



# Assemblée générale

Distr. générale  
6 juillet 2012  
Français  
Original: anglais

## Conseil des droits de l'homme

### Vingt et unième session

Point 3 de l'ordre du jour

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme,  
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,  
y compris le droit au développement**

## **Rapport du Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones, M. James Anaya**

### *Résumé*

Le présent rapport est soumis au Conseil des droits de l'homme par le Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones en application de la résolution 15/14 du Conseil. Le Rapporteur spécial y dresse un bilan de ses activités depuis son précédent rapport au Conseil (A/HRC/18/35), notamment son examen de la question thématique de la violence à l'égard des femmes autochtones. Il rend ensuite compte des progrès qu'il a réalisés dans son étude en cours des questions relatives aux industries extractives opérant en territoire autochtone ou à proximité.

Le Rapporteur spécial aborde certaines questions qui sont apparues au cours des consultations qu'il a tenues l'année dernière avec des peuples autochtones, des entreprises, des États et des organisations non gouvernementales. En particulier, il note que la priorité donnée aux droits concernés dans le cadre d'un projet spécifique d'extraction ou de développement doit être le point de départ obligé des discussions concernant des industries extractives opérant en territoire autochtone ou à proximité. À cet égard, la consultation et les normes relatives au consentement préalable, exprimé librement et en connaissance de cause doivent être considérées comme des garanties contre les mesures qui peuvent affecter les droits des peuples autochtones. Le Rapporteur spécial suggère également que le cadre «protéger, respecter et réparer», qui est incorporé aux Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, soit appliqué pour promouvoir les droits spécifiques des peuples autochtones comme il l'est pour promouvoir les droits de l'homme en général.

Enfin, le Rapporteur spécial note que la situation actuelle en matière d'extraction des ressources naturelles pose un problème fondamental, à savoir que les communautés ou peuples autochtones concernés ne participent guère, voire pas du tout, à la mise au point des projets et que l'entreprise à la fois contrôle l'opération extractive et en est le premier bénéficiaire. Il estime qu'un nouveau modèle plus favorable à l'autodétermination des peuples autochtones est requis, modèle qu'il examinera de manière plus détaillée dans un futur rapport.

## Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1–2	3
II. Résumé des activités .....	3–20	3
A. Coordination avec d'autres instances et mécanismes internationaux .....	3–6	3
B. Domaines d'activité.....	7–20	4
III. Violences à l'égard des femmes et des fillettes autochtones.....	21–33	7
A. Normes internationales applicables à la lutte contre la violence envers les femmes et les fillettes autochtones .....	23–25	8
B. Approche globale pour lutter contre la violence à l'égard des femmes et fillettes autochtones .....	26–28	8
C. Élément essentiel de l'approche globale: promouvoir l'autodétermination des peuples autochtones.....	29–33	9
IV. Rapport sur l'état d'avancement de l'étude des droits des peuples autochtones en relation avec les industries extractives .....	34–76	10
A. Activités liées relatives à l'étude .....	35–41	11
B. Coopération avec le Mécanisme d'experts .....	42–44	12
C. Observations visant à favoriser une conception commune des normes internationales pertinentes et de leur application.....	45–76	13
V. Conclusions.....	77–87	20
A. Activités relevant du mandat .....	77	20
B. Violence à l'égard des femmes et des fillettes autochtones.....	78	20
C. Activités extractives .....	79–87	21

## I. Introduction

1. Le présent rapport est soumis au Conseil des droits de l'homme par le Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones en application de la résolution 15/14 du Conseil. Le Rapporteur spécial y dresse un bilan des activités menées depuis son précédent rapport au Conseil (A/HRC/18/35), notamment de la question de la violence à l'égard des femmes et fillettes autochtones. Il rend ensuite compte des progrès de son étude en cours des questions que posent les activités des sociétés minières en territoire autochtone ou à proximité.

2. Le Rapporteur spécial tient à remercier le personnel du Programme d'appui au Rapporteur spécial sur les droits autochtones de la faculté de droit de l'Université d'Arizona pour son soutien, qui lui a été indispensable pour rédiger le rapport et ses additifs ainsi que pour mener à bien ses travaux. Il tient aussi à remercier les populations autochtones, les gouvernements, les organes et mécanismes des Nations Unies et les organisations non gouvernementales qui ont coopéré en grand nombre avec lui pendant l'année écoulée.

## II. Résumé des activités

### A. Coordination avec d'autres instances et mécanismes internationaux

3. Conformément au mandat que lui a confié le Conseil des droits de l'homme dans le but d'établir un dialogue constructif continu avec toutes les parties prenantes, le Rapporteur spécial a continué de travailler en coordination avec l'Instance permanente sur les questions autochtones et le Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones, qui sont les deux autres organes des Nations Unies dotés de mandats spécifiques relatifs aux peuples autochtones, ainsi qu'avec d'autres organismes des Nations Unies.

4. L'organisation de réunions avec les peuples et organisations autochtones parallèlement aux sessions ordinaires de l'Instance permanente et du Mécanisme d'experts constitue un aspect particulièrement important de la coordination du Rapporteur spécial avec ces organes. Lors des sessions récentes de l'Instance permanente et du Mécanisme d'experts, le Rapporteur spécial a ainsi eu des entretiens individuels avec quelque 40 groupes autochtones qui ont présenté des informations sur des sujets de préoccupation spécifiques. Étant donné le grand nombre de situations dans lesquelles les droits des peuples autochtones sont menacés de par le monde et le temps et les ressources limités dont dispose le Rapporteur spécial pour se rendre dans tous les endroits où son mandat l'appelle, ces entretiens sont utiles en ce qu'ils permettent de discuter des problèmes directement avec les groupes concernés.

5. Le Rapporteur spécial continue par ailleurs à participer aux sessions annuelles de l'Instance permanente et du Mécanisme d'experts. Durant la onzième session de l'Instance permanente, en mai 2012, il s'est exprimé sur le thème spécifique retenu pour cette année: «La doctrine de la découverte: son impact durable sur les peuples autochtones et le droit à réparation pour les conquêtes du passé (art. 28 et 37 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones)». Dans sa déclaration, il a noté qu'il était clair que la doctrine de la découverte en vigueur à l'époque coloniale, lorsqu'elle était associée aux doctrines connexes de la conquête et de la supériorité raciale des Européens, avait joué un rôle moteur dans la perpétration contre les peuples autochtones, à l'échelle mondiale, d'atrocités dont les conséquences se faisaient encore sentir. Il a déclaré que la communauté internationale avait, en particulier dans le cadre du système des Nations Unies,

vigoureusement rejeté les doctrines juridiques et les attitudes sociales qui perpétuaient la discrimination à l'encontre des peuples autochtones et les atteintes à leurs droits et que de nombreux développements intervenus ces dernières décennies, en particulier l'adoption de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, en témoignaient.

6. Outre qu'il s'est exprimé devant l'Instance permanente et le Mécanisme d'experts, le Rapporteur spécial a contribué à l'analyse de questions thématiques faite par ces organes. En janvier 2012, il a formulé des observations durant une réunion du groupe d'experts internationaux sur la lutte contre la violence envers les femmes et les fillettes autochtones organisée à New York par l'Instance permanente. Il a ouvert la réunion de trois jours par un exposé dans lequel il a mis l'accent sur la nécessité d'une approche globale en matière de protection et de respect des droits humains des femmes et des fillettes autochtones pour lutter efficacement contre la violence à leur égard. Les vues qu'il a exprimées à cette occasion sont examinées plus en détail au chapitre III ci-dessous. En outre, il a débattu avec des membres du Mécanisme d'experts des travaux effectués sur la question des industries extractives, une question thématique sur laquelle il travaille et que le Mécanisme d'experts a également examinée au cours de l'année écoulée. On trouvera des informations sur ce point au chapitre IV ci-après.

## **B. Domaines d'activité**

7. Le Rapporteur spécial souhaiterait appeler l'attention du Conseil des droits de l'homme sur d'autres activités qu'il a menées l'année dernière dans le cadre de son mandat. Ces activités relèvent des quatre domaines suivants: la promotion des meilleures pratiques, les rapports sur les pays, les communications relatives à des cas d'allégations de violations des droits de l'homme et les études thématiques.

### **1. Promotion des meilleures pratiques**

8. Le Rapporteur spécial a continué de participer au renforcement de la protection des droits des peuples autochtones aux niveaux international et national. Un aspect important de son travail thématique sur la question des industries extractives vise à promouvoir l'application de meilleures pratiques par les États et les entreprises, et il a tenu de nombreuses réunions dans ce but, comme décrit au chapitre IV ci-après.

9. En janvier 2012, le Rapporteur spécial a participé avec des membres du Mécanisme d'experts et de l'Instance permanente, à une session de réflexion de deux jours sur la réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale qui sera nommée Conférence mondiale sur les peuples autochtones et qui se tiendra en 2014. Les participants à cette session, qui s'est tenue à Copenhague, ont débattu de problèmes de fond ainsi que de la participation des peuples autochtones à la Conférence mondiale. Dans ses remarques préliminaires, le Rapporteur spécial a noté que la Conférence mondiale permettrait en premier lieu de contribuer à la mise au point de mesures visant à assurer la participation directe des peuples autochtones aux réunions des Nations Unies, deuxièmement de favoriser des efforts plus importants et plus concertés au sein du système des Nations Unies pour promouvoir les droits des peuples autochtones, troisièmement de promouvoir aux niveaux national et local les activités visant à assurer la réalisation des droits des peuples autochtones et, quatrièmement, de rendre hommage aux peuples autochtones et à leurs contributions au niveau mondial.

