

Guide des droits des peuples autochtones dans l'Organisation internationale du Travail

Fergus MacKay

Coordonnateur du Programme juridique et des droits de l'homme

Les peuples autochtones de nombreux Etats continuent de subir de graves violations des droits de l'homme. Ils subissent en particulier de fortes pressions sur leurs terres en raison de l'exploitation forestière, de l'exploitation minière, de la construction de routes et de barrages, des activités de conservation et de celles de l'agro-industrie ainsi que de la colonisation. Bien que de nombreux Etats possèdent une législation qui reconnaît et protège les droits des peuples autochtones à divers degrés, celle-ci n'est souvent pas respectée, ou bien dans certains autres Etats les lois adéquates ne sont pas mises en place.

L'Organisation internationale du Travail (OIT), qui est une institution spécialisée des Nations Unies, a élaboré des mécanismes et des traités internationaux visant à adresser ces problèmes fondamentaux. Ces conventions ont **un caractère contraignant** pour les Etats qui les ont ratifié. L'OIT a également mis en place une procédure permettant à tout individu autochtone de déposer une plainte s'il estime que son Etat ne remplit pas ses obligations. Le Conseil d'administration pour l'application des conventions et recommandations de l'OIT est chargée de recevoir et d'examiner ces plaintes.

Ce guide offre des conseils sur la procédure à suivre pour soumettre une plainte au Conseil d'administration de l'OIT. Des résumés des décisions prises et des affaires pertinentes ayant été traitées par ce système sont également inclus. Le guide énonce aussi les droits qui sont protégés par les deux Conventions de l'OIT qui concernent le plus les peuples autochtones : les Conventions n° 107 et n° 169.

Ce guide a été réalisé avec l'aide d'une donation de la Ford Foundation et d'une subvention de la Communauté européenne.

Les opinions exprimées dans celui-ci sont celles du Forest Peoples Programme et ne peuvent donc, en aucun cas, être considérées refléter l'avis officiel de la Communauté européenne.



Forest Peoples Programme

1c Fosseyway Business Centre, Stratford Road
Moreton-in-Marsh, GL56 9NQ, Royaume-Uni
Tél. : +44 (0)1608 652893 Fax : +44 (0)1608 652878
Courriel : info@forestpeoples.org <http://www.forestpeoples.org>

La reproduction d'extraits de cet ouvrage est autorisée, à condition de citer FPP
comme source.

© Forest Peoples Programme, 2003

Ce guide est disponible en édition imprimée :

ISBN : 0-9544252-5-1

Titre original : A guide to indigenous peoples' rights
in the International Labour Organization

Édition anglaise : ISBN 0-9544252-3-5

Édition espagnole : ISBN 0-9544252-4-3

Table des matières	Page
Résumé	4
I Introduction	6
II L'Organisation internationale du Travail	8
III L'OIT et les peuples autochtones	9
IV La Convention n° 107 de l'OIT	10
V La Convention n° 169 de l'OIT	12
A Introduction	12
B La Convention	15
1 L'interprétation	15
2 Le droit à l'autodétermination et l'autonomie	19
3 Les terres et territoires	20
4 Le sentiment d'appartenance et les contacts à travers les frontières	23
5 Conclusion	23
VI Les mécanismes d'examen des plaintes et de contrôle de l'OIT	25
A La Commission d'experts/le Conseil d'administration	25
1 Les rapports	25
2 Les réclamations et les plaintes	26
a L'article 24 relatif aux réclamations	27
b L'article 26 relatif aux plaintes	28
B Les affaires alléguant l'inexécution de la Convention n° 169	30
1 Pérou (CGTP)	30
2 Mexique (SNTE)	32
3 Bolivie (COB)	35
4 Mexique (RTUMAW)	38
5 Danemark (SIK)	39
6 Equateur (CEOSL)	45
7 Colombie (CUT/(ASMEDAS)	50
8 Colombie (CUT)	53
VII La Convention n° 169 et le système interaméricain	60
VIII Annexes	62
A Règlement concernant la procédure pour l'examen de réclamations	62
B Convention n° 107 de l'OIT	65
C Convention n° 169 de l'OIT	74

Résumé

Les peuples autochtones de nombreux Etats continuent de subir de graves violations des droits de l'homme. Ils subissent en particulier de fortes pressions sur leurs terres en raison de l'exploitation forestière, de l'exploitation minière, de la construction de routes et de barrages, des activités de conservation et de celles de l'agro-industrie ainsi que de la colonisation. Bien que de nombreux Etats possèdent une législation qui reconnaît et protège les droits des peuples autochtones à divers degrés, celle-ci n'est souvent pas respectée, ou bien dans certains autres Etats les lois adéquates ne sont pas mises en place. En outre, dans de nombreux cas, la législation nationale des Etats est incompatible avec les obligations auxquelles ils sont tenus conformément au droit international en matière des droits de l'homme.

L'Organisation internationale du Travail, qui est une institution spécialisée des Nations Unies, a élaboré des mécanismes et des traités internationaux visant à adresser ces problèmes fondamentaux. Ces conventions ont **un caractère contraignant** pour les Etats qui les ont ratifié. L'OIT a également mis en place une procédure permettant à tout individu autochtone de déposer une plainte s'il estime que son Etat ne remplit pas ses obligations. Le Conseil d'administration pour l'application des conventions et recommandations de l'OIT est chargée de recevoir et d'examiner ces plaintes. Elle a déjà examiné au cours des années précédentes un certain nombre d'affaires concernant les peuples autochtones, ce qui a contribué à l'élaboration d'une jurisprudence reconnaissant les droits de ces peuples. Celle-ci comprend notamment les droits suivants :

- ❑ La possession ou l'usage des terres, territoires et des ressources naturelles occupées ou utilisées de manière traditionnelle, et d'un environnement sain ;
- ❑ la protection des sites ayant une signification culturelle et/ou religieuse ;
- ❑ la conservation de l'identité physique et culturelle ;
- ❑ la participation réelle aux décisions les concernant ;
- ❑ la conservation de leurs institutions culturelles, sociales et politiques et leur accès ;
- ❑ la protection contre toute discrimination et l'égalité de droit devant la loi.

Ce guide offre des conseils sur la procédure à suivre pour soumettre une plainte au Conseil d'administration de l'OIT. Des résumés des décisions prises et des affaires pertinentes ayant été traitées par ce système sont également inclus.* Ces affaires et décisions permettent de se familiariser avec les procédures du système relatives aux droits autochtones et donnent des exemples concrets de la méthode à suivre pour faire progresser une affaire afin d'illustrer certains points mentionnés dans le chapitre sur la procédure à suivre pour présenter une plainte. Il énonce également les droits qui sont protégés par les deux Conventions de l'OIT qui concernent le plus les peuples autochtones.

* Veuillez noter que l'évolution des événements au sein de l'OIT détaillée dans ce guide comprend une évaluation de la situation jusqu'au mi-2002. Il ne tient pas compte d'événements depuis cette date.

Nous espérons que ce guide permettra aux peuples autochtones de mieux connaître leurs droits et les encouragera à utiliser ces procédures internationales afin d'obtenir réparation. Nous espérons également qu'il contribuera à inciter les Etats à modifier leur législation interne et leurs procédures judiciaires afin de fournir une protection *efficace et significative* des droits des peuples autochtones relevant de leur juridiction.

I Introduction

Les droits des peuples autochtones ont constitué un point important du droit international relatif aux droits de l'homme et un ensemble discret de lois confirmant et protégeant les droits individuels et collectifs des peuples autochtones a émergé et s'est concrétisé au cours des 20 dernières années. Cette législation est de nos jours en train de s'amplifier et de se développer grâce à la défense des droits autochtones dans l'arène internationale, aux décisions des organes internationaux des droits de l'homme, à la reconnaissance et à la codification des droits autochtones dans les instruments internationaux élaborés à l'heure actuelle par les Nations Unies et l'Organisation des Etats Américains, à l'incorporation des droits autochtones dans les instruments et politiques en matière de conservation, protection de l'environnement et développement, à l'incorporation de ces droits dans les législations nationales et les pratiques, et enfin grâce aux décisions judiciaires internes. Prise dans son ensemble, cette évolution des pratiques judiciaires et principes de droit a conduit de nombreux observateurs à conclure que certains droits autochtones ont atteint le statut de droit coutumier international et ont par conséquent force obligatoire vis-à-vis des Etats.¹

Les organes internationaux chargés de la protection des droits de l'homme se sont particulièrement intéressés aux droits autochtones au cours des dernières années. Ils ont ainsi contribué au développement progressif des droits autochtones grâce à leur interprétation des instruments relatifs aux droits de l'homme d'une application générale visant à prendre en compte et à protéger les droits collectifs des peuples autochtones.² Même la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, qui est l'organe le plus faible en ce qui concerne la protection des droits de l'homme, a commencé à s'intéresser à la question des droits des peuples autochtones en prenant la décision importante d'établir un groupe de travail sur les droits des peuples autochtones en Afrique.³ Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale et le Comité des droits de

¹ Voir entre autres S.J. Anaya, *INDIGENOUS PEOPLES IN INTERNATIONAL LAW* (Oxford and New York: OUP, 1996), 49-58, 107; S. Wiessner, *The Rights and Status of Indigenous Peoples: A Global Comparative and International Legal Analysis*, 12 *Harv. Human Rights J.* 57 (1999), 128; R. Torres, *The Rights of Indigenous Peoples: The Emerging International Norm*, 16 *Yale Journal Int'l Law*, 127; et C. Iorns Magallanes, *International Human Rights and their Impact on Indigenous Peoples' Rights in Australia, Canada and New Zealand*. Dans, P. Havemann (ed.), *Indigenous Peoples' Rights In Australia, Canada And New Zealand*. (Auckland : OUP, 1999), 238, 242 ; et S.J. Anaya & R. Williams, *The Protection of Indigenous Peoples' Rights over Land and Natural Resources under the Inter-American Human Rights System*. 14 *Harv. Hum. Rts. J.* 33 (2001).

² Instruments d'application générale fait référence aux instruments relatifs aux droits de l'homme concernés par les droits de tous les individus et non pas à ceux se concentrant uniquement sur les droits des peuples autochtones.

³ Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, *Resolution on the Rights of Indigenous People/Communities in Africa*, Cotonou, Bénin, 6 novembre 2000. Le mandat du Groupe de travail tel qu'il est énoncé dans la résolution est de : « examiner le concept des peuples et des communautés autochtones en Afrique ; étudier les implications de la Charte africaine sur les droits de l'homme et le bien-être des communautés autochtones en particulier en ce qui concerne : le droit à l'égalité (articles 2 et 3) le droit à la dignité (article 5) la protection contre la domination (article 19) le droit à l'autodétermination (article 20) et la promotion du développement culturel et de l'identité (article 22) ; [et de] considérer les recommandations appropriées pour le contrôle et la protection des droits des communautés autochtones ».

l'homme des Nations Unies, la Commission d'experts de l'Organisation internationale du Travail et la Commission interaméricaine des droits de l'homme ont tous joué un rôle important dans ce processus.

Malgré ces progrès au niveau du droit international, les violations des droits autochtones sont encore très fréquentes. Cet abus est dû pour une grande part à la forte pression d'exploiter les ressources naturelles situées dans les territoires des peuples autochtones. Les peuples indigènes des zones forestières tropicales ont particulièrement été la victime de la pression sur les terres qui s'intensifie et qui s'est traduite par une déforestation rapide due à l'exploitation forestière et minière, l'expansion agricole, la colonisation et les projets de développement des infrastructures. Les initiatives en matière de conservation de l'environnement bien souvent ne tiennent pas compte des droits autochtones. En outre, de nombreux programmes internationaux relatifs aux droits autochtones ne se sont pas traduits par des mesures concrètes sur les plans local et national. Ainsi par exemple, la législation interne de nombreux pays n'est toujours pas conforme de manière substantielle avec les normes internationales en matière des droits de l'homme.

Ce *Guide des droits des peuples autochtones dans l'Organisation internationale du Travail*, fait partie d'une série de documents publiés par le Forest Peoples Programme, et a pour objectif de donner des informations pratiques aux organisations et peuples autochtones afin de leur permettre d'utiliser de manière effective les mécanismes de l'OIT relatifs aux droits de l'homme et les procédures pour défendre ces droits.⁴ Bien que celles-ci soient loin d'être parfaites et qu'elles ne permettront certainement pas de trouver des solutions à tous les problèmes concernant les droits de l'homme, elles ont toutefois contribué par le passé à l'élaboration de mesures concrètes sur les plans local et national en faveur des peuples autochtones et contribueront sans aucun doute à faire d'autres progrès similaires dans le futur. L'utilisation de ces procédures renforcent et permettent de développer également davantage les normes en matière de droit international en ce qui concerne les droits autochtones, ce qui fournit un soutien accru aux efforts de réforme et à la défense de ces droits sur les plans local et national.

Ce guide donne un aperçu général des institutions et des instruments de l'OIT, en particulier la Convention n° 169 relative aux peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants (1989) (Parties II-V). Les procédures et les conditions requises pour déposer une plainte auprès du Conseil d'administration de l'OIT sont ensuite examinées et la jurisprudence du Conseil est évoqué brièvement (Partie VI). Enfin, étant donné que la plupart des Etats parties à la Convention n° 169 sont des pays d'Amérique latine et d'Amérique centrale, la conclusion de ce guide consiste en un bref chapitre concernant la relation entre les instruments de l'OIT relatifs aux peuples autochtones et les instruments et organes du système interaméricain des droits de l'homme.

⁴ Des guides ont également été réalisés en ce qui concerne le Comité des droits de l'homme des Nations Unies, la Commission interaméricaine et la Cour interaméricaine des droits de l'homme, ainsi que la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples.

II L'Organisation internationale du Travail

L'OIT a été créée en 1919 en tant qu'institution spécialisée de la Société des Nations, l'organisme qui a précédé les Nations Unies et qui était la première organisation internationale se consacrant à la défense des droits de l'homme. De nos jours, l'OIT est une institution spécialisée des Nations Unies dont le siège est situé à Genève et qui a des bureaux dans de nombreux pays. C'est un organisme international unique en son genre car sa Constitution reconnaît le statut de membre, avec le droit de vote qui y est rattaché, non seulement aux Etats mais également à des acteurs non gouvernementaux, c'est-à-dire à des délégations représentant les travailleurs et les employeurs.

Le statut de membre de l'OIT, basé sur une représentation tripartite, donne en principe aux organisations de travailleurs, appelées également « organisations professionnelles » par l'OIT, un rôle substantiel à jouer dans les processus de décision. Mais dans la réalité cependant, les représentants des gouvernements et des employeurs se soutiennent souvent mutuellement au niveau du vote, ce qui affaiblit l'impact du vote des délégations de travailleurs. Quoiqu'il en soit, les représentants des travailleurs ont tout de même exercé une certaine influence sur l'OIT, en particulier lorsqu'ils ont défendu les intérêts des peuples autochtones lors de l'élaboration de la Convention n° 169.

La structure institutionnelle de l'OIT est également tripartite, ses trois organes étant le Bureau International du Travail, le Conseil d'administration et la Conférence générale des représentants des Etats Membres, qui est appelée généralement la Conférence internationale du Travail.

III L'OIT et les peuples autochtones

Jusque dans les années 1970, l'OIT était la seule organisation du système des Nations Unies ayant montré un intérêt constant pour les droits des peuples autochtones. Ceci était dû pour une grande part à l'exploitation généralisée des travailleurs autochtones, qui sévissait un peu partout et qui est encore manifeste à l'heure actuelle dans certains pays. L'OIT commença à s'intéresser à la situation des travailleurs indigènes dès 1921 ; en 1926, elle établit une Commission d'experts sur le Travail indigène ; certaines des premières Conventions examinèrent la situation des travailleurs autochtones (la Convention n° 29 en particulier) et, en 1953, l'OIT publia une étude détaillée intitulée *Les conditions de vie et de travail des populations autochtones (Indigenous Peoples: Living and Working Conditions of Aboriginal Populations in Independent Countries)*.

Plus récemment, l'OIT a mis en oeuvre un projet appelé « *Projet pour la promotion des droits des peuples indigènes et tribaux* », visant à mieux faire connaître les normes de l'OIT relatives aux droits des peuples autochtones, et un projet appelé « *Programme interrégional d'appui aux populations indigènes et tribales par le développement d'organisations de type coopératif et associatif* » (INDISCO). Le premier a été mené principalement en Asie et en Afrique,⁵ et le second en Inde, aux Philippines, en Thaïlande, au Vietnam, en Afrique de l'Ouest et en Amérique centrale.

L'OIT a en outre adopté en 1957 le premier instrument international portant exclusivement sur les droits des peuples autochtones : la Convention relative aux populations autochtones et tribales (n° 107). Le but visé par cette Convention était et demeure l'intégration et l'assimilation des peuples autochtones à la population des Etats dans lesquels ils résident. Elle tente de contrebalancer sa perspective intégrationniste par l'adoption de certaines mesures protectrices. Mais les conceptions manifestes visant à l'assimilation et à l'intégration des peuples autochtones, qui souvent prenaient le pas sur les mesures protectrices, lui attirèrent de nombreuses critiques et de nombreux peuples autochtones la rejetèrent catégoriquement. En raison de son manque d'égard pour la culture et l'identité autochtones, cette Convention devint « *une source d'embarras* » pour l'OIT, et par conséquent, en 1986, la décision fut prise de la réviser en tenant compte du principe selon lequel les peuples autochtones devraient « *assumer le contrôle autant que possible de leur propre développement économique, social et culturel* ». ⁶ En 1989, après deux années consacrées au processus de révision, l'Organisation internationale du Travail adopta à Genève la Convention n° 169 relative aux peuples indigènes et tribaux.

⁵ Le Cambodge, l'Inde, le Laos, la Thaïlande, le Vietnam, l'Afrique du Sud, le Cameroun, le Kenya, la Namibie et la Tanzanie.

⁶ H.R. Berman, *The ILO and Indigenous Peoples : Revision of ILO Convention No. 107 at the 75th Session of the International Labour Conference, 1988*, 41 *Int'l Comm'n of Jurists Rev.* 48, 48-9 (1988).

IV La Convention n° 107 de l'OIT ⁷

Bien que la Convention n° 107 ait été révisée et remplacée par la Convention n° 169, elle reste en vigueur dans les Etats qui l'ont ratifié mais qui n'ont pas ratifié la Convention n° 169.⁸ En conséquence, pour les peuples autochtones de ces pays, c'est la Convention n° 107 qui demeure la source des droits que l'Etat est obligé de respecter. Comme il a déjà été mentionné précédemment, l'orientation assimilationniste de cette Convention reste un sujet de préoccupation en ce qui concerne ces pays. Par conséquent, dans ce chapitre vont être mentionnés brièvement les principaux éléments et garantis contenus dans la Convention n° 107.

D'après l'OIT, « *Lorsque la convention n° 107 fut adoptée, les peuples indigènes et tribaux étaient considérés comme des sociétés "arriérées" et temporaires. La croyance à cette époque était que pour assurer leur survie il fallait les inclure dans leur communauté nationale, et qu'il fallait le faire par le biais de l'intégration et de l'assimilation.* »⁹ Ces deux processus étaient toutefois tempérés par des dispositions visant à assurer la protection des peuples indigènes et tribaux pendant la phase de transition devant aboutir à leur intégration dans la communauté nationale. Ce principe général est précisé dans les articles 2-5 de la Convention. Ainsi par exemple les articles 2 et 3 stipulent que :

Article 2

- 1. Il appartiendra principalement aux gouvernements de mettre en œuvre des programmes coordonnés et systématiques en vue de la protection des populations intéressées et de leur intégration progressive dans la vie de leurs pays respectifs.*
- 2. Ces programmes comprendront des mesures pour :*
 - a) permettre aux dites populations de bénéficier, dans des conditions d'égalité, des droits et possibilités que la législation nationale accorde aux autres éléments de la population ;*
 - b) promouvoir le développement social, économique et culturel des dites populations, ainsi que l'amélioration de leur niveau de vie ;*
 - c) créer des possibilités d'intégration nationale, à l'exclusion de toute mesure en vue de l'assimilation artificielle de ces populations.*
- 3. Ces programmes auront essentiellement pour objet le développement de la dignité, de l'utilité sociale et de l'initiative de l'individu.*

⁷ Le texte complet de la Convention n° 107 se trouve dans l'Annexe B.

⁸ Les Etats suivants ont ratifié la Convention n° 107, mais non pas la Convention n° 169 : l'Angola, le Bangladesh, la Belgique, le Brésil, Cuba, l'Égypte, le Ghana, la Guinée-Bissau, Haïti, l'Inde, l'Iraq, le Malawi, le Pakistan, Panama, le Portugal, la République dominicaine, le Salvador, la Syrie et la Tunisie.

⁹ *ILO Convention on Indigenous and Tribal Peoples 1989 (No. 169) : A Manual*. International Labour Office (Project to Promote ILO Policy on Indigenous and Tribal Peoples), Genève, 2000, p. 4.

4. *Le recours à la force ou à la coercition en vue d'intégrer les populations intéressées dans la communauté nationale sera exclu.*

Article 3

1. *Des mesures spéciales devront être adoptées pour protéger les institutions, les personnes, les biens et le travail des populations intéressées aussi longtemps que leur situation sociale, économique et culturelle les empêchera de jouir du bénéfice de la législation générale du pays auquel elles appartiennent.*
2. *Il faudra veiller à ce que de telles mesures spéciales de protection :*
 - a) *ne servent pas à créer ou à prolonger un état de ségrégation ;*
 - b) *ne restent en vigueur que pour autant que le besoin d'une protection spéciale existe et dans la mesure où cette protection est nécessaire.*
3. *Ces mesures spéciales de protection ne devront porter aucune atteinte à la jouissance, sans discrimination, de la généralité des droits attachés à la qualité de citoyen.*

L'article 11 concernant les droits fonciers constitue une des plus importantes dispositions de la Convention n° 107 ; il déclare que « *Le droit de propriété, collectif ou individuel, sera reconnu aux membres des populations intéressées sur les terres qu'elles occupent traditionnellement* ». La Commission d'experts, qui est l'organisme chargé de veiller à l'application des dispositions des Conventions de l'OIT par les Etats, dans une interprétation de cet article lors de l'examen d'une plainte concernant des peuples tribaux en Inde, affirma que les dispositions relatives aux droits consacrés par l'article 11 s'appliquent également aux terres qui sont présentement occupées quelle que soit leur possession ou leur occupation depuis des temps immémoriaux. Le gouvernement de l'Inde avait invoqué sans succès que les termes « *qu'elles occupent traditionnellement* » signifiaient que seuls les groupes pouvant démontrer qu'ils occupaient un territoire depuis des temps immémoriaux pouvaient bénéficier du dédommagement des droits de propriété. La Commission de l'OIT déclara que le fait qu'un peuple ait un lien quelconque avec les terres qu'ils occupent présentement, même si s'y était installé depuis peu de temps, était en soi suffisant pour créer un intérêt et que donc cela leur donnait des droits sur ces terres et les ressources qui y étaient présentes.¹⁰

De même que pour la Convention n° 169 de l'OIT, les peuples indigènes et tribaux qui résident dans les Etats qui ont ratifié la Convention n° 107 peuvent réclamer les moyens de faire respecter leurs droits en adressant des plaintes à la Commission d'experts de l'OIT. Les procédures appliquées sont les mêmes que pour les plaintes portant sur des infractions de la Convention n° 169, et qui sont examinées dans le chapitre VI ci-après.

¹⁰ *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des Conventions et recommandations, Rapport III (4A), paragraphe 287, Conférence internationale du Travail, 75^{ème} session, Genève (1988).*

V La Convention n° 169 de l'OIT¹¹

A Introduction

Ce chapitre consiste en une vue d'ensemble des principes et des dispositions essentielles de la Convention n° 169 de l'OIT. La Convention n° 107 a été officiellement révisée et remplacée en 1989 lors de l'adoption de la Convention n° 169 (*Article 36, Convention n° 169*). En juillet 2002, cette Convention a été ratifiée par 17 Etats : le Mexique, le Danemark, l'Equateur, les îles Fidji, la Norvège, le Brésil, le Venezuela, l'Argentine, le Costa Rica, la Colombie, le Honduras, le Pérou, les Pays-Bas, le Guatemala, la Bolivie, la Dominique et le Paraguay. Le Brésil a ratifié la Convention mais il n'a pas encore notifié l'OIT. Les pays suivants l'ont référée à leur pouvoir législatif national pour ratification ou débattent actuellement de la ratification : le Chili, les Philippines, la Finlande, la Suède, le Salvador, le Panama, la Nouvelle Zélande et la Sri Lanka.

Il est important de noter tout d'abord, que la Convention n° 169 est loin d'être parfaite et a été sévèrement critiquée par de nombreux peuples autochtones, en particulier en raison du manque de termes se référant à l'autodétermination, de dispositions plutôt faibles en ce qui concerne les terres, les territoires, les ressources et le déplacement des peuples, du manque de normes relatives au consentement, et de l'absence de participation autochtone significative dans le processus de révision (voir encadré ci-dessous). De plus, la Convention n° 169 devrait être considérée comme étant le minimum absolu en ce qui concerne l'affirmation des droits autochtones ; cette constatation est particulièrement évidente si on compare la Convention avec le projet de déclaration des Nations Unies. Quoiqu'il en soit, certaines organisations des peuples autochtones font la promotion de la ratification de la Convention n° 169 dans les pays où les peuples autochtones ont exprimé le souhait de le faire. Ceci est dû à un certain nombre de raisons :

Premièrement, et c'est la raison la plus importante, pour les peuples autochtones de certains Etats, la ratification de la Convention n° 169 représente un grand pas en avant en ce qui concerne la protection de leurs droits ; c'est le cas lorsque les lois nationales sont actuellement en dessous des normes minimales, ne sont pas appliquées voire même hostiles. La ratification de la Convention n° 169 permet au minimum de bénéficier d'un contrôle international et donne une certaine transparence aux relations entre les autochtones et l'Etat, ainsi qu'aux processus de consultations et de négociations qui relevaient précédemment totalement de la juridiction de l'Etat. En outre, elle permet de répondre à certaines questions préoccupantes d'une manière relativement positive.

Deuxièmement, et c'est une raison tout aussi essentielle, dans les Etats qui n'ont pas ratifié la Convention n° 169, mais qui ont ratifié la Convention n° 107, c'est cette dernière qui est appliquée avec son manque de respect pour la culture et l'identité autochtones toujours intact. Pour les peuples vivant dans des Etats où la législation nationale établit des normes plus élevées que celles reconnues par la Convention n° 169, la ratification n'affecte en aucun cas la jouissance des droits qui ne sont pas protégés par la Convention n° 169. Ceci est clairement énoncé à l'article 35, qui stipule que l'application des dispositions de la

¹¹ Le texte complet de la Convention n° 169 se trouve en Annexe C.

Convention n° 169 « *ne doit pas porter atteinte aux droits et aux avantages garantis aux peuples intéressés en vertu d'autres conventions et recommandations, d'instruments internationaux, de traités, ou de lois, sentences, coutumes ou accords nationaux* ».

Troisièmement, la ratification de la Convention n° 169 permet de bénéficier des procédures concernant la préparation des rapports et des procédures de contrôle de l'OIT, lesquelles sont parmi les meilleures qui existent. Les Etats parties à la Convention doivent en effet présenter régulièrement des rapports à la Commission d'experts de l'OIT pour l'application des Conventions et recommandations ; ceux-ci doivent indiquer les mesures prises pour appliquer et faire respecter les dispositions de la Convention. En fait, même les Etats membres de l'OIT qui n'ont pas ratifié la Convention doivent présenter des rapports sur les raisons pour lesquelles ils ne l'ont pas fait.¹² De plus, des plaintes peuvent être soumises à l'OIT par les parties concernées, et dans certaines affaires cela concerne les peuples autochtones, informant l'OIT de prétendues violations. Pour plus de détails sur les procédures concernant la préparation des rapports et la présentation de plaintes, se reporter au chapitre VI ci-après.

Enfin, les termes utilisés dans les articles de la Convention n° 169 sont plutôt imprécis, ce qui conduit à des interprétations variées de ses dispositions. En conséquence, elle peut soit être interprétée de manière souple, en accroissant la portée de ses dispositions ou bien au contraire de manière stricte, en la limitant. Il est donc important pour les peuples autochtones de participer à tous les processus impliquant une interprétation des termes de la Convention, en particulier aux réunions de la Commission d'experts afin de s'assurer que les normes établies par cette Convention fassent l'objet de l'interprétation la plus favorable possible.

¹² Constitution de l'OIT, Article 19.5.

**La Résolution des travaux préparatoires des peuples indigènes –
Genève, (1989), formula des critiques sévères de la convention n° 169**

La résolution :

1. Demande aux peuples indigènes de toutes les régions du monde de saisir toutes les opportunités pour condamner l'OIT et le processus de révision.
2. Demande aux Etats de ne pas ratifier la convention révisée.
3. Demande aux peuples indigènes de surveiller l'OIT et les gouvernements lors de l'application de la convention.
4. Demande aux groupes de soutien des peuples indigènes de recommander vivement aux Etats de ne pas ratifier la convention et de publier la liste des gouvernements qui ont ratifié la convention révisée.
5. Demande aux membres du Groupe de travail et de la Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités de condamner cette révision raciste.
6. Demande au Groupe de travail de surveiller l'application de la convention révisée.
7. Demande aux gouvernements et aux experts des droits de l'homme impliqués dans le processus d'élaboration du projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones de ne pas commettre les mêmes erreurs que l'OIT.
8. Demande au Groupe de travail, à la Sous-commission et aux gouvernements d'ignorer les termes de la convention révisée afin de progresser de manière significative au niveau de l'élaboration du projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones.

B La Convention

L'objectif principal de la Convention n° 169, tel qu'il est affirmé dans le processus de révision, est de « reconnaître le principe du respect de l'identité et des aspirations des [peuples indigènes] concernés et d'assurer une consultation accrue de ces populations et leur participation dans les décisions les affectant. » On insiste donc sur la participation et la consultation des peuples indigènes, en particulier en ce qui concerne les activités liées au développement. Cependant le consentement du peuple ou des peuples autochtones concerné(s) n'est pas exigé, le but de ces consultations étant tout simplement de tenter d'obtenir un accord de bonne foi entre les parties.

La Convention n° 169 est l'une des Conventions procédurales de l'OIT. En conséquence, elle reconnaît principalement des droits procéduraux plutôt que des droits effectivement appliqués. Autrement dit, la Convention n° 169 énonce des procédures que l'Etat est obligé de suivre et de respecter en ce qui concerne les peuples autochtones. Par conséquent, la Commission d'experts examine plus particulièrement si un Etat a suivi la procédure requise (c'est-à-dire la consultation, la participation, l'étude d'impacts environnementaux) plutôt que les conséquences de son action. Il y a certaines exceptions, notamment l'article 14, qui oblige les Etats à reconnaître et respecter les droits des peuples autochtones de posséder les terres qu'ils occupent traditionnellement ainsi que le droit d'utiliser celles auxquelles ils ont accès pour leurs activités traditionnelles. Ceci est un droit positif qui oblige l'Etat à prendre des mesures concrètes.

Les droits reconnus par la Convention n° 169 sont notamment : le droit de participer à l'élaboration de la législation ; certain droits à l'autonomie interne, y compris le contrôle sur leur développement économique, social et culturel ; le respect de certains aspects des coutumes indigènes ou des lois coutumières ; les droits aux terres ou territoires, y compris des droits d'utilisation, le droit de se livrer à des activités économiques traditionnelles et d'utiliser les ressources naturelles ; la protection contre le déplacement et la réinstallation et des droits culturels assez généraux, dans les domaines religieux, linguistique et éducatif.

1 L'interprétation

En ce qui concerne l'interprétation de la Convention, il faut noter deux points importants : premièrement, les travaux préparatoires¹³ et les rapports de la Commission d'experts constituent des guides indispensables sur le cadre général et le contenu des dispositions de la Convention.¹⁴ Il est possible d'utiliser ces rapports et il faut le faire lorsque l'on veut clarifier la signification de ces dispositions.

¹³ Le terme « travaux préparatoires » désignent tous les documents de base qui ont été utilisés lors des négociations et l'élaboration d'un instrument international. Les travaux préparatoires de la Convention n° 169 font partie entre autres, des *Rapports de la Commission sur la convention n° 107* pour les années 1988 et 1989 (Provisional Record 32, International Labour Conference, 75th Session, 1988 et, Provisional Record 25, International Labour Conference, 76th Session, 1989).

¹⁴ Voir, par exemple, le *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations : rapport général et observations concernant certains pays*, Conférence internationale du Travail, 82^{ème} session, 1995, Rapport III (Partie 4A) (Bureau international du Travail, 1995), 398-99 [version anglaise] pour la Convention n° 169 et 288-91 [version anglaise] pour la Convention n° 107.

Deuxièmement, de nombreuses dispositions de la Convention se recoupent et influencent le contenu et la portée d'autres dispositions. Par conséquent, lorsque l'on interprète une disposition particulière de la Convention, il faut se référer constamment aux principes généraux de participation, consultation et respect de la culture et des institutions autochtones ainsi qu'aux autres articles ayant un rapport. La prise en compte de ces principes généraux (Partie I. Politique Générale et autres) peut permettre d'interpréter correctement ceux qui sont plus spécifiques, en particulier s'ils sont interprétés de manière restrictive. Ces principes généraux sont notamment :

Article 2

1. Il incombe aux gouvernements, avec la participation des peuples intéressés, de développer une action coordonnée et systématique en vue de protéger les droits de ces peuples et de garantir le respect de leur intégrité.

2. Cette action doit comprendre des mesures visant à :

a) assurer que les membres desdits peuples bénéficient, sur un pied d'égalité, des droits et possibilités que la législation nationale accorde aux autres membres de la population ;

b) promouvoir la pleine réalisation des droits sociaux, économiques et culturels de ces peuples, dans le respect de leur identité sociale et culturelle, de leurs coutumes et traditions et de leurs institutions ;

c) aider les membres desdits peuples à éliminer les écarts socio-économiques qui peuvent exister entre des membres indigènes et d'autres membres de la communauté nationale, d'une manière compatible avec leurs aspirations et leur mode de vie.

Article 3

1. Les peuples indigènes et tribaux doivent jouir pleinement des droits de l'homme et des libertés fondamentales, sans entrave ni discrimination. Les dispositions de cette convention doivent être appliquées sans discrimination aux femmes et aux hommes de ces peuples.

Article 4

1. Des mesures spéciales doivent être adoptées, en tant que de besoin, en vue de sauvegarder les personnes, les institutions, les biens, le travail, la culture et l'environnement des peuples intéressés.

2. Ces mesures spéciales ne doivent pas être contraires aux désirs librement exprimés des peuples intéressés. (caractères gras rajoutés)

Article 5

En appliquant les dispositions de la présente Convention, il faudra :

a) reconnaître et protéger les valeurs et les pratiques sociales, culturelles, religieuses et spirituelles de ces peuples et prendre dûment en considération la nature des problèmes qui se posent à eux, en tant que groupes comme en tant qu'individus ;

b) respecter l'intégrité des valeurs, des pratiques et des institutions desdits peuples ;

c) adopter, **avec la participation et la coopération des peuples affectés**, des mesures tendant à aplanir les difficultés que ceux-ci éprouvent à faire face à de nouvelles conditions de vie et de travail. (caractères gras rajoutés)

Article 6

1. En appliquant les dispositions de la présente Convention, les gouvernements doivent :

a) consulter les peuples intéressés, par des procédures appropriées, et **en particulier à travers leurs institutions représentatives**, chaque fois que l'on envisage des mesures législatives ou administratives susceptibles de les toucher directement ;

b) mettre en place les moyens par lesquels lesdits peuples peuvent, **à égalité au moins avec les autres secteurs de la population**, participer librement et à tous les niveaux à la prise de décisions dans les institutions électives et les organismes administratifs et autres qui sont responsables des politiques et des programmes qui les concernent ;

c) mettre en place les moyens permettant de développer pleinement les institutions et initiatives propres à ces peuples et, s'il y a lieu, leur fournir les ressources nécessaires à cette fin.

2. Les consultations effectuées en application de la présente Convention doivent être menées **de bonne foi et sous une forme appropriée aux circonstances, en vue de parvenir à un accord ou d'obtenir un consentement** au sujet des mesures envisagées. (caractères gras rajoutés)

Article 7

1. **Les peuples intéressés doivent avoir le droit de décider de leurs propres priorités en ce qui concerne le processus du développement**, dans la mesure où celui-ci a une incidence sur leur vie, leurs croyances, leurs institutions et leur bien-être spirituel et les terres qu'ils occupent ou utilisent d'une autre manière, et **d'exercer autant que possible un contrôle sur leur développement économique, social et culturel propre**. (caractères gras rajoutés)

Article 8

1. En appliquant la législation nationale aux peuples intéressés, il doit être dûment tenu compte de leurs coutumes ou de leur droit coutumier.

2. Les peuples intéressés doivent avoir le droit de conserver leurs coutumes et institutions **dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec les droits fondamentaux définis par le système juridique national et avec les droits de l'homme reconnus au niveau international**. (caractères gras rajoutés)

Article 13

1. En appliquant les dispositions de cette partie de la convention, les gouvernements doivent respecter **l'importance spéciale que revêt pour la culture et les valeurs spirituelles des peuples intéressés la relation qu'ils entretiennent avec les terres ou territoires**, ou avec les deux, selon le cas, qu'ils occupent ou utilisent d'une autre manière, et en particulier **des aspects collectifs** de cette relation. (caractères gras rajoutés)

Article 33

1. *L'autorité gouvernementale responsable des questions faisant l'objet de la présente convention doit s'assurer que des institutions ou autres mécanismes appropriés existent pour administrer les programmes affectant les peuples intéressés et qu'ils disposent des moyens nécessaires à l'accomplissement de leurs fonctions.*

2. *Ces programmes doivent inclure :*

a) *la planification, la coordination, la mise en oeuvre et l'évaluation, **en coopération avec les peuples intéressés**, des mesures prévues par la présente convention ;*

b) *la soumission aux autorités compétentes de propositions de mesures législatives et autres et le contrôle de l'application de ces mesures, **en coopération avec les peuples intéressés**. (caractères gras rajoutés)*

Il faut noter deux points importants en ce qui concerne l'article 6. Premièrement, l'OIT a interprété les termes « *à égalité au moins avec les autres secteurs de la population* » (paragraphe *b*) de l'article 6) comme signifiant que les peuples indigènes ont droit à des moyens spéciaux de représentation directe dont ne bénéficient pas forcément les autres citoyens.¹⁵ Deuxièmement, les termes « *Les consultations effectuées (...) doivent être menées de bonne foi (...) en vue de parvenir à un accord ou d'obtenir un consentement* » ne signifient pas qu'il faut obtenir un accord ou un consentement, **mais uniquement qu'un accord ou un consentement devrait être les objectifs des consultations**.¹⁶ Le secrétariat de l'OIT a dû formuler cette clarification pour que ces termes soient adoptés face aux objections de certains représentants des gouvernements qui craignaient que toute référence au consentement pouvait être interprétée comme un droit de veto. Tout ce que l'on peut dire de cette disposition c'est néanmoins qu'elle oblige à entreprendre des consultations et des négociations « *menées de bonne foi* » et « *sous une forme appropriée* » avec les institutions autochtones représentatives avant l'adoption de mesures législatives et administratives. Ces consultations et négociations font également l'objet de la surveillance de l'OIT lorsque les peuples autochtones allèguent de violations de l'article 6 en général ou bien d'une des clauses spécifiques contenues dans celui-ci.

Au paragraphe 2 de l'article 8, les termes « *dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec les droits fondamentaux définis par le système juridique national et avec les droits de l'homme reconnus au niveau international* » doivent être interprétés comme signifiant que les peuples autochtones ne doivent pas priver les individus de leurs droits fondamentaux en tant que citoyens, plutôt qu'un respect total des droits définis par la législation interne. Nous allons maintenant procéder à un bref examen de certaines dispositions spécifiques des parties II–VII de la Convention n° 169.

¹⁵ *Report of the Committee on Convention No. 107*, Provisional Record 32, para. 77, International Labour Conference, 75th Session (1988)

¹⁶ R.L. Barsh, 'An Advocates Guide to the Convention on Indigenous and Tribal Peoples', 15 *Okla. City Univ. L.R.* 209 (1990), p. 219.

2 Le droit à l'autodétermination et l'autonomie

La Convention n° 169 ne reconnaît pas de manière explicite aux peuples autochtones le droit à l'autodétermination, à l'indépendance politique ou à l'autonomie. En fait, l'OIT s'est elle-même déclarée incompétente pour reconnaître le droit à l'autodétermination, estimant que ce droit ne pouvait être reconnu que par un organe des Nations Unies ayant l'autorité compétente. En conséquence, bien que le terme « *peuples* » soit utilisé dans la Convention, il est également précisé que son emploi « *ne peut en aucune manière être interprété comme ayant des implications de quelque nature que ce soit quant aux droits qui peuvent s'attacher à ce terme en vertu du droit international* ». (paragraphe 3 de l'article 1).

Le principe général est mentionné ci-dessus, mais nous allons y revenir afin de bien insister sur son importance. Comme nous l'avons déjà vu, on devrait se référer ce principe en tenant compte des dispositions spécifiques contenues dans d'autres articles de la Convention.

Les peuples intéressés doivent avoir le droit de décider de leurs propres priorités en ce qui concerne le processus du développement, dans la mesure où celui-ci a une incidence sur leur vie, leurs croyances, leurs institutions et leur bien-être spirituel et les terres qu'ils occupent ou utilisent d'une autre manière, et d'exercer autant que possible un contrôle sur leur développement économique, social et culturel propre. (paragraphe 1 de l'article 7)

Qu'est-ce que cela signifie? En fait, cette disposition reconnaît que les peuples autochtones ont le droit de disposer d'eux-mêmes jusque dans une certaine mesure en ce qui concerne leurs institutions ou lorsqu'ils déterminent l'orientation et l'ampleur de leur développement économique, social et culturel. Pour déterminer la portée précise de cette autonomie interne, il faut se référer entre autres : aux dispositions concernant la participation ; à celles concernant les services de santé (paragraphe 1 de l'article 25 « *des services de santé adéquats (...) sous leur responsabilité et leur contrôle propres* ») ; l'éducation (paragraphe 2 et 3 de l'article 27 « *L'autorité compétente doit faire en sorte que la formation des membres (...) afin que la responsabilité de la conduite desdits programmes [programmes d'éducation] puisse être progressivement transférée à ces peuples* » et « *le droit de ces peuples de créer leurs propres institutions et moyens d'éducation* ») ; la formation professionnelle (paragraphe 3 de l'article 22 (« *ces peuples doivent assumer progressivement la responsabilité de l'organisation et du fonctionnement de ces programmes spéciaux de formation* ») ; et plus particulièrement à celles concernant les terres ou territoires (articles 13–19) et les institutions indigènes (paragraphe 1 de l'article 7, paragraphe 2 de l'article 8 et article 9).

La nature de la relation entre les peuples autochtones et les gouvernements est également un autre facteur déterminant en ce qui concerne la manière dont sont appliquées sur un plan pratique les dispositions de la Convention relatives à l'autonomie. S'il s'agit d'une relation qui fonctionne et qui est basée sur la coopération, le respect mutuel et l'entente, la valeur et la portée des droits d'autonomie ne pourront en être que supérieures. A cet égard, il est pour le moins décevant de constater que l'OIT a choisi d'employer une norme plutôt faible « *en vue d'obtenir un consentement* » au lieu du consentement, exprimé librement et en toute connaissance de cause, ou du consentement tel qu'il est conçu dans le projet de déclaration des Nations Unies ou dans d'autres articles de la Convention n° 169.

La Convention ne reconnaît pas le droit d'établir des systèmes juridiques autochtones autonomes. Mais cependant, si une communauté autochtone établit son propre système juridique autonome, il semble que, en vertu du paragraphe 1 de l'article 7 et du paragraphe 2 de l'article 8, l'Etat soit obligé de justifier toute ingérence dans son existence.¹⁷ La Convention reconnaît en revanche le droit de conserver les coutumes et les institutions indigènes, dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec les droits fondamentaux définis par le système juridique national et avec les droits de l'homme reconnus au niveau international. Elle oblige d'autre part les Etats à respecter les méthodes auxquelles les peuples autochtones ont recours à titre coutumier pour réprimer « *les délits commis par leurs membres* » et à faire en sorte que les autorités et les tribunaux tiennent compte des coutumes indigènes « *en matière pénale* » (paragraphe 1 et 2 de l'article 9). L'obligation de se conformer à la législation nationale est très décevant car il risque de beaucoup gêner le développement effectif et le fonctionnement des institutions autochtones.

3 Les terres et territoires

Les dispositions de la Convention n° 169 concernant les terres et territoires et les ressources ont été qualifiées à juste titre d' « inadéquates » par les peuples autochtones. Ces dispositions contiennent malgré tout un nombre important de protections qui sont meilleures et supérieures que celles offertes actuellement par certains systèmes juridiques nationaux. Ces dispositions sont formulées par le paragraphe 1 de l'article 13 qui oblige les gouvernements à reconnaître et respecter la relation spéciale spirituelle, culturelle et économique que les peuples autochtones entretiennent avec les terres ou territoires et en particulier les « *aspects collectifs de cette relation* ».

L'article 14 reconnaît que les droits collectifs des peuples autochtones « *les droits de propriété et de possession sur les terres qu'ils occupent traditionnellement doivent être reconnus* » et que les Etats « *doivent en tant que de besoin prendre des mesures pour identifier les terres* » et pour « *garantir la protection effective de leurs [les peuples autochtones] droits de propriété et de possession* ». ¹⁸ D'après l'OIT, les termes « *les terres qu'ils occupent traditionnellement* » comprennent : « *les terres où les peuples indigènes et tribaux ont vécu au cours du temps, et qu'ils ont utilisées et gérées conformément à leurs pratiques traditionnelles. Ce sont les terres de leurs ancêtres, qu'ils espèrent léguer à leurs enfants. Elles peuvent inclure dans certains cas les terres qui ont été récemment perdues.* » ¹⁹

¹⁷ *Id.*, p. 223.

¹⁸ On peut comparer cet article avec l'article 26 du projet de déclaration des Nations Unies, qui stipule que : « *Les peuples autochtones ont le droit de posséder, de mettre en valeur, de gérer et d'utiliser leurs terres et territoires (...) et les autres ressources qu'ils possèdent ou qu'ils occupent ou exploitent traditionnellement. Ils ont notamment droit à la pleine reconnaissance de leurs lois, traditions et coutumes, de leur régime foncier et des institutions chargées d'exploiter et de gérer leurs ressources, ainsi qu'à des mesures de protection efficaces de la part des Etats contre toute ingérence ou toute aliénation ou limitation de ces droits ou tout obstacle à leur exercice* ».

¹⁹ *ILO Convention on Indigenous and Tribal Peoples 1989 (No. 169) : A Manual*. International Labour Office (Project to Promote ILO Policy on Indigenous and Tribal Peoples), Genève, 2000, p. 31.

Le paragraphe 2 de l'article 13 définit l'utilisation du terme « *terres* », qui est employé dans les articles 15 et 16, comme comprenant « *le concept de territoires, qui recouvre la totalité de l'environnement des régions que les peuples intéressés occupent ou qu'ils utilisent d'une autre manière* ». Cette définition est énoncée au présent (« *occupent* » et « *utilisent* ») et par conséquent n'inclut pas les revendications ou les litiges concernant des terres ou territoires anciens, bien qu'elle mentionne les terres récemment occupées ou utilisées que les peuples autochtones n'occupent plus à l'heure actuelle ou auxquelles on leur dénie l'accès. En outre, les peuples autochtones n'ont pas à prouver qu'ils occupent des terres ou territoires depuis des temps immémoriaux, l'occupation actuelle ou récente étant un argument suffisant.

De plus, le fait que la Convention reconnaisse les droits aux terres et territoires, ne signifie pas pour autant que ce sont toujours des droits absolus de propriété. La nature des droits reconnus dépend en fait des circonstances et peut correspondre à toutes les formes possibles, y compris les plus avantageuses, des droits de propriété reconnus par les systèmes juridiques nationaux. Bien évidemment, cela signifie que la ratification de la Convention n° 169 n'entraîne pas forcément la reconnaissance du droit absolu sur les terres autochtones. En effet, l'étendue des droits de propriété reconnus par la Convention est généralement déterminée par la législation interne de l'Etat auquel on se réfère.

La Convention oblige toutefois les Etats à établir « ***les procédures adéquates (...)*** dans le cadre du système juridique national en vue de trancher les revendications relatives à des terres » (caractères gras rajoutés) (paragraphe 3 de l'article 14).²⁰ En outre, l'Etat est obligé de protéger « *dans les cas appropriés* » le droit d'accès aux terres « *non exclusivement occupées par eux [les peuples autochtones], mais auxquelles ils ont traditionnellement accès pour leurs activités traditionnelles et de subsistance* » (paragraphe 1 de l'article 14). La signification exacte de « *dans les cas appropriés* » n'est très claire, bien que la protection et l'obligation de renforcer les activités relevant de l'économie de subsistance énoncée à l'article 23, et la reconnaissance du contrôle exercé par les peuples indigènes sur les terres qu'ils « *utilisent* » énoncée au paragraphe 1 de l'article 7, soient très instructifs à ce sujet. Le fait que la seule obligation en ce qui concerne les procédures visant à trancher les revendications territoriales, est qu'elles soient « *adéquates* », n'est pas très encourageant, en particulier si l'on considère les nombreuses violations des droits de propriété autochtones et les abus commis par les tribunaux de certains pays qui prétendent avoir mis en place les procédures et les garanties adéquates pour tous ceux qui les sollicitent. Cette obligation peut toutefois permettre de déposer une plainte contre la validité des procédures relatives aux revendications territoriales auprès de la Commission d'experts.

En vertu du droit des peuples autochtones de contrôler leurs terres et territoires et des dispositions relatives au respect des institutions indigènes, lesquels sont reconnus au paragraphe 1 de l'article 7, l'article 17 oblige les Etats à respecter « *les modes de transmission des droits sur la terre (...) établis par les peuples intéressés,* » et de consulter

²⁰ On peut comparer cet article avec l'article 27 du projet de déclaration des Nations Unies, qui stipule que : « *Les peuples autochtones ont droit à la restitution des terres, des territoires et des ressources qu'ils possédaient ou qu'ils occupaient ou exploitaient traditionnellement et qui ont été confisqués, occupés, utilisés ou dégradés sans leur consentement donné librement et en connaissance de cause. Lorsque cela n'est pas possible, ils ont droit à une indemnisation juste et équitable. Sauf si les peuples concernés en ont librement décidé autrement, l'indemnisation se fera sous forme de terres, de territoires et de ressources équivalents du point de vue de leur qualité, de leur étendue et de leur régime juridique* ».

ces peuples « *lorsque l'on examine leur capacité d'aliéner leurs terres ou de transmettre d'une autre manière leurs droits sur ces terres en dehors de leur communauté.* »

Les peuples autochtones ont le droit de « *participer à l'utilisation, à la gestion et à la conservation* » des ressources naturelles dont sont dotées leurs terres et le droit d'avoir ces ressources « *spécialement sauvegardées* » (paragraphe 1 de l'article 15). Dans les cas où l'Etat conserve la propriété des minéraux ou des droits à d'autres ressources du sous-sol dont sont dotées les terres indigènes et désire prospecter et exploiter ces ressources, il doit « *établir ou maintenir des procédures pour consulter les peuples intéressés* » dans le but de déterminer dans quelle mesure « *les intérêts de ces peuples sont menacés* » avant d'entreprendre ou d'autoriser ces activités.²¹ Les peuples intéressés, doivent, « *chaque fois que c'est possible* », participer aux avantages découlant de ces activités et doivent recevoir une indemnisation pour tout dommage subi (paragraphe 2 de l'article 15). Il faut se référer ici notamment aux dispositions relatives aux études de l'environnement (paragraphe 3 de l'article 7), aux mesures spéciales pour protéger l'environnement (paragraphe 1 de l'article 4) et à la protection des ressources naturelles (paragraphe 1 de l'article 15).

Il est important de noter que ces dispositions, de même que d'autres articles de la Convention décrits ci-dessus, utilisent le terme « *consulter* » correspondant à une norme relativement plus faible que celles instituées par des termes tels que « *consentement* » ou « *consentement, exprimé librement et en toute connaissance de cause* ». Mais cependant ces « *consultations* » doivent être conformes aux conditions établies par le paragraphe 2 de l'article 6 qui exige qu'elles soient menées « *de bonne foi et sous une forme appropriée aux circonstances, en vue de parvenir à un accord ou d'obtenir un consentement (...)* ». En outre, en vertu de ce paragraphe, l'Etat est la seule institution à pouvoir déterminer ce que signifie l'expression « *chaque fois que c'est possible* ». Cela veut dire essentiellement que, à la suite de consultations menées de bonne foi, seul l'Etat peut décider quand les peuples autochtones peuvent participer aux avantages découlant de l'exploitation des ressources dont sont dotées leurs terres.

Cette disposition est certainement l'une des plus inadéquates et injustifiées de la Convention. Elle ne prend absolument pas en compte les effets dévastateurs qu'ont les opérations d'exploitation des ressources sur la vie et le bien-être des peuples autochtones dans bon nombre de ses aspects. Ce n'est pas un hasard si la plupart des plaintes adressées par des peuples autochtones aux mécanismes internationaux des droits de l'homme concernés sont suscitées par des violations des droits de l'homme directement attribuables à des supposées activités de développement dans leurs territoires ou à proximité. La Convention ne fait qu'instituer certaines procédures qui constituent des obstacles plutôt faibles à l'exploitation continue et à la destruction des terres et territoires indigènes par l'Etat ou par des sociétés transnationales qui en ont l'autorisation. En outre, il est difficile de voir quel est le rapport entre cette disposition et celle du paragraphe 1 de l'article 13,

²¹ On peut faire la comparaison avec l'article 30 du projet de déclaration des Nations Unies, qui stipule que : « *les peuples autochtones ont le droit (...) d'exiger que les Etats obtiennent leur **consentement, exprimé librement et en toute connaissance de cause**, avant l'approbation de tout projet ayant une incidence sur leurs terres, territoires et autres ressources, notamment en ce qui concerne la mise en valeur, l'utilisation ou l'exploitation des ressources minérales, des ressources en eau ou de toutes autres ressources. En accord avec les peuples autochtones concernés, des indemnités justes et équitables leurs seront accordées pour atténuer les effets néfastes de telles activités et mesures sur les plans écologique, économique, social, culturel ou spirituel* » (caractères gras rajoutés).

exigeant de la part des gouvernements de reconnaître et respecter la relation spéciale, spirituelle et culturelle, que les peuples autochtones entretiennent avec les terres ou territoires. Cela est également vrai pour l'article 16, qui n'interdit pas expressément le déplacement des peuples autochtones des terres et territoires qu'ils occupent.

4 Le sentiment d'appartenance et les contacts à travers les frontières

L'article 1 de la Convention donne une définition des peuples indigènes et tribaux auxquels elle s'applique. Premièrement, et c'est le point le plus essentiel, le paragraphe 2 de l'article 1 déclare que « *Le sentiment d'appartenance indigène ou tribale doit être considéré comme un [mais pas le seul] critère fondamental* » pour déterminer à qui s'applique les dispositions de la Convention (caractères gras rajoutés). Les autres critères employés sont historiques et socioculturels : ils descendent des populations qui occupaient le pays avant la colonisation ou l'établissement des frontières actuelles, ils ont conservé leurs institutions et statuts culturels, sociaux et politiques propres, et qui se distinguent de ceux de la communauté nationale.

L'article 32 oblige les Etats à « *faciliter* » les contacts et la coopération entre les peuples indigènes et tribaux séparés par des frontières dans les domaines « *économique, social, culturel, spirituel et de l'environnement* ». Cet article oblige les Etats à prendre les mesures appropriées « *y compris au moyen d'accords internationaux* » pour faciliter ces contacts à travers les frontières.

5 Conclusion

En conclusion, on peut affirmer, après avoir interprété les dispositions de la Convention n° 169 de l'OIT, que bien qu'elle présente certaines faiblesses et insuffisances substantielles et n'est pas un instrument idéal du point de vue des peuples autochtones – elle est en effet plutôt inadéquate par rapport aux normes en vigueur relatives au contrôle et au consentement – elle est malgré tout un instrument utile pour beaucoup de ces peuples. Elle permet au minimum de protéger des droits qui n'ont pas été reconnus ou respectés auparavant et elle permet aux relations entre l'Etat et les autochtones de devenir plus transparentes. Cependant lorsqu'elle est interprétée et appliquée de manière plus stricte, elle permet d'établir un régime fonctionnel, à demi autonome, où les peuples autochtones peuvent disposer d'eux mêmes et où ils peuvent jouir, même si ce n'est que jusqu'à un certain degré, de certains des avantages liés au droit d'autodétermination : entre autres, des droits culturels, le droit aux terres et territoires et aux ressources naturelles, un certain contrôle au niveau de leur propre développement et le respect pour les coutumes et les institutions autochtones.

De plus, c'est à l'heure actuelle le seul instrument relatif aux droits des peuples autochtones ayant force contraignante qui, à première vue, s'éloigne des orientations paternalistes et assimilationnistes des politiques du passé et qui tente de répondre d'une manière positive à un certain nombre de questions préoccupantes.²² En outre, sa ratification

²² J'utilise l'expression « à première vue » car un certain nombre d'arguments persuasifs ont été formulés contre la Convention n° 169 en disant qu'elle n'était qu'une nouvelle version de la Convention n° 107 et qu'elle conservait une approche essentiellement assimilationniste. Voir à ce sujet, S. Venne, *The New Language of Assimilation : A Brief Analysis of ILO Convention No. 169, 2 WITHOUT PREJUDICE 59* (1989).

permet d'avoir accès aux mécanismes de contrôle et de surveillance de l'OIT qui sont relativement efficaces et qui permettent aux peuples autochtones de soulever certaines questions au sujet de leur situation en ce qui concerne les droits de l'homme et de contester les actions entreprises ou les politiques adoptées par un gouvernement. Nous allons aborder cette question au prochain chapitre.

L'OIT a publié un manuel portant sur la Convention n° 169, intitulé *ILO Convention No. 169 on Indigenous and Tribal Peoples, 1989 (No. 169) : A Manual (2000)*.

Pour se le procurer il faut contacter l'OIT à son bureau de Genève à l'adresse suivante :

Project to Promote ILO Policy on Indigenous and Tribal Peoples
Equality and Employment Branch
International Labour Office
4, Route des Morillons
CH-1211 Genève 22
Suisse

Pour une étude plus approfondie de la Convention no 169 de l'OIT, voir le document publié en anglais « *Indigenous Peoples' Rights* », International Labour Organization, Multidisciplinary Team, San Jose, Costa Rica à l'adresse électronique suivante :
<http://www.ilo.org/public/english/region/ampro/mdtsanjose/indigenous/derecho.htm>

VI Les mécanismes d'examen des plaintes et de contrôle de l'OIT

A La Commission d'experts/le Conseil d'administration

Deux organes principaux sont chargés de veiller à ce que les Etats se conforment aux obligations qui leur sont imposées en vertu des Conventions qu'ils ont signées : la Commission d'experts pour l'application des Conventions et recommandations (la Commission d'experts) et la Commission de l'application des Conventions et recommandations de la Conférence (la Commission de la Conférence). La Commission d'experts est composée de 20 experts indépendants qui représentent les diverses régions et systèmes économiques et politiques du monde. Elle se réunit une fois par an à Genève. La Commission de la Conférence est constituée de délégations tripartites (représentant les trois groupes de l'OIT). Elle se réunit chaque année à Genève lors de la session de la Conférence internationale du Travail.

Comme il a déjà été mentionné ci-dessus, l'un des avantages de ratifier la Convention n° 169 de l'OIT est d'avoir accès aux procédures de présentation des rapports et au système de contrôle de l'OIT qui sont actuellement parmi les meilleurs. L'OIT contrôle régulièrement et de façon systématique la mise en oeuvre de toutes les conventions qui ont été ratifiées. Elle emploie différents moyens : premièrement, elle demande aux Etats de fournir des rapports sur les mesures prises pour mettre en oeuvre les conventions ratifiées (tous les 2 à 4 ans). Ces rapports sont examinés chaque année par la Commission d'experts. Elle demande également aux Etats de fournir des rapports sur les raisons de ne pas avoir ratifié une convention adoptée par l'OIT, s'ils ne le font pas pendant l'année qui suit son adoption. Deuxièmement, elle reçoit des rapports émanant des organisations d'employeurs et de travailleurs qui opèrent aux Etats qui ont ratifié les conventions, en tant qu'informations supplémentaires par rapport à celle qui lui est fournie par les Etats. Troisièmement, et surtout, il existe une procédure pour déposer une plainte lorsque l'on veut attirer l'attention sur des prétendues violations des conventions ratifiées de l'OIT et remédier à la situation.

1 Les rapports

Les rapports portant sur la mise en oeuvre des conventions de l'OIT communiqués par les Etats sont examinés par la Commission d'experts. Celle-ci peut procéder de deux façons si elle estime que les Etats ne remplissent pas leurs obligations en ce qui concerne l'application des conventions ratifiées. Premièrement, elle peut adresser une « *demande directe* » à l'Etat intéressé, et aux organisations d'employeurs et de travailleurs du pays concerné. Les demandes directes peuvent demander des renseignements supplémentaires et souvent peuvent formuler des recommandations adressées à l'Etat intéressé sur les mesures à prendre afin de régler la situation en cas de violations de droits. En général, la plupart des Etats suivent les recommandations de la Commission et l'affaire en reste là. Deuxièmement, dans le cas où l'Etat concerné ne suit pas les recommandations ou si on constate que des violations graves et continuelles persistent, la Commission peut formuler des « *Observations* » portant sur la conduite de l'Etat intéressé ; celles-ci sont communiquées aux autres Etats et publiées au rapport de la Commission à la Conférence internationale du Travail.

La Commission de la Conférence est chargée d'examiner le rapport de la Commission d'experts et de choisir un certain nombre de cas spécifiques. Ce sont en général des exemples typiques de ce que la Commission de la Conférence considère être des cas de violations graves ou continues. Celle-ci établit un rapport adressé à la Conférence internationale du Travail portant sur les mesures prises par les Etats. Ce rapport, ainsi que les observations du rapport de la Commission d'experts sont publiés chaque année au compte rendu de la Conférence internationale du Travail.

L'OIT emploie également une autre méthode pour encourager et faciliter l'accomplissement des obligations relatives aux conventions qui est appelée les « *Contacts directs* ». C'est une procédure qui permet au Bureau international du Travail ou à des experts de fournir une assistance technique aux gouvernements afin de les aider à appliquer et à faire respecter les dispositions des conventions de l'OIT. Le but de cette assistance technique, lorsqu'elle est demandée par un Etat ou consentie à la suite d'une initiative de l'OIT, est de formuler certaines recommandations et de trouver des solutions à certains problèmes concernant l'application des dispositions d'une convention ratifiée ou le respect des droits définis par cette dernière. Ainsi, par exemple, si un Etat donné se rend coupable de négligence en n'appliquant pas ou en ne respectant pas la protection des terres ou territoires indigènes telle qu'elle est définie à la Convention n° 169, l'OIT peut, entre autres, fournir une aide pour élaborer des nouvelles lois sur le plan juridique ou renforcer les organes de gestion des terres indigènes ou encore une combinaison des deux. Pour un Etat, consentir à l'aide fournie dans le cadre des Contacts directs, la demander ou respecter ses recommandations présentent un avantage définitif qui est d'éviter de se faire critiquer par l'opinion publique, et c'est un argument très persuasif.

2 Les réclamations et les plaintes

Il existe quatre procédures au système de l'OIT permettant de formuler une plainte : les réclamations (*article 24 de la Constitution de l'OIT*) ; les plaintes (*article 26 de la Constitution de l'OIT*) ; les plaintes concernant la liberté syndicale et les études spéciales sur les discriminations dans le domaine de l'emploi. Les conditions à remplir pour bénéficier de ces procédures sont relativement peu nombreuses, ce qui rend leur accès d'autant plus facile et limite le besoin d'une assistance technique. Bien que toutes ces procédures peuvent s'avérer utiles, ce sont surtout les réclamations au titre de l'article 24 et à un degré moindre les plaintes au titre de l'article 26 qui sont en fait les plus bénéfiques pour les peuples autochtones vivant aux pays qui ont ratifié les Conventions n° 107 et 169 de l'OIT. Nous allons donc examiner uniquement ces deux procédures dans ce chapitre.

En vertu de l'article 24, toute « *organisation professionnelle* » peut adresser une réclamation à l'OIT. La définition de ce terme est assez souple, et elle inclut notamment les syndicats et les organisations locales, nationales et internationales. Font également partie de cette catégorie : les organisations des peuples autochtones, les syndicats de campesinos et les coopératives représentant les paysans, les pêcheurs, les artisans ou d'autres travailleurs autochtones. De plus, l'article 26 relatif aux plaintes peut être invoqué par un délégué lors de la Conférence internationale du Travail. Il s'agit en général du représentant d'une délégation de travailleurs qui est également un autochtone. Les peuples autochtones peuvent par conséquent avoir directement accès à l'OIT pour soulever des questions concernant les violations des droits définis par la Convention n° 169. En outre,

l'organisation présentant une réclamation n'a pas à avoir une connexion directe avec les faits décrits à la réclamation. En conséquence, le fait qu'il y ait peu d'obstacles au niveau des procédures et le fait d'avoir directement accès aux organisations de travailleurs qui ont aidé les peuples autochtones dans le passé ou de pouvoir travailler en coordination avec elles, permettent à ces peuples d'avoir leurs plaintes examinées dans une arène internationale.

a L'article 24 relatif aux réclamations

Une réclamation doit viser un Etat membre de l'OIT qui a ratifié une convention et qui, d'après cette allégation, n'a pas rempli les obligations qui lui sont imposées conformément à cette convention. Dans le cas où l'Etat concerné n'est pas un Etat membre de l'OIT, le fait d'avoir adopté la convention est en lui-même suffisant pour être mis en cause. Une réclamation peut être présentée par toute organisation professionnelle de travailleurs ou d'employeurs. Elle est adressée au Conseil d'administration de l'OIT, qui désigne un comité composé de membres du Conseil d'administration choisis en nombre égal au sein du groupe gouvernemental, du groupe des employeurs et du groupe des travailleurs. La procédure pour la réception et l'examen des réclamations en vertu de l'article 24 est formulée dans le règlement du conseil d'administration concernant la procédure pour l'examen de réclamations présentées en vertu de l'article 24 et de l'article 25 de la Constitution de l'OIT. Ce règlement est inclus à la fin du document en annexe A.

Les conditions de recevabilité d'une réclamation exigées par L'OIT sont plutôt souples. Pour être recevable, une réclamation est soumise aux conditions suivantes (*Article 2 du règlement*) : elle doit :

- 1 Etre adressée sous forme écrite et dans une langue largement répandue ;
- 2 Emaner d'une organisation professionnelle d'employeurs ou de travailleurs (il faut inclure une description de l'organisation concernée en tant que preuve de son statut) ;
- 3 Viser un Etat membre de l'OIT ou un Etat ayant adhéré à une convention de l'OIT (si ce n'est pas un Etat membre) ;
- 4 Se référer expressément à l'article 24 de la Constitution de l'OIT ;
- 5 Porter sur une convention de l'OIT ratifiée par l'Etat mis en cause, et cette Convention doit être mise en vigueur dans cet Etat ;²³ et enfin,
- 6 Alléguer que l'Etat mis en cause n'a pas respecté les droits définis par une convention de l'OIT ratifiée ; ces allégations doivent être fondées, bien que cela ne soit pas obligatoire, sur certaines informations et documents.

Si le Conseil d'administration décide qu'une réclamation est recevable, il désigne un comité spécial chargé d'examiner les allégations et composé de membres du Conseil. Ce comité peut à ce moment là inviter l'Etat mis en cause à faire une déclaration sur la matière

²³ Les réserves portant sur des conventions de l'OIT ne sont pas admises, et, par conséquent, c'est un facteur qui n'est pas à prendre en compte lorsque l'on envisage de présenter une réclamation en vertu de l'article 24.

et si besoin est, inviter l'organisation auteur de la réclamation à fournir des renseignements complémentaires. Le comité formule alors ses conclusions et les présente ainsi que ses recommandations au Conseil d'administration.

Celui-ci, en se basant sur les conclusions du comité et les renseignements fournis par les parties, décide à ce moment-là s'il y a eu une violation de la convention. Si le Conseil d'administration décide qu'il n'y a pas eu violation par l'Etat des dispositions de la convention, l'affaire en reste là. S'il décide au contraire qu'il y a eu violation, il peut publier la réclamation, ainsi que ses conclusions et les autres documents sur lesquels elles sont fondées. Le Conseil d'administration peut également décider de nommer une Commission d'enquête pour examiner les faits ayant trait à la réclamation conformément à l'engagement de la procédure de plainte prévue à l'article 26 (voir ci-dessous).

Les conclusions du Conseil d'administration sont prises en compte par la Commission d'experts et la Commission de la Conférence afin de contrôler si l'Etat mis en cause tient compte des décisions du Conseil. A cette fin elles peuvent avoir recours à des contacts directs, des observations et des demandes directes. Comme il a été noté précédemment, de nombreux Etats tiennent compte des recommandations formulées par les organes de contrôle de l'OIT.

b L'article 26 relatif aux plaintes

Les conditions pour déposer une plainte sont les mêmes que celles pour présenter une réclamation. La seule différence concerne les personnes habilitées à engager cette procédure. Les plaintes peuvent être déposées soit par un délégué participant à la Conférence internationale du Travail, soit par un Etat membre de l'OIT ou par le Conseil d'administration. Les plaintes sont elles aussi examinées par le Conseil d'administration. Une plainte, pour être déclarée recevable, doit remplir les conditions suivantes : Elle doit :

- 1 Etre adressée sous forme écrite et dans une langue largement répandue ;
- 2 Emaner d'un Etat membre de l'OIT, du Conseil d'administration ou d'un délégué à la Conférence internationale du Travail ;
- 3 Viser un Etat membre de l'OIT ou un Etat ayant adhéré à une convention de l'OIT ;
- 4 Porter sur une convention de l'OIT ratifiée par l'Etat mis en cause, et cette Convention doit être mise en vigueur dans cette Etat ; et enfin,
- 5 Alléguer que l'Etat mis en cause n'a pas assuré la jouissance effective d'un droit ou de droits définis par la convention concernée, ces allégations se fondant, bien que cela ne soit pas obligatoire, sur toutes les informations qu'il est possible de recueillir.

Le Conseil d'administration examine une plainte, une fois qu'elle a été déclarée recevable. De même que pour les réclamations, il peut prier l'Etat mis en cause de fournir des renseignements complémentaires en réponse aux allégations contenues dans la plainte. Une Commission d'enquête quasi-judiciaire est en général alors nommée pour poursuivre l'examen de la plainte. La Commission demande aux parties (l'Etat et les auteurs de la plainte) de communiquer des renseignements sous forme écrite au sujet des allégations,

lesquels sont échangés entre les parties de manière à ce que chacun d'entre eux puisse formuler une réponse et fournir éventuellement des renseignements supplémentaires. La Commission peut également prier d'autres Etats ou des ONG de lui communiquer des renseignements pertinents pour l'enquête. Ce processus une fois terminé, la plainte est examinée par la Commission lors de sessions auxquelles assistent les parties ou leurs représentants ou bien d'autres témoins concernés. La Commission peut éventuellement décider d'organiser des inspections dans la région concernée afin d'obtenir des informations complémentaires.

La Commission formule ses décisions, en déterminant notamment dans quelle mesure l'Etat applique la convention et en faisant certaines recommandations, lesquelles sont parfois très détaillées, pour remédier à la situation dans les domaines sur lesquels porte la plainte. La décision de la Commission et ses recommandations sont rendues publiques au Bulletin officiel de l'OIT. Les décisions de la Commission sont appliquées de la même manière que lors de la procédure d'examen des réclamations. Mais il existe deux autres options lors de l'examen des plaintes, bien qu'aucune d'entre elles n'aient jusqu'à présent été employées. Premièrement, le Conseil d'administration peut recommander à la Conférence internationale du Travail de prendre les mesures appropriées afin de faire appliquer les décisions de la Commission (article 33 de la Constitution de l'OIT). Deuxièmement, un Etat membre de l'OIT peut demander que l'on nomme une autre Commission d'enquête qui sera chargée de déterminer si l'Etat accusé de violation a tenu compte de la décision de la première Commission (article 34 de la Constitution de l'OIT). On ne sait pas très bien si ces options n'ont jamais été utilisées en raison d'un manque de détermination de l'OIT sur un plan politique ou parce que les Etats ont en général tenu compte des recommandations des organes de contrôle de l'OIT, ce qui fait que ce type d'action n'a pas été nécessaire.

On peut donc en conclure que les procédures de plainte et de présentation de rapports de l'OIT offrent aux peuples autochtones l'occasion de soulever les questions qui les préoccupent, en matière des droits de l'homme, dans une arène internationale. Comme il a déjà été souligné lors de l'examen de la Convention n° 169, l'emploi de termes ambigus dans le texte de cette Convention permet une interprétation plutôt souple de ses dispositions. Il est par conséquent important pour les peuples autochtones de participer activement à toutes les procédures de l'OIT qui peuvent influencer la définition des droits reconnus par la Convention n° 169. Jusqu'à ce jour, onze affaires ont été déposées auprès de l'OIT dans le cadre de la Convention n° 169, dont huit ont été tranchées (deux au Mexique, deux en Colombie et une au Pérou, en Equateur, au Danemark et en Bolivie respectivement) et trois sont en instance près du Conseil d'administration (toutes à l'encontre du gouvernement mexicain). Ces affaires, qui concernent des réclamations au sens de l'article 24 de la Constitution de l'OIT, sont examinées dans le chapitre suivant.

Les plaintes, les réclamations et les communications doivent être adressées au :

Director General
International Labour Office
c/o International Labour Standards Department
4 route des Morillons
1211 Genève 22
Suisse

L'OIT maintient une base de données concernant les plaintes et les réclamations qui ont été reçues et qui ont fait l'objet d'une décision ; on peut la consulter sur le site Web suivant :

Anglais : <http://www.ilo.org/ilolex/english/iloquery.htm>
Français : <http://www.ilo.org/ilolex/french/iloquery.htm>
Espagnol : <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/iloquery.htm>

B Les affaires alléguant l'inexécution de la Convention n° 169

1 Pérou²⁴

Par lettre datée du 17 juillet 1997, la Confédération générale des travailleurs du Pérou (CGTP), invoquant l'article 24 de la Constitution de l'OIT, présenta une réclamation alléguant que le gouvernement du Pérou n'avait pas pris les mesures voulues pour assurer la pleine jouissance des droits reconnus par la Convention n° 169. Cette réclamation concernait l'application d'une loi à des communautés autochtones de la Côte, imposant la fragmentation des terres du domaine communautaire en propriétés individuelles, habilitant certaines personnes à disposer de ces terres et créant un système d'arbitrage obligatoire pour régler les litiges relatifs à la propriété des terres. Le Conseil d'administration de l'OIT désigna une Commission d'experts chargé de l'examen de la réclamation.

Les faits : le Congrès du Pérou avait approuvé le 9 juillet 1997 la loi n° 26845, sur l'attribution de titres relatifs aux terres des communautés paysannes de la Côte. Le gouvernement péruvien avait affirmé que cette loi ne portait pas atteinte au régime de propriété des terres de ces communautés (parcelles individuelles et exploitées) et qu'elle avait pour but d'encourager l'activité agricole et de la rendre plus productive et efficace. La CGTP, elle, soutenait que cette loi établissait une discrimination car elle traitait différemment les communautés autochtones de la Côte et celles de la Sierra et des forêts, qu'elle menaçait les droits de propriété, les traditions culturelles et l'existence, ainsi que l'organisation sociale et les institutions des communautés concernées en facilitant le morcellement de leurs terres et en habilitant certains individus à vendre des terres du domaine communautaire à des tiers étrangers à la communauté, que la communauté ne

²⁴ *Rapport du comité chargé d'examiner la réclamation alléguant l'inexécution par le Pérou de la convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989, présentée en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT par la Confédération générale des travailleurs du Pérou (CGTP). Doc. GB.270/16/4 ; GB.273/14/4 (1997)*

serait pas dédommagé de la perte des terres dont disposeraient les individus, et que le système d'arbitrage créé par la loi établissait une discrimination et déniait aux communautés le droit d'accéder à la justice ordinaire ou d'avoir d'autres recours.

La décision : Dans ses conclusions, le Comité rappela l'article 13 de la Convention n° 169, qui prévoyait notamment que les gouvernements devaient respecter les aspects collectifs de la relation qu'entretenaient les peuples autochtones avec leurs terres ou territoires. Le Comité rappela également l'article 17, paragraphe 2, qui prévoyait qu'une procédure de consultation soit menée avec les peuples autochtones intéressés au sujet de leur capacité d'aliéner leurs terres en dehors de leur communauté, notant qu'ils ne semblaient pas avoir été consultés. Le Comité déclara que : *« L'expérience de l'OIT concernant les peuples indigènes et tribaux montre que, lorsque les terres qu'ils possèdent en commun sont divisées et attribuées à des individus ou à des tiers, l'exercice des droits des communautés indigènes tend à s'affaiblir et, d'une manière générale, elles finissent par perdre toutes leurs terres, ou une grande partie d'entre elles, ce qui entraîne une diminution générale des ressources dont disposent les peuples indigènes lorsqu'ils maintiennent leurs terres dans le cadre communautaire. »*²⁵

En ce qui concerne l'allégation selon laquelle la loi créait un système d'arbitrage obligatoire discriminatoire et déniait aux communautés le droit d'accéder à la justice ordinaire, le Comité nota qu'en vertu de l'article 2, paragraphe 2, les gouvernements devaient prendre des mesures visant à assurer que les membres des peuples autochtones puissent bénéficier, sur un pied d'égalité, des droits que la législation nationale accordait aux autres membres de la population. A cet égard, le Comité demanda au gouvernement péruvien d'envisager de modifier l'article de la loi établissant la compétence exclusive de la juridiction d'arbitrage et de l'informer si les communautés pouvaient accéder à la justice ordinaire après épuisement de la procédure d'arbitrage.

Le Comité estima qu'il ne lui appartenait pas de déterminer quelle forme de propriété, individuelle ou collective, était la mieux adaptée aux peuples autochtones dans une situation donnée. Mais néanmoins il rappela l'article 13 et déclara que : *« la perte de terres communautaires porte souvent atteinte à la cohérence et à la viabilité des peuples concernés. C'est la raison pour laquelle, au cours des débats sur la convention, de nombreux délégués se sont prononcés en faveur de l'inaliénabilité des terres possédées par les indigènes, et notamment des terres communautaires. Dans une décision adoptée de justesse, la Commission de la Conférence décida que l'article 17 était dicté par le raisonnement qui sous-tendait d'autres parties de la convention, selon lequel les peuples indigènes et tribaux doivent décider eux-mêmes de leurs priorités en ce qui concerne le processus de développement (article 7), et chaque fois que l'on envisage des mesures législatives ou administratives susceptibles de les toucher, elles doivent être prises en accord avec les institutions représentatives des peuples intéressés »*.²⁶ Le Comité déclara que dans cette affaire le gouvernement avait pris une décision sans participation des communautés intéressées et sans qu'elles aient été consultés sur cette question, ce qui était contraire à la convention.

²⁵ *Id.*, paragraphe 26.

²⁶ *Id.*, paragraphe 30.

Le Comité recommanda au Conseil d'administration de prier le gouvernement du Pérou de prendre les mesures suivantes afin de remédier à la situation :

- Présenter des informations détaillées sur les mesures prises pour assurer l'application des dispositions de la convention mentionnées dans cette affaire, afin que la Commission d'experts puisse donner suite à ces questions ;
- Tenir compte de l'article 13 ;
- Les décisions impliquant des mesures législatives ou administratives susceptibles d'affecter « *la possession des terres* » des peuples autochtones devaient être prises en accord avec les institutions représentatives des peuples intéressés, ainsi que le prévoyait l'article 6 ;
- D'appliquer l'article 17, paragraphe 2, qui dispose que chaque fois que les gouvernements envisagent d'adopter des mesures affectant la capacité des peuples autochtones d'aliéner leurs terres, ils doivent procéder à des consultations avec ces peuples ; et donc de prier le gouvernement du Pérou de faire savoir à la Commission d'experts si des mesures avaient été prises pour faire respecter ce droit ;
- En vertu de l'article 2, paragraphe 2, de suggérer au gouvernement de modifier la disposition contenue à l'article 16 de la loi, qui établit la compétence exclusive de la juridiction arbitrale et de faire savoir à la Commission d'experts si le recours obligatoire à cette juridiction privait les personnes concernées de l'accès à la justice ordinaire une fois cette procédure d'arbitrage épuisée.

2 Mexique²⁷

Cette affaire concernant le Mexique fut examinée, comme la précédente, par un Comité désigné par le Conseil d'administration, et était basée principalement sur des allégations portant sur des violations des dispositions de la Convention n° 169 concernant les droits de propriété (en particulier les articles 13 et 14). La réclamation, dont la décision ne serait rendue qu'en 1998, fut déposée le 9 juillet 1996 par la délégation syndicale, D-III-57, section XI du Syndicat national des travailleurs de l'éducation (SNTE), Radio Educación au nom de l'Union des communautés autochtones Huicoles de Jalisco (UCIHJ). L'UCIHJ demandait au gouvernement de leur rendre une partie de leurs terres ancestrales ainsi que les titres de propriété ; ceux-ci avaient été attribués à des communautés non autochtones et métisses et les Huicoles demandaient la réunification de leur territoire en recouvrant ces terres. Cette affaire est un autre exemple intéressant de l'approche de l'OIT en ce qui concerne l'utilisation des recours internes.

²⁷ Rapport du Comité chargé d'examiner la réclamation alléguant l'inexécution par les Etats-Unis du Mexique de la convention (n° 169) concernant les peuples indigènes et tribaux, 1989, présentée en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT par la délégation syndicale D-III-57, section XI du Syndicat national des travailleurs de l'éducation (SNTE), Radio Educación. Doc. GB 270/16/3 ; GB 272/7/2 (1996).

Les faits : En 1993, les Huicoles de San Andrés Cohamiata demandèrent au gouvernement mexicain de réunifier le territoire de leur communauté et de leur rendre 22 000 hectares qui leur appartenaient. Cette année là, ils intentèrent également une action en justice devant le Tribunal agraire de l'Etat de Nayarit pour qu'on leur rende une partie de ce territoire, laquelle appartenait à l'heure actuelle à la communauté de Tierra Blanca et représentait 1 255 hectares. Selon leurs allégations, le gouvernement mexicain avait illégalement attribué ces terres à des communautés métisses dans les années soixante, séparant ainsi une zone où vivaient plus de 2 000 Huicoles du territoire de San Andrés. Ils présentèrent des preuves de l'existence de titres émis par le vice-roi et datant de 1725, un relevé des limites de leur territoire effectué en 1809 et des documents par lesquels le gouvernement mexicain reconnaissait qu'ils étaient les propriétaires des terres concernées. Les Huicoles qui vivaient dans des communautés métisses n'avaient pas été reconnus lors des recensements de la population agricole et par conséquent ne jouissaient d'aucun droit légal sur les terres qu'ils occupaient et ne pouvaient semer ou élever du bétail que selon le bon vouloir de la population métisse, ce qui entraînait notamment une grave violation de leurs droits culturels. Les éleveurs métis avaient pris le contrôle de larges surfaces de terres alors que Les Huicoles dépendaient de ces terres pour leur subsistance économique mais aussi pour des motifs liés à leur religion et à leur organisation sociale.

En 1996, le Tribunal agraire rejeta leur demande en déclarant qu'ils n'avaient pas apporté la preuve des éléments constitutifs de celle-ci et qu'il serait illégitime de reconnaître les droits de propriété de cette communauté parce que cela porterait atteinte aux droits de tiers. Mais celle-ci parvint toutefois à ce moment-là à ce que le bureau du procureur du Tribunal agraire entreprenne une étude sur la situation, consacrée à la portée de la Convention n° 169 et à la possibilité de réintégrer les terres à leur communauté d'origine. Les requérants firent appel de la décision prononcée par le Tribunal agraire et engagèrent une procédure pour la protection judiciaire des droits statutaires établie par la Constitution devant le troisième Tribunal collégial de la douzième région. Ils adressèrent également une réclamation par le biais de la SNTE au Conseil d'administration, en vertu de l'article 24 de la Convention de l'OIT, alléguant que le gouvernement du Mexique avait violé les droits énoncés par les articles 13 et 14 de la Convention n° 169.

Les faits allégués dans la plainte se fondaient sur les éléments suivants : 2 000 Huicoles avaient été illégalement intégrés à des communautés métisses et avaient par conséquent perdus leurs droits sur les terres ancestrales et le gouvernement du Mexique avait montré de manière évidente qu'il n'avait pