples autochtones concernés, afin que ces organes jouissent d'un statut consultatif leur permettant de participer efficacement à tous les niveaux de l'Organisation.

88. Les experts concluent que les entreprises nuisent gravement à l'environnement et à la vie économique, sociale, culturelle et spirituelle des peuples autochtones lorsqu'elles agissent sans tenir compte de leurs droits reconnus par le droit international.

89. Sur la base des principes directeurs élaborés par le Représentant spécial du Secrétaire général chargé de la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises (protéger, respecter et réparer), les entreprises doivent à tout le moins se conformer aux normes internationales relatives aux droits fondamentaux des peuples autochtones.

90. Les entreprises ont un devoir de diligence pour recenser les facteurs juridiques, institutionnels ou autres qui, dans les pays où elles opèrent, empêchent les peuples autochtones de jouir effectivement de leurs droits.

91. À tous égards, les entreprises doivent pleinement reconnaître les droits territoriaux des autochtones découlant du régime foncier coutumier, quelle que soit la position de l'État à ce sujet.

92. Les entreprises ne doivent pas tenter de se substituer à l'État là où, selon les normes internationales, il lui incombe directement de mener des consultations; elles doivent même l'inciter à assumer toute sa responsabilité à cet égard.

93. Les experts ont conclu que, de plus en plus, les États et les entreprises saisissent ces questions et assument leur responsabilité. Cette prise de conscience constitue une occasion historique de progresser vers une vision normative commune et de concrétiser les droits des peuples autochtones et les garanties institutionnelles connexes, à l'occasion de projets d'extraction de ressources naturelles ou de développement en territoire autochtone.

94. Il est recommandé au Gouvernement mexicain d'examiner les recommandations figurant dans l'étude de Saúl Vicente Vázquez, expert de l'Instance permanente, sur les incidences des industries extractives sur les peuples autochtones du Mexique.