10. En outre, le Rapporteur spécial s'est rendu au Pérou et au Brésil en mars et en avril 2012 respectivement. Il s'est entretenu avec des dirigeants autochtones et des responsables gouvernementaux de la mise en place de mécanismes de consultation des peuples autochtones et pour essayer de clarifier les dimensions pratiques du principe du consentement préalable exprimé librement et en connaissance de cause. Au Pérou, il a participé à des débats sur un nouveau règlement destiné à compléter une loi en vigueur sur la consultation des peuples autochtones. Au Brésil, il a participé à une conférence organisée par le Gouvernement pour lancer des discussions avec les dirigeants autochtones en vue d'élaborer une nouvelle loi ou un nouveau règlement sur la consultation. Dans ses déclarations, il a souligné qu'il fallait faire davantage pour permettre aux peuples autochtones de définir leurs propres priorités de développement. Il a, en particulier, évoqué les procédures de consultation des peuples autochtones sur les décisions législatives et administratives les affectant, en particulier en ce qui concerne les activités envisagées par les industries extractives. De telles procédures, a-t-il insisté, devraient comporter un vrai dialogue dans le cadre duquel les priorités de développement des peuples autochtones seraient primordiales.

11. En outre, en octobre 2011, le Rapporteur spécial et des membres de l'Instance permanente et du Mécanisme d'experts ont participé à une réunion au siège de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) à Paris, au cours de laquelle celle-ci a donné le coup d'envoi de ses travaux visant à élaborer une politique vis-à-vis des peuples autochtones. À cette occasion, le Rapporteur spécial a souligné que la programmation de l'UNESCO, tout comme celle des autres organes des Nations Unies soucieux des intérêts des peuples autochtones, devait au minimum être compatible avec les normes internationales apparues en la matière, ainsi qu'avec les lois et les politiques nationales pertinentes. Toutefois, dans l'idéal, l'UNESCO ne devait pas seulement, dans le cadre de ses programmes, éviter de porter préjudice aux peuples autochtones mais elle devait aussi promouvoir activement leurs droits, comme elle l'avait déjà fait à de nombreuses occasions et au moyen de multiples programmes. Il a exprimé sa conviction qu'une politique de l'UNESCO pouvait grandement contribuer à soutenir les droits des peuples autochtones de trois manières principales: premièrement, en aidant l'UNESCO à réfléchir sur les effets de ses programmes actuels sur les peuples autochtones en évaluant ces programmes; deuxièmement, en aidant l'UNESCO dans sa planification stratégique de programmes concernant les peuples autochtones, en incorporant l'objectif de protection des droits des peuples autochtones au travail programmatique; et, troisièmement, en fournissant à l'UNESCO des orientations pratiques pour tenir avec les peuples autochtones des consultations en relation avec ses programmes et activités.

12. Durant son séjour à Paris, le Rapporteur spécial a également rencontré des représentants des programmes de l'UNESCO concernant les peuples autochtones, notamment des représentants du Centre du patrimoine mondial et de la Section du patrimoine culturel immatériel de la Division des expressions culturelles et du patrimoine. Il a communiqué à l'UNESCO des informations qu'il avait reçues concernant l'impact sur des peuples autochtones du classement de certains sites au patrimoine mondial.

13. Depuis lors, le Rapporteur spécial a continué d'étudier la question dans le cadre de ses visites de pays et de son examen de cas particuliers. Par exemple, au cours de sa visite en Argentine en novembre et décembre 2011, il a été informé des problèmes associés au site du patrimoine mondial de Quebrada de Humahuaca. Dans la déclaration qu'il a faite à la suite de sa visite, il s'est dit préoccupé par les informations reçues selon lesquelles les peuples autochtones vivant autour du site n'avaient pas été associés à la procédure d'inscription de celui-ci au patrimoine mondial, ne participaient pas à sa gestion et se sentaient limités dans leur capacité d'y préserver leurs activités traditionnelles et de subsistance. Il est à noter, cependant, que le Rapporteur spécial a également eu connaissance d'exemples positifs en la matière, notamment l'inscription récente de la

région lapone du nord de la Suède au patrimoine mondial, que les peuples samis ont activement soutenue. Il note également comme exemple d'une pratique optimale l'inscription du Pueblo de Taos au Nouveau-Mexique (États-Unis d'Amérique) au patrimoine mondial qui a été proposée par les habitants de Taos eux-mêmes. Le Rapporteur spécial continuera de suivre l'inscription de sites au patrimoine mondial en relation avec les peuples autochtones dans l'espoir d'encourager d'autres bonnes pratiques à cet égard.

14. En outre, le Rapporteur spécial a collaboré avec le Programme des Nations Unies pour le développement afin de produire un guide sur les droits des peuples autochtones à l'usage de son personnel et d'autres professionnels du développement travaillant sur les questions autochtones.

## **2. Allégations de violations des droits de l'homme**

15. Le Rapporteur spécial reçoit de nombreuses allégations de violations des droits des peuples autochtones dans des situations particulières et souvent y répond en faisant part de ses préoccupations aux gouvernements concernés. Dans certains cas, il s'est rendu sur place pour examiner la situation et a établi des rapports comportant des observations et des recommandations. En mars 2012, il s'est rendu au Costa Rica et a rencontré des dirigeants autochtones et des représentants du Gouvernement dans le cadre du suivi de sa mission de 2011 qui visait à examiner la situation des communautés autochtones qui pourraient être touchées par un projet hydroélectrique, et de son rapport sur cette situation (A/HRC/18/35/Add.8).

16. Dans le cadre de l'examen de cas particuliers, les rapports sur les communications des titulaires de mandat au titre des procédures spéciales contiennent le texte intégral des courriers adressés aux gouvernements et des réponses de ceux-ci concernant les allégations de violations des droits de l'homme des peuples autochtones (A/HRC/19/44 et A/HRC/20/30). Au cours de l'année écoulée, le Rapporteur spécial a adressé des communications concernant des cas spécifiques aux pays suivants: Australie, Bangladesh, Bolivie (État plurinational de), Brésil, Canada, Chili, Chine, Costa Rica, États-Unis, Éthiopie, Finlande, France, Guatemala, Indonésie, Israël, Malaisie, Mexique, Panama, Pérou, Philippines et Thaïlande. Certaines de ces communications ont été envoyées conjointement avec d'autres titulaires de mandat au titre des procédures spéciales. Le Rapporteur spécial sait gré aux nombreux gouvernements qui lui ont répondu et espère que les autres feront de même.

17. Le Rapporteur spécial s'est efforcé d'assurer le suivi de ces nombreuses communications, formulant, dans de nombreux cas, des observations détaillées accompagnées de recommandations sur ces situations. Ces observations sont incluses comme lettres de suivi dans les rapports sur les communications des procédures spéciales. Il a le plaisir de signaler au Conseil des droits de l'homme que, dans presque toutes les situations sur lesquelles il a rédigé des observations, les gouvernements concernés ont répondu de façon concrète, ce qui a permis d'instaurer un dialogue substantiel. Parmi les questions abordées par le Rapporteur spécial dans ses observations figurent des projets d'extraction et de mise en valeur de ressources naturelles exécutés sur des territoires autochtones, notamment des projets miniers et hydroélectriques; des menaces posées à des lieux sacrés ou à des zones ayant une importance culturelle pour les peuples autochtones en raison de conflits d'intérêts concernant ces mêmes territoires; des expulsions de peuples autochtones de leurs terres et territoires ancestraux et l'élaboration de lois et politiques nationales qui pourraient avoir des conséquences néfastes sur la vie des peuples autochtones.

18. Le Rapporteur spécial a également à l'occasion publié des communiqués de presse ou fait des déclarations publiques sur des situations de préoccupation immédiate dans certains pays. Depuis son précédent rapport au Conseil, il a publié des déclarations au sujet des manifestations de peuples autochtones contre un projet de construction d'une route traversant le Parc national et territoire autochtone Isiboro-Sécure dans l'État plurinational de Bolivie; des propositions de membres du Parlement norvégien visant à abroger des lois et des mesures clefs relatives aux droits des Samis; de la situation socioéconomique des membres de la Première nation Attawapiskat au Canada; et, dans une déclaration conjointe faite avec le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, des conséquences sur les droits des peuples autochtones de projets de développement agro-industriel à grande échelle en Asie du Sud-Est.

### 3. Évaluations de pays

19. Depuis le début de son mandat, le Rapporteur spécial a établi plusieurs rapports consacrés à la situation des droits des peuples autochtones dans certains pays, suite à la visite de ces pays. Ces documents ont présenté des conclusions et recommandations visant à renforcer le recours aux meilleures pratiques, à cerner les sujets de préoccupation et à améliorer la situation des droits des peuples autochtones dans les pays visités. Les évaluations de pays publiées comme additifs au présent rapport concernent les situations des peuples autochtones en Argentine et aux États-Unis. En août 2012, le Rapporteur spécial se rendra à El Salvador et établira ensuite un rapport sur la situation des peuples autochtones dans ce pays. En outre, il entame la planification de ses futures visites en Namibie et au Panama et tient à remercier les Gouvernements de ces pays d'avoir accepté de le recevoir. Il espère que ses demandes restées en suspens pour des visites dans d'autres pays recevront, elles aussi, une réponse favorable.

### 4. Questions thématiques

20. Le Rapporteur spécial a continué à étudier les sujets d'intérêt et de préoccupation récurrents pour les peuples autochtones du monde entier, en particulier la question des industries d'extraction et de leurs effets sur les peuples autochtones. Il indique les progrès qu'il a réalisés à cet égard au chapitre IV ci-après. Un autre problème abordé par le Rapporteur spécial au cours des douze derniers mois est celui de la violence contre les femmes et les fillettes autochtones, qu'il examine au chapitre III ci-après.

## III. Violences à l'égard des femmes et des fillettes autochtones

21. La question des violences à l'égard des femmes et des fillettes autochtones s'est posée dans le cadre des visites de pays du Rapporteur spécial, en particulier aux États-Unis, et dans son examen de cas particuliers. Elle a également constitué le thème du séminaire organisé par l'Instance permanente sur les questions autochtones mentionné plus haut, auquel a participé le Rapporteur spécial (voir par. 6). Ce séminaire a pris pour point de départ l'article 22 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, aux termes duquel les États «prennent des mesures en concertation avec les peuples autochtones, pour veiller à ce que les femmes et les enfants autochtones soient pleinement protégés contre toutes les formes de violence et de discrimination et bénéficient des garanties voulues».

22. Une des tâches confiées au Rapporteur spécial par le Conseil des droits de l'homme dans sa résolution 15/14 étant d'accorder une attention particulière aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales des enfants et des femmes autochtones et de tenir compte de la question de la parité entre les sexes, le Rapporteur spécial souhaite appeler l'attention sur les vues qu'il a exprimées lors du séminaire et qui sont exposées dans les paragraphes suivants. Ces observations ne visent pas à l'exhaustivité.

## **A. Normes internationales applicables à la lutte contre la violence envers les femmes et les fillettes autochtones**

23. Tout au long de son travail, le Rapporteur spécial a entendu des témoignages bouleversants sur les souffrances des femmes et des fillettes autochtones victimes de violences et des récits inspirant de résilience et de mesures prises pour surmonter cette souffrance.

24. Au sein du système international des droits de l'homme, il existe aujourd'hui un vaste ensemble de normes relatives aux droits de l'homme applicables à la lutte contre la violence envers les femmes. En tant que femmes, les femmes autochtones bénéficient des droits consacrés dans de nombreux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme qui concernent spécifiquement les femmes, en particulier la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, le Programme d'action adopté par la quatrième Conférence mondiale sur les femmes et la Convention interaméricaine sur la prévention, la sanction et l'élimination de la violence contre la femme. En outre, en tant qu'autochtones, les femmes autochtones se voient garantir l'exercice des droits consacrés notamment par la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Bien qu'elle ne soit pas un traité, la Déclaration traduit une conception commune autorisée, au niveau mondial, du contenu minimum des droits des peuples autochtones, fondée sur diverses sources tirées du droit international des droits de l'homme.

25. L'existence et le contenu général de ces deux régimes de droits – les droits des femmes et les droits des peuples autochtones – sont relativement bien compris dans de nombreuses instances, en particulier au sein du système international des droits de l'homme. Toutefois, la question se pose nécessairement dans ce contexte de savoir comment exactement les droits garantis aux femmes autochtones en tant que femmes et ceux qui leur sont garantis en tant qu'autochtones sont liés et interagissent. À cela s'ajoute la question de savoir comment les normes internationales relatives aux droits de l'homme protègent ou devraient protéger les femmes autochtones différemment des femmes non autochtones.

## **B. Approche globale pour lutter contre la violence à l'égard des femmes et fillettes autochtones**

26. L'approche exposée par la Rapporteuse spéciale sur la violence contre les femmes, ses causes et conséquences, Rashida Manjoo, dans son rapport de 2011 à l'Assemblée générale (A/66/215) peut constituer un début de réponse à ces questions. Bien que se référant à la violence contre les femmes en termes généraux, elle a insisté sur le fait que la lutte contre cette violence nécessitait une approche globale, c'est-à-dire une approche qui implique de considérer les droits comme universels, interdépendants et indivisibles, de situer la violence dans un continuum qui englobe la violence interpersonnelle et structurelle; de tenir compte à la fois des discriminations individuelles et structurelles, notamment des inégalités structurelles et institutionnelles; et d'analyser les hiérarchies sociales et/ou économiques entre les femmes et entre elles et les hommes.

27. De la même manière, la lutte contre la violence à l'égard des femmes et des fillettes autochtones doit être menée de façon globale, et non sans tenir compte des droits des peuples autochtones en général. Ainsi, cette violence, qui est désespérément fréquente de par le monde, ne saurait être envisagée en dehors de l'histoire de discrimination et de marginalisation qui a invariablement été celle des peuples autochtones et qui se manifeste sur le plan structurel, de façon inquiétante et persistante, par la pauvreté et le manque d'accès aux terres, aux ressources, à l'éducation et aux services de santé, des facteurs qui



tous affectent les peuples autochtones, en particulier les femmes. L'histoire de la discrimination contre les peuples autochtones a également abouti à la détérioration des structures sociales et des traditions culturelles autochtones et à la déstabilisation ou la désintégration des systèmes de gouvernance et de justice autochtones, compromettant, dans de nombreux cas, la capacité des peuples autochtones de réagir efficacement à la violence contre les femmes et les fillettes dans leurs communautés.

28. Il faut donc, pour lutter contre la violence à l'égard des femmes et des fillettes autochtones, remédier aux legs structurels du colonialisme et de la discrimination que les peuples autochtones ont subis et, pour ce faire, promouvoir les droits garantis aux peuples autochtones, en particulier par la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Le Rapporteur relève que les normes énoncées dans la Déclaration tendent essentiellement à remédier aux obstacles et discriminations structurels auxquels les peuples autochtones se sont heurtés dans l'exercice de leurs droits de l'homme fondamentaux. De ce fait, la Déclaration ne vise pas à conférer aux peuples autochtones des droits fondamentaux spéciaux ou nouveaux; elle développe plutôt des principes et des droits généraux dans le domaine des droits de l'homme en les situant dans le contexte historique, culturel et social propre aux peuples autochtones, notamment la situation des femmes et des fillettes autochtones.

### **C. Élément essentiel de l'approche globale: promouvoir l'autodétermination des peuples autochtones**

29. Une approche globale de la lutte contre la violence à l'égard des femmes et des fillettes doit donc inclure, conformément à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, la promotion de l'autonomie des peuples autochtones (art. 5 et 18); le renforcement des systèmes de justice traditionnelle des peuples autochtones (art. 34 et 35); l'amélioration de l'accès des peuples autochtones à la justice (art. 40); et l'amélioration de la situation socioéconomique des peuples autochtones (art. 21). Globalement, remédier à la violence contre les femmes autochtones doit, d'une certaine manière, aller de pair avec la promotion de l'autodétermination des peuples autochtones. Comme le Rapporteur spécial et d'autres l'ont souligné, le droit à l'autodétermination des peuples autochtones qui est affirmé à l'article 3 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones est un droit fondateur, sans lequel les autres droits des autochtones, qu'ils soient collectifs ou individuels, ne peuvent s'exercer pleinement. Renforcer l'autodétermination des peuples autochtones tend également à donner de bons résultats pratiques; des études ont montré que les populations autochtones qui gèrent effectivement leurs propres affaires ont tendance à mieux réussir, pour toute une série d'indicateurs, que les autres.

30. À cet égard, le Rapporteur spécial souhaite mentionner trois moyens spécifiques de promouvoir l'autodétermination des peuples autochtones dans le cadre de la lutte contre la violence envers les femmes et les fillettes. Bien que les points suivants ne soient, bien entendu, pas exhaustifs, ils donnent des indications sur les mesures que les États et les peuples autochtones eux-mêmes doivent prendre pour remédier aux préoccupations dans ce domaine.

31. Tout d'abord, les États devraient éviter d'apporter, aux problèmes sociaux des communautés autochtones, notamment la violence à l'égard des femmes, des réponses qui tendent à limiter, saper ou contourner l'autorité et l'autonomie de ces peuples. À cet égard, les États devraient éviter de restreindre sans nuances la compétence des systèmes de justice autochtones traditionnels pour connaître des cas de violence à l'égard des femmes, au motif que le système judiciaire de l'État serait mieux équipé pour traiter ces affaires ou que le recours aux systèmes de justice autochtones aboutirait nécessairement à des jugements

injustes dans les affaires de violences à l'égard des femmes. Dans l'exercice de ses fonctions, le Rapporteur spécial a été confronté à des situations dans lesquelles les États, face à de graves problèmes sociaux au sein de communautés autochtones, notamment des actes de violence à l'égard des femmes et des enfants, prennent des mesures limitant la capacité des peuples autochtones de prendre des décisions ou d'administrer la justice au sein de leurs propres communautés, en se réservant ce pouvoir décisionnel ou l'administration de la justice ou les confiant à des tiers. Or les politiques qui limitent l'autorité des peuples autochtones risquent de compromettre leur autodétermination et il a été démontré que d'une manière générale elles étaient moins efficaces à long terme que les initiatives dont les peuples autochtones eux-mêmes ont la maîtrise.

32. Deuxièmement, les États devraient accroître la participation des peuples autochtones à la conception, l'exécution et la supervision des programmes visant à prévenir et réprimer les actes de violence à l'égard des femmes. La mise au point de programmes efficaces et culturellement adéquats exige innovation et souplesse et n'est pas exempte de difficultés. Il faut dès le départ consulter les groupes autochtones concernés quant aux besoins de la communauté, à la conception de programmes et au degré d'ouverture aux divers modèles. Il est en particulier essentiel de fournir un soutien continu aux programmes, notamment ceux conçus par les peuples autochtones eux-mêmes qui ont déjà produit des résultats. Le Rapporteur spécial a observé de nombreux exemples de succès de programmes sous contrôle autochtone qui sont déjà en place pour répondre aux problèmes de violence familiale, d'alcoolisme, de développement communautaire et autres sujets de préoccupation, par des moyens culturellement appropriés et adaptés aux besoins locaux. Ces types de programmes administrés par les autochtones doivent être soutenus et encouragés.

33. Troisièmement, les peuples autochtones eux-mêmes doivent continuer à renforcer leurs propres capacités d'organisation et de gouvernance locale ainsi que leurs institutions judiciaires afin de relever les défis auxquels sont confrontées leurs communautés. Il incombe aux peuples autochtones d'œuvrer à reconstruire des relations fortes et saines au sein de leur famille et de leurs communautés, et à prendre des mesures concertées pour traiter les maux sociaux là où ils existent. Au sein de leurs foyers, de leurs communautés et, plus largement, du peuple auquel ils appartiennent, les autochtones doivent remettre en cause et combattre, là où elles existent, les structures sociales patriarcales, les attitudes persistantes de supériorité des hommes sur les femmes et les prétendues justifications culturelles avancées pour battre les femmes et exercer une discrimination à leur encontre. À cet égard, les peuples autochtones doivent faire des efforts concertés pour renforcer leurs systèmes de justice traditionnels lorsque ceux-ci n'offrent pas de recours utiles pour sanctionner et prévenir la violence à l'égard des femmes et fillettes autochtones conformément aux normes relatives aux droits de l'homme applicables en la matière.

#### **IV. Rapport sur l'état d'avancement de l'étude des droits des peuples autochtones en relation avec les industries extractives**

34. Dans son précédent rapport au Conseil des droits de l'homme, le Rapporteur spécial a souligné que l'extraction et l'exploitation des ressources naturelles en territoire autochtone ou à proximité était désormais au premier rang des préoccupations des peuples autochtones de par le monde et était peut-être aussi la cause la plus fréquente d'obstacles à la pleine réalisation de leurs droits (A/HRC/18/35, par. 57). Il a exprimé son intention d'accorder une importance particulière à cette question dans le cadre de son plan de travail pour le reste de son mandat, avec pour objectif de contribuer à clarifier les normes internationales applicables et à les rendre opérationnelles.

## A. Activités liées relatives à l'étude

35. Au cours de l'année écoulée, le Rapporteur spécial a tenu des consultations avec des représentants de peuples autochtones, de gouvernements et de sociétés transnationales afin de recueillir leurs vues sur les divers aspects de la question des projets d'extraction ou autres importants projets de développement qui touchent les peuples autochtones. Lors des visites officielles du Rapporteur spécial en Argentine, au Costa Rica et aux États-Unis, les peuples autochtones se sont à maintes reprises déclarés préoccupés par les activités d'extraction et autres activités d'exploitation des ressources. Le Rapporteur spécial a eu l'occasion d'examiner des cas d'exploitation minière, d'extraction de ressources en hydrocarbures et de mise en valeur de l'énergie hydroélectrique et de s'en entretenir avec des représentants du Gouvernement et des communautés autochtones concernées.

36. En outre, le Rapporteur spécial a échangé des informations sur des cas d'industries extractives avec des représentants des peuples autochtones, des gouvernements et des sociétés transnationales dans le cadre de la procédure de communications (voir par. 15 à 17). Ont également été utiles à son étude des industries extractives les entretiens qu'il a eus avec des représentants des peuples autochtones et des acteurs gouvernementaux au Brésil et au Pérou, dans le contexte de l'élaboration de lois ou de règlements relatifs aux procédures de consultation (voir par. 10).

37. Le Rapporteur spécial a approfondi son dialogue avec les acteurs pertinents en matière d'industries extractives en participant à des conférences et à des réunions en Espagne, en Norvège, au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et en Suède. En octobre 2011, il a participé à une conférence sur le thème: «Une activité dangereuse: le coût humain des campagnes contre la dégradation de l'environnement et contre les violations des droits fonciers», organisée par les Brigades de paix internationales et d'autres organisations non gouvernementales. La conférence, qui s'est tenue à Londres, a réuni des représentants de la société civile, du Gouvernement britannique et de sociétés transnationales établies au Royaume-Uni afin d'examiner les effets des industries extractives sur les droits de l'homme des peuples autochtones et autres communautés locales et les difficultés auxquelles sont confrontés les défenseurs des droits de l'homme dans ce contexte. Le Rapporteur spécial a prononcé un discours liminaire dans lequel il a insisté sur la nécessité de renforcer la capacité de négociation des peuples autochtones afin de leur permettre de surmonter les inégalités de pouvoir et de participer de manière effective aux procédures de consultation concernant les activités extractives projetées sur leurs territoires ou à proximité. Lors de son séjour à Londres, le Rapporteur spécial a eu des entretiens informels avec des représentants du Gouvernement britannique, des membres du Parlement et des représentants des organisations de la société civile afin de recueillir des informations et des vues sur les politiques officielles et la législation concernant l'impact des sociétés transnationales basées au Royaume-Uni sur les peuples autochtones de par le monde.

38. En février 2012, le Rapporteur spécial a également participé en tant qu'orateur principal à une conférence sur les peuples autochtones, les entreprises et l'environnement organisée à Kirkenes (Norvège) par le Groupe de travail des peuples autochtones du Conseil euroarctique de la mer de Barents et du Conseil régional de Barents, organisme consultatif composé de représentants des Nénets, des Samis et des Vepses, peuples autochtones de la région de Barents vivant au nord de la Finlande, de la Norvège et de la Fédération de Russie. Au cours de la conférence, des représentants des peuples autochtones, des gouvernements et des entreprises ont également fait des exposés sur les conséquences, pour les peuples autochtones, des stratégies et des projets de développement des activités d'extraction des ressources naturelles dans la région de Barents. Dans son discours, le Rapporteur spécial a insisté sur la nécessité de mettre en place un nouveau modèle de développement qui permette aux peuples autochtones d'être de véritables partenaires, en

particulier en ce qui concerne les activités d'extraction des ressources naturelles menées sur leurs terres traditionnelles ou à proximité.

39. En avril 2012, le Rapporteur spécial s'est rendu à Madrid pour rencontrer des représentants du Gouvernement espagnol, du Congrès des députés, d'entreprises et d'organisations non gouvernementales et s'entretenir avec eux de l'incidence des activités des sociétés transnationales ayant leur siège en Espagne sur les droits des peuples autochtones à travers le monde, en particulier en Amérique latine, où ces sociétés sont très présentes. La visite, qui avait été organisée par le Gouvernement espagnol et Almáciga, une organisation non gouvernementale, a permis au Rapporteur spécial de recueillir des informations et des vues sur les programmes et politiques du Gouvernement et des entreprises en ce qui concerne les droits fondamentaux des peuples autochtones.

40. Le Rapporteur spécial était à Jokkmokk (Suède) en juin 2012 pour participer à une conférence sur l'exploitation minière et d'autres activités d'extraction des ressources naturelles menées à Sápmi, territoire sami qui s'étend au nord de la Finlande, de la Norvège, de la Fédération de Russie et de la Suède. La conférence, qui était organisée par l'Association nationale des Samis de Suède, lui a donné l'occasion d'entendre les préoccupations des représentants samis, en particulier au sujet des incidences des activités extractives sur l'élevage des rennes, et les attentes des représentants du Gouvernement et du secteur industriel. Dans son exposé, le Rapporteur spécial a souligné la nécessité de mettre en place des lois nationales efficaces ainsi que des politiques sur la responsabilité sociale des entreprises pour protéger les droits des peuples autochtones dans le cadre des activités extractives existantes ou envisagées.

41. Au moment de l'établissement du présent rapport, le Rapporteur spécial mettait au point les derniers détails des consultations qu'il prévoit d'engager en Australie avec des représentants des peuples autochtones, du Gouvernement fédéral, des gouvernements des États et des sociétés ayant leur siège dans le pays au sujet des activités de ces dernières en Australie et à l'étranger. Ces consultations, qui doivent avoir lieu en août 2012, sont organisées par le Congrès national des peuples premiers d'Australie, en coopération avec des représentants des sociétés concernées.

## **B. Coopération avec le Mécanisme d'experts**

42. Après que le Rapporteur spécial a achevé son rapport précédent au Conseil des droits de l'homme, dans lequel il faisait part de son intention d'accorder une attention particulière à la question des activités extractives pendant le reste de son mandat en vue d'élaborer des lignes directrices dans ce domaine, le Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones a annoncé à sa quatrième session, en juillet 2011, qu'il s'attacherait également en priorité à cette question dans le cadre du suivi de son étude thématique sur le droit des peuples autochtones de prendre part aux décisions qui les concernent. Le Rapporteur spécial a rencontré le Mécanisme d'experts au cours de la quatrième session de ce dernier pour discuter des travaux qu'il prévoyait d'entreprendre au sujet des activités extractives, et a par la suite poursuivi ses échanges avec le Mécanisme au fur et à mesure de l'avancement des travaux en question.

43. Le Mécanisme d'experts a récemment proposé au Rapporteur spécial d'élaborer avec lui des lignes directrices concernant la mise en œuvre des droits des peuples autochtones dans le contexte des activités extractives; le Rapporteur spécial examinera la proposition avec le Mécanisme d'experts à la cinquième session de ce dernier, en juillet 2012.

44. Le Rapporteur spécial a l'intention de continuer à examiner la question des activités extractives pendant le restant de son mandat, en coordination avec le Mécanisme d'experts. Il prévoit d'incorporer, dans un prochain rapport au Conseil, des exemples de bonnes pratiques tirés de son analyse des expériences qu'il aura observées à travers le monde. En fonction des résultats des travaux du Mécanisme d'experts sur la question, il pourra également élaborer ou contribuer à l'élaboration de lignes directrices, comme il l'avait proposé dans son précédent rapport au Conseil.

### **C. Observations visant à favoriser une conception commune des normes internationales pertinentes et de leur application**

45. En prévision de la poursuite de ses travaux sur la question des activités extractives en coordination avec le Mécanisme d'experts, le Rapporteur spécial estime utile de faire part des observations que lui inspirent ses rencontres avec les acteurs concernés. Comme indiqué dans son précédent rapport au Conseil, un obstacle majeur à la protection effective des droits des peuples autochtones dans le contexte de l'extraction et de la mise en valeur des ressources naturelles tient à l'existence de points de vue divergents quant aux incidences concrètes des normes internationales consacrant les droits des peuples autochtones et au type de mesures requises pour que les États, les entreprises et les peuples autochtones eux-mêmes assument leurs responsabilités (A/HRC/18/35, par. 85). Le Rapporteur spécial a constaté que ces divergences persistaient au fur et à mesure qu'il poursuivait l'examen des préoccupations des peuples autochtones au sujet des activités extractives.

46. Dans la suite du présent rapport, le Rapporteur spécial formule des observations visant à favoriser une conception commune des normes pertinentes et de leurs incidences concrètes. Le but est de contribuer à la définition de critères conceptuels permettant de recenser les normes internationales applicables aux projets d'extraction et de mise en valeur des ressources qui ont des incidences sur les peuples autochtones en vue d'aboutir à des résultats concrets qui respectent pleinement les droits de ces peuples. Les observations formulées ci-après s'inspirent des rapports précédents du Rapporteur spécial sur l'obligation qu'ont les États de consulter les peuples autochtones sur tout ce qui les touche (voir A/HRC/12/34) et sur la responsabilité qui incombe aux entreprises de respecter les droits des peuples autochtones (voir A/HRC/15/37). Elles tiennent également compte du récent rapport du Mécanisme d'experts (A/HRC/EMRIP/2011/2) et le complètent.

#### **1. Nécessité d'adopter une approche qui tienne pleinement compte des droits susceptibles d'être affectés par les activités extractives**

47. L'examen de la question des activités extractives et de leurs incidences sur les peuples autochtones part généralement d'une réflexion autour du sens des principes de la consultation et du consentement préalable donné librement et en connaissance de cause qui sont énoncés dans les instruments internationaux et la jurisprudence des organes internationaux. Ce débat est devenu hautement controversé en raison des divergences d'opinions quant à l'étendue de l'obligation des États de consulter les peuples autochtones et la mesure dans laquelle l'obtention du consentement de ces derniers est requise aux fins des projets d'extraction susceptibles de les affecter.

48. Le Rapporteur spécial est d'avis que la tendance à se focaliser sur la consultation et le consentement sème la confusion quant au cadre des droits de l'homme à prendre en considération pour déterminer les conditions dans lesquelles les entreprises pourraient légitimement mener des activités extractives en territoire autochtone ou à proximité. C'est faire fausse route que d'examiner la question des droits des peuples autochtones dans le contexte des projets d'exploitation des ressources sous le seul angle du droit d'être consulté

et du droit de donner son consentement préalable librement et en connaissance de cause. Il est évidemment essentiel de bien comprendre la portée des principes de la consultation et du consentement, mais ce n'est pas en limitant la discussion à ces seuls principes que l'on obtiendra des résultats.

49. Ce qu'il faut bien comprendre, c'est avant tout que ni la consultation ni le consentement ne sont une fin en soi et qu'il ne s'agit pas non plus de droits autonomes. Comme l'a conclu la Cour interaméricaine des droits de l'homme dans l'affaire *Saramaka c. Suriname*<sup>1</sup>, les principes de la consultation et du consentement constituent ensemble une norme spéciale qui protège des droits substantiels des peuples autochtones et en permet l'exercice. Elle complète ces droits substantiels, notamment le droit à la propriété – qui était au cœur de l'arrêt de la Cour dans l'affaire susmentionnée – et d'autres droits susceptibles d'être affectés par la mise en valeur et l'extraction des ressources naturelles, et contribue à leur donner effet.

50. Il a été abondamment démontré que les principaux droits substantiels des peuples autochtones qui sont susceptibles d'être affectés par la mise en valeur et l'extraction des ressources naturelles sont notamment leurs droits à la propriété, à la culture et à la liberté de religion; leur droit de ne faire l'objet d'aucune forme de discrimination en ce qui concerne l'accès aux terres, territoires et ressources naturelles, notamment les lieux et objets sacrés; leur droit à la santé et au bien-être physique dans un environnement non pollué et sain; et leur droit de définir et de mettre en œuvre leurs propres priorités en matière de développement, notamment dans le domaine de la mise en valeur des ressources naturelles, conformément à leur droit fondamental à l'autodétermination. Ces droits trouvent leur fondement dans divers instruments internationaux, dont les instruments multilatéraux contraignants relatifs aux droits de l'homme, qui ont été ratifiés par de nombreux pays, et sont consacrés dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones<sup>2</sup>.

51. Par leur nature même, les droits auxquels l'extraction des ressources naturelles peut porter atteinte nécessitent, pour pouvoir être exercés, que leurs titulaires jouissent de l'autonomie de décision. C'est particulièrement évident en ce qui concerne le droit de définir des priorités en matière de développement et le droit à la propriété, mais c'est également vrai d'autres droits. C'est pourquoi la règle de la consultation et du consentement qui s'applique spécifiquement aux peuples autochtones est un moyen de donner effet à ces droits, et se justifie d'autant plus que les peuples autochtones sont d'une manière générale marginalisés sur le plan politique, mais elle est loin de refléter toute l'étendue des droits des peuples autochtones (A/HRC/18/35, par. 82).

<sup>1</sup> Arrêt du 28 novembre 2007, par. 129 à 137.

<sup>2</sup> Voir E/CN.4/2003/90, par. 6 à 30 (relatifs aux incidences des projets de développement à grande échelle sur les droits des peuples autochtones, notamment leurs droits sur les terres et les ressources); E/CN.4/2002/97, par. 39 à 57 (passage en revue des textes et pratiques internationaux et nationaux qui protègent les droits des autochtones sur leurs terres, territoires et ressources naturelles); A/HRC/9/9, par. 20 à 30 (examen de la pratique des organes conventionnels dans le cadre des instruments internationaux d'application générale); Rapport sur la situation des droits de l'homme en Équateur (OEA/Ser.L/V/II.96, Doc. 10 rev. 1 (1997)), chap. VIII (examen de la pollution de l'environnement résultant de l'exploitation pétrolière et de son incompatibilité avec les droits à la vie et au bien-être physique); droits des peuples autochtones et tribaux sur leurs terres ancestrales et leurs ressources, normes et jurisprudence du système interaméricain des droits de l'homme (OEA/Ser.L/V/II.Doc. 56/09 (2009)), par. 5 à 22 (examen des fondements des droits des autochtones sur leurs terres, territoires et ressources issus des instruments internationaux, du droit coutumier international et de la pratique des organes conventionnels).

52. En outre, il faut bien comprendre que la règle de la consultation et du consentement n'est pas la seule garantie contre les mesures susceptibles de porter atteinte aux droits des peuples autochtones sur leurs terres, territoires et ressources naturelles, entre autres droits. Les autres garanties comprennent entre autres la réalisation d'études d'impact préalables prenant dûment en considération l'intégralité des droits des peuples autochtones, la mise en place de mesures d'atténuation pour prévenir ou réduire au minimum les atteintes à l'exercice de ces droits, le partage des avantages et la réparation des préjudices causés, conformément aux normes internationales applicables<sup>3</sup>. Toutes ces garanties, dont l'obligation de consulter qui incombe à l'État, sont autant de précautions qui devraient être prises en considération dans les décisions relatives à toute mesure susceptible de porter atteinte aux droits des peuples autochtones sur leurs terres et les ressources qui s'y trouvent et à d'autres droits indispensables à leur survie.

53. La consultation, le consentement et les garanties connexes sont indispensables pour protéger les droits des peuples autochtones face aux entreprises qui mènent des activités extractives ou cherchent à mener de telles activités sur leurs territoires ou à proximité, mais il faut d'abord comprendre la portée des droits substantiels concernés et les incidences potentielles de ces activités sur ces droits pour pouvoir faire face aux nombreux problèmes qui se posent dans ce contexte.

## **2. Obligation de protéger incombant aux États et responsabilité des entreprises en ce qui concerne le respect des droits fondamentaux des peuples autochtones dans le cadre d'activités d'extraction**

54. Le Rapporteur spécial a noté que les États et les sociétés transnationales étaient très favorables au cadre de référence «protéger, respecter et réparer» incorporé dans les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme (A/HRC/17/31, annexe) que le Conseil des droits de l'homme a approuvés en 2011 dans sa résolution 17/4. Les Principes directeurs confirment la règle de droit international bien établie selon laquelle les États ont l'obligation de protéger les droits de l'homme, notamment contre les violations commises par des entreprises ou d'autres tiers, au moyen de politiques, de règles et de recours appropriés. Le deuxième pilier des Principes directeurs est la responsabilité qui incombe aux entreprises de respecter les droits de l'homme en agissant avec la diligence voulue pour éviter de porter atteinte ou de contribuer à porter atteinte aux droits de l'homme. Le troisième pilier est la nécessité d'assurer des recours utiles et des mesures de réparation en cas de violation.

55. Bien que l'accueil réservé aux Principes directeurs et au cadre de référence «protéger, respecter et réparer» soit largement favorable, le Rapporteur spécial a noté une certaine ambiguïté de la part des gouvernements et des entreprises quant à la manière d'articuler ces principes et les normes relatives aux droits de l'homme concernant spécifiquement les peuples autochtones. Il faut dissiper cette ambiguïté et établir clairement que les Principes directeurs doivent être appliqués de manière à défendre les droits spécifiques des peuples autochtones au même titre que les droits de l'homme en général lorsque des activités industrielles, notamment des activités extractives, portent atteinte ou risquent de porter atteinte à ces droits. Il n'y a aucune raison valable d'exclure les normes relatives aux droits de l'homme qui concernent expressément les peuples autochtones de l'application des Principes directeurs; cela serait en outre contraire à l'injonction faite dans les paragraphes introductifs des Principes directeurs d'appliquer ces principes «d'une

<sup>3</sup> Voir *Saramaka*, par. 138 à 140 (définition de la participation, des études d'impact et du partage des avantages en tant que garanties). Voir aussi, concernant l'examen de ces garanties dans le contexte de la responsabilité des entreprises, A/HRC/15/37, par. 71 à 80.

manière non discriminatoire», en accordant une attention particulière aux droits et aux besoins des groupes vulnérables ou marginalisés.

56. Le Rapporteur spécial note que le Mécanisme d'experts, dans son récent rapport de suivi sur les peuples autochtones et le droit de participer à la prise de décisions (A/HRC/EMRIP/2011/2), a examiné la relation entre les Principes directeurs et les droits des peuples autochtones. Le Rapporteur spécial partage la position du Mécanisme d'experts qui affirme que les Principes directeurs doivent être appliqués sans réserve aux peuples autochtones compte dûment tenu des normes internationales applicables, et demande à tous les acteurs concernés de tenir compte des implications particulières de l'application des Principes directeurs dans le contexte des entreprises qui mènent des activités extractives ou qui cherchent à mener ce type d'activités en territoire autochtone ou à proximité qui sont décrites dans le rapport du Mécanisme d'experts (A/HRC/EMRIP/2011/2, par. 26 à 28).

57. Il convient de rappeler que le rôle de protection qui incombe à l'État dans le contexte des activités extractives suppose que celui-ci établisse un cadre réglementaire qui reconnaisse pleinement les droits des peuples autochtones sur leurs terres et les ressources naturelles qui s'y trouvent ainsi que les autres droits auxquels les activités extractives pourraient porter atteinte, qui prescrive le respect de ces droits par les organes de l'État dans toutes leurs décisions et par les entreprises et qui prévoie des sanctions et des recours effectifs en cas d'atteinte à ces droits par des agents de l'État ou par des entreprises. L'établissement d'un tel cadre réglementaire nécessite l'adoption de lois ou de règlements qui incorporent les normes internationales relatives aux droits des autochtones et en assurent l'application par les différents services de l'administration responsables de la gestion de l'occupation des terres, des activités minières, de l'extraction de pétrole et de gaz et des autres activités d'extraction ou de mise en valeur des ressources naturelles.

58. Le Rapporteur spécial constate avec regret que partout dans le monde les cadres réglementaires sont déficients, si bien qu'à de nombreux égards les droits des peuples autochtones sont insuffisamment protégés face aux activités extractives, voire dans bien des cas ne le sont pas du tout. De profondes réformes législatives et administratives s'imposent dans pratiquement tous les pays où vivent des peuples autochtones pour définir et protéger efficacement les droits de ces derniers sur leurs terres et les ressources qui s'y trouvent ainsi que les autres droits auxquels les activités extractives peuvent porter atteinte. Or parallèlement, c'est dans ces mêmes pays qu'on laisse les activités extractives empiéter sur les territoires autochtones, une situation qui, aux yeux du Rapporteur spécial, est alarmante et appelle des mesures urgentes.

59. De leur côté, les entreprises sont tenues de respecter les droits de l'homme, y compris les droits des peuples autochtones, et cette responsabilité est indépendante de l'obligation de protéger qui incombe à l'État. Le principe 12 des Principes directeurs dispose que les droits de l'homme que les entreprises ont la responsabilité de respecter comprennent «au minimum» ceux figurant dans la Charte internationale des droits de l'homme et les principes concernant les droits fondamentaux énoncés dans la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail de l'Organisation internationale du Travail; le commentaire afférent à ce principe précise que le cas échéant les entreprises devraient prendre en considération d'autres instruments relatifs aux droits de l'homme, tels que ceux qui s'appliquent à des groupes spécifiques comme les peuples autochtones, pour s'acquitter de leur responsabilité de respecter les droits de l'homme. Il est par conséquent évident, en particulier compte tenu du fait que les Principes directeurs doivent être appliqués d'une manière non discriminatoire (voir par. 55), que les droits que les entreprises sont tenues de respecter englobent les droits des peuples autochtones énoncés dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et dans d'autres instruments.



60. Le commentaire relatif au principe 11 des Principes directeurs précise également que la responsabilité qui incombe aux entreprises de respecter les droits de l'homme «existe indépendamment des capacités et/ou de la détermination des États à remplir leurs propres obligations en matière de droits de l'homme et ne restreint pas ces dernières. Elle va en outre au-delà du respect des lois et règlements nationaux qui protègent les droits de l'homme».

61. En dépit du caractère indépendant de la responsabilité des entreprises, le Rapporteur spécial a constaté que dans de nombreux cas les entreprises qui mènent des activités extractives se contentent d'appliquer les lois ou règlements du pays quand bien même ces lois ou règlements sont inopérants pour ce qui est de protéger les droits des autochtones. Il faudrait faire comprendre aux entreprises que respecter les lois ou règlements internes n'est pas suffisant et que la diligence qui est attendue d'elles en matière de respect des droits de l'homme va souvent au-delà et exige qu'elles veillent à ce que leur comportement ne porte pas atteinte ou ne contribue pas à porter atteinte aux droits des peuples autochtones qui sont internationalement reconnus, indépendamment de ce que prévoient les lois nationales dans ce domaine. Le rapport que le Rapporteur spécial a présenté à la quinzième session du Conseil des droits de l'homme (A/HRC/15/37, par. 46) contient une analyse des aspects particuliers de la diligence dont doivent faire preuve les entreprises en ce qui concerne le respect des droits des autochtones.

### **3. Rapport entre la consultation et le consentement d'une part et les obligations de protéger et de respecter incombant respectivement à l'État et aux entreprises d'autre part**

62. Comme indiqué aux paragraphes 47 à 53, la consultation et le consentement sont, au même titre que d'autres mesures de protection comme les études d'impact, les mesures d'atténuation et les mesures de réparation ou le partage des avantages, un moyen de garantir les droits des peuples autochtones lorsque ces droits sont menacés par l'extraction de ressources naturelles. La consultation et le consentement, comme les autres garanties, font partie de l'obligation incombant à l'État de protéger les droits des peuples autochtones dans le contexte des activités extractives qui est énoncée au paragraphe 2 de l'article 32 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et se lit comme suit:

Les États consultent les peuples autochtones concernés et coopèrent avec eux de bonne foi par l'intermédiaire de leurs propres institutions représentatives, en vue d'obtenir leur consentement, donné librement et en connaissance de cause, avant l'approbation de tout projet ayant des incidences sur leurs terres ou territoires et autres ressources, notamment en ce qui concerne la mise en valeur, l'utilisation ou l'exploitation des ressources minérales, hydriques ou autres.

63. Dans ses précédents rapports au Conseil des droits de l'homme, le Rapporteur spécial a examiné en profondeur l'obligation incombant aux États de consulter les peuples autochtones; il a recensé les différents instruments internationaux et autres textes (dont la Déclaration) constituant le fondement de l'obligation de consulter, et s'est efforcé de clarifier la raison d'être des procédures de consultation, leur portée et les prescriptions minimales qu'elles doivent satisfaire (voir par exemple A/HRC/12/34; A/HRC/12/34/Add.6, par. 15 à 41; et A/HRC/15/37, par. 60 à 70).

64. Les prescriptions spécifiques relatives à l'obligation de consulter et d'obtenir le consentement dans toute situation où des activités extractives sont envisagées visent à protéger les droits des peuples autochtones et sont par conséquent intimement liées aux droits concernés et aux incidences potentielles sur ces droits. Il est donc impératif de commencer par définir les droits concernés, comme le Rapporteur spécial le recommande aux paragraphes 49 et 50, pour mettre au point des procédures de consultation et de consentement adaptées. Les peuples ou communautés autochtones qui doivent être

consultés sont ceux dont les droits risquent d'être touchés, les procédures de consultation doivent être conçues de manière à permettre l'identification et la prévention des incidences potentielles sur ces droits et le consentement doit être obtenu s'agissant de ces incidences à des conditions qui garantissent la protection et le respect de ces droits.

65. Comme l'a établi la Cour interaméricaine des droits de l'homme, en conformité avec la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et d'autres instruments, lorsque les droits concernés sont essentiels à la survie des groupes autochtones en tant que peuples distincts et que les incidences prévues sur l'exercice de ces droits sont importantes, le consentement des peuples autochtones n'est plus un simple objectif des consultations; il devient obligatoire<sup>4</sup>. On considère généralement que les droits des peuples autochtones sur les terres qu'ils occupent traditionnellement et les ressources qui s'y trouvent sont nécessaires à la survie de ces peuples. En conséquence, on peut présumer que le consentement des peuples autochtones est requis pour toute opération d'extraction qui se déroule sur des terres officiellement reconnues comme autochtones ou traditionnellement occupées par les peuples autochtones ou qui a des répercussions directes sur des sites ayant une valeur culturelle, notamment des lieux sacrés, ou sur des ressources naturelles que les peuples autochtones utilisent traditionnellement et dont leur survie dépend. Même si le consentement n'est pas impérativement requis, d'autres garanties s'appliquent et toute incidence qui se traduit par une restriction des droits des autochtones doit à tout le moins satisfaire aux critères de nécessité et de proportionnalité et servir un objectif légitime, conformément aux règles générales du droit international des droits de l'homme qui régissent les conditions dans lesquelles des restrictions des droits de l'homme peuvent être admises<sup>5</sup>.

66. Les procédures de consultation relatives aux projets d'activités extractives sont pour les peuples autochtones l'occasion de contribuer activement à l'évaluation préalable de toutes les incidences possibles du projet, pour déterminer notamment si et dans quelle mesure celui-ci risque de porter atteinte à leurs droits fondamentaux et à leurs intérêts. En outre, les procédures de consultation sont essentielles pour la recherche d'alternatives moins préjudiciables ou pour la mise au point de mesures d'atténuation des effets. Idéalement, les consultations devraient également assurer aux peuples autochtones la possibilité de définir leurs propres priorités et leurs propres stratégies en matière de développement et de promouvoir l'exercice de leurs droits fondamentaux.

67. Pour que les procédures de consultation puissent véritablement servir de cadre au dialogue et à la négociation, il faudrait remédier au déséquilibre des forces entre les parties en mettant en place des mécanismes permettant de partager l'information et en renforçant les capacités de négociation des peuples autochtones. Conformément à leur rôle de protection, les États devraient faciliter la mise en place de ces mécanismes, auxquels pourraient être amenés à participer d'autres agents de l'État que ceux directement impliqués dans le projet ou des conseillers extérieurs. Pour s'acquitter de leur obligation de respecter les droits des communautés autochtones, les entreprises privées à l'origine des projets d'extraction devraient de leur côté s'en remettre aux mécanismes autochtones de prise de décisions sans chercher à influencer de quelque manière que ce soit sur le processus de consultation. Ce n'est que si ces conditions sont réunies qu'un accord avec les peuples autochtones pourra être considéré comme résultant de consultations véritablement libres et éclairées.

<sup>4</sup> Voir *Saramaka*, par. 134 et 137.

<sup>5</sup> *Ibid.*, par. 127 à 129 (au sujet des restrictions admises du droit à la propriété). Voir aussi le paragraphe 3 de l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui n'autorise les restrictions à la liberté de religion que pour autant qu'elles soient nécessaires à la protection de la sécurité, de l'ordre et de la santé publique, ou de la morale ou des libertés et droits fondamentaux d'autrui.

68. Tout consentement doit être obtenu sur la base de conditions équitables et justes arrêtées d'un commun accord, notamment en ce qui concerne les mesures de réparation, les mesures d'atténuation et le partage des avantages, et en rapport avec les incidences sur les droits des autochtones concernés. En outre, les conditions d'une relation viable sur le long terme devraient être établies avec la société ou autre entreprise qui gère l'exécution du projet. Il faut donc définir de nouveaux modèles fondés sur de véritables partenariats qui respectent le droit des peuples autochtones de définir leurs propres priorités en matière de développement (voir par. 72 à 76).

69. L'obligation de consulter qui incombe à l'État s'inscrit dans le rôle de protection que celui-ci doit jouer. Indépendamment de cette obligation de l'État, l'entreprise désireuse de se lancer dans des activités extractives susceptibles d'avoir des incidences sur les peuples autochtones a l'obligation de faire en sorte que des consultations suffisantes soient menées et que le consentement des autochtones s'agissant de ces incidences soit obtenu à des conditions équitables, conformément aux normes internationales.

70. Le Rapporteur spécial a constaté que les entreprises qui souhaitent entreprendre des activités extractives susceptibles d'avoir des incidences sur les peuples autochtones tentaient souvent de négocier directement avec les intéressés. Ce type d'initiatives n'est pas a priori incompatible avec les normes internationales relatives aux droits de l'homme, et les peuples autochtones sont libres, en vertu de leur droit à l'autodétermination, d'engager des négociations directement avec les entreprises s'ils le souhaitent. Il se peut que les négociations directes entre les entreprises et les peuples autochtones soient le meilleur moyen de parvenir à des arrangements mutuels et pleinement respectueux des droits des peuples autochtones dans le domaine de l'extraction de ressources naturelles sur les territoires autochtones ou à proximité, et de permettre à ces peuples de mettre en œuvre leurs propres priorités en matière de développement.

71. Les entreprises doivent toutefois agir avec la diligence voulue pour atténuer le déséquilibre des forces et éviter que les négociations n'aboutissent à des résultats contraires aux normes relatives aux droits de l'homme et les États doivent remédier à ce déséquilibre et veiller à ce que les accords conclus soient raisonnables. Compte tenu des différences manifestes qui existent généralement entre les entreprises et les peuples autochtones en termes de pouvoir, de capacité de négociation et d'accès à l'information, le rôle de protection de l'État est particulièrement important. L'obligation de protéger comprend la mise à disposition de mécanismes de réclamation efficaces.

#### **4. Vers de nouveaux modèles de développement des activités extractives**

72. L'analyse qui précède donne à penser que des activités extractives peuvent être légitimement menées sur les territoires autochtones ou à proximité si des mesures spécifiques sont prises pour garantir la protection des droits des peuples autochtones par l'État et le respect de ces droits par les entreprises. Le Rapporteur spécial est néanmoins conscient que les peuples autochtones continuent de s'opposer aux activités extractives susceptibles de leur être préjudiciables. Il est fréquent qu'ils refusent même de participer à des consultations sur des projets relatifs à l'extraction ou à la mise en valeur de ressources naturelles de peur d'être finalement contraints d'accepter à proximité de leurs territoires des activités dont, dès le départ, ils ne veulent pas. Si cette résistance perdure, les entreprises d'extraction auront du mal à poursuivre leurs activités, ne serait-ce qu'en raison des difficultés concrètes qu'entraîne l'opposition de la population locale.

73. L'hostilité des peuples autochtones à l'égard des activités extractives est compréhensible étant donné les innombrables violations des droits de l'homme et la destruction de l'environnement que celles-ci ont entraînées, et dont le Rapporteur spécial rend compte dans son rapport de 2011 au Conseil. Aux dommages causés par les industries extractives dans le passé s'ajoute le fait que les États ne disposent pas encore de lois, de

règlements et de procédures administratives efficaces permettant de reconnaître et de protéger les droits des peuples autochtones et que les entreprises ne s'acquittent pas systématiquement de leur responsabilité de respecter ces droits (voir par. 57 à 61). Si l'on veut ouvrir les perspectives en matière de développement des activités extractives sur les territoires autochtones ou à proximité, il faut commencer par remédier à ces carences.

74. Le Rapporteur spécial est néanmoins d'avis qu'un problème plus crucial se pose: le modèle de mise en valeur et d'extraction des ressources naturelles des territoires autochtones que continuent de promouvoir les entreprises et les États. Selon ce modèle, les projets initiaux de prospection et d'extraction des ressources naturelles sont élaborés par l'entreprise et, s'il arrive que l'État participe dans une certaine mesure au processus, la communauté ou le peuple autochtone concerné n'y participe guère, voire pas du tout. L'entreprise dirige les opérations d'extraction, s'approprie les ressources et en tire profit; l'État perçoit des redevances ou des taxes, quant aux peuples autochtones, ils y gagnent au mieux des emplois ou des projets de développement communautaire dont la valeur économique est dérisoire par rapport aux profits réalisés par l'entreprise. Ce modèle a des connotations coloniales: les peuples autochtones voient de nouveau des étrangers envahir leurs territoires, s'approprier leurs ressources et en tirer profit, et ce, même si l'engagement a été pris par l'entreprise de respecter les droits des communautés concernées.

75. Le Rapporteur spécial estime qu'il faut innover et envisager des modèles et des pratiques industrielles différents pour l'extraction des ressources naturelles, qui soient plus favorables à l'autodétermination des peuples autochtones et à leur droit de mettre en œuvre leurs propres priorités en matière de développement. Ces modèles devraient prendre la forme de véritables accords de partenariat entre les peuples autochtones et les entreprises au sein desquels les peuples autochtones joueraient un rôle important, voire prépondérant, ou donner aux peuples autochtones les moyens de créer leurs propres entreprises d'extraction.

76. Le Rapporteur spécial a constaté que dans plusieurs pays des peuples autochtones avaient mis en place des partenariats de ce type ou lancé leurs propres activités extractives. Il se peut néanmoins que certains peuples autochtones refusent catégoriquement que les ressources naturelles de leurs territoires traditionnels fassent l'objet d'une exploitation industrielle. Or qui dit autodétermination dit possibilité de choisir, mais ce choix ne se limite pas pour les peuples concernés à accepter le modèle existant d'extraction des ressources qui n'est pas avantageux ou à renoncer à toute activité extractive. Dans ses futurs travaux sur les industries extractives, le Rapporteur spécial prévoit d'étudier, à partir des pratiques observées dans différents pays, plusieurs modèles d'extraction des ressources naturelles dans lesquels les peuples autochtones ont plus de pouvoirs et retirent plus d'avantages que ce n'est généralement le cas avec le modèle actuel.

## V. Conclusions

### A. Activités relevant du mandat

77. **Le Rapporteur spécial est reconnaissant de la possibilité qui lui est donnée de poursuivre ses travaux conformément à la résolution 15/14 du Conseil des droits de l'homme et remercie tous ceux qui l'ont aidé dans ces travaux et continuent de lui apporter leur soutien.**

### B. Violence à l'égard des femmes et des fillettes autochtones

78. **Pour combattre efficacement la violence à l'égard des femmes et des fillettes autochtones, il faut renforcer à la fois leurs droits en tant que femmes et en tant**

qu'enfants et leurs droits en tant qu'autochtones. Plus généralement, il faudrait mettre en œuvre des mesures pour protéger les droits consacrés dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, qui visent à mettre fin à la discrimination héritée du passé dont les peuples autochtones continuent d'être l'objet, ainsi que des programmes visant expressément à lutter contre la violence à l'égard des femmes et des fillettes, afin de remédier aux problèmes structurels touchant les peuples autochtones qui contribuent à la violence à l'égard des femmes et des fillettes. Enfin, il faut renforcer le droit des autochtones à l'autodétermination, de même que les efforts visant à prévenir et à réprimer la violence à l'égard des femmes et des fillettes autochtones.

### C. Activités extractives

79. La tendance générale à focaliser la discussion relative aux activités extractives et à leurs conséquences pour les peuples autochtones sur la consultation et le consentement préalable exprimé librement et en connaissance de cause sème la confusion quant au cadre des droits de l'homme à prendre en considération pour véritablement comprendre les enjeux. Il est préférable de commencer par examiner les principaux droits substantiels des peuples autochtones susceptibles d'être affectés par l'extraction des ressources naturelles, à savoir notamment leurs droits à la propriété, à la culture, à la liberté de religion, à la santé et au bien-être physique et leur droit de définir et de mettre en œuvre leurs propres priorités de développement, conformément à leur droit fondamental à l'autodétermination.

80. La consultation et le consentement préalable exprimé librement et en connaissance de cause devraient être considérés comme des garanties contre les mesures susceptibles de porter atteinte aux droits des peuples autochtones. Il existe d'autres garanties, notamment la réalisation d'études d'impact préalables, la mise en place de mesures d'atténuation, le partage des avantages et la réparation de tout préjudice, conformément aux normes internationales.

81. Le cadre de référence «protéger, respecter et réparer» incorporé dans les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme devrait être appliqué de manière à défendre les droits spécifiques des peuples autochtones au même titre que les droits de l'homme en général lorsque des activités industrielles, notamment des activités extractives, portent atteinte ou risquent de porter atteinte à ces droits.

82. Le rôle de protection qui incombe à l'État dans le contexte des activités extractives suppose que celui-ci établisse un cadre réglementaire qui reconnaisse pleinement les droits des peuples autochtones sur leurs terres et les ressources naturelles qui s'y trouvent ainsi que les autres droits auxquels les activités extractives pourraient porter atteinte, qui prescrive le respect de ces droits par les organes de l'État dans toutes leurs décisions et par les entreprises et qui prévoit des sanctions et des recours effectifs en cas d'atteinte à ces droits par des agents de l'État ou par des entreprises.

83. De leur côté, les entreprises sont tenues de respecter les droits de l'homme, notamment les droits des peuples autochtones. Cette responsabilité existe indépendamment des capacités ou de la détermination des États à remplir leurs propres obligations dans le domaine des droits de l'homme, et va au-delà du respect des lois et règlements nationaux qui protègent les droits de l'homme. Les entreprises doivent faire preuve de la diligence voulue pour faire en sorte que leurs activités ne portent pas atteinte ou ne contribuent pas à porter atteinte aux droits des peuples autochtones qui sont internationalement reconnus, indépendamment de ce que prévoient les lois nationales dans ce domaine.

84. Il est indispensable de commencer par définir les droits concernés par un projet donné de mise en valeur ou d'extraction de ressources pour mettre au point des procédures de consultation et de consentement adaptées aux fins de l'exécution par l'État de son obligation de protéger et de l'exercice par les entreprises de la responsabilité de respecter les droits de l'homme qui leur incombe. Les peuples ou communautés autochtones qui doivent être consultés sont ceux dont les droits risquent d'être touchés, les procédures de consultation doivent être conçues de manière à permettre l'identification et la prévention des incidences potentielles sur ces droits et le consentement doit être obtenu s'agissant de ces incidences à des conditions qui garantissent la protection et le respect des droits.

85. Lorsque les droits concernés sont essentiels à la survie des groupes autochtones en tant que peuples distincts et que les incidences prévues sur l'exercice de ces droits sont importantes, le consentement des peuples autochtones n'est plus un simple objectif des consultations; il devient obligatoire. On considère généralement que les droits des peuples autochtones sur les terres qu'ils occupent traditionnellement et les ressources qui s'y trouvent sont nécessaires à la survie de ces peuples. En conséquence, on peut présumer que le consentement des peuples autochtones est requis pour toute opération d'extraction qui se déroule sur des terres officiellement reconnues comme autochtones ou occupées traditionnellement par les peuples autochtones ou qui a des répercussions sur des ressources essentielles pour leur survie.

86. Enfin, le modèle actuel d'extraction des ressources pose un problème fondamental du fait que les projets sont élaborés par l'entreprise, et que si l'État peut participer dans une certaine mesure au processus, la communauté ou le peuple autochtone concerné n'y participe guère, voire pas du tout. L'entreprise dirige les opérations d'extraction et en est le principal bénéficiaire.

87. Le Rapporteur spécial est convaincu qu'il faut innover et envisager des modèles et pratiques industrielles différents pour l'extraction des ressources naturelles, qui soient plus favorables à l'autodétermination des peuples autochtones et à leur droit de mettre en œuvre leurs propres priorités en matière de développement. Dans ses futurs travaux sur les industries extractives, le Rapporteur spécial prévoit d'étudier, à partir des pratiques observées dans différents pays, plusieurs modèles d'extraction des ressources naturelles dans lesquels les peuples autochtones ont plus de pouvoir et retirent plus d'avantages que ce n'est généralement le cas avec le modèle actuel.

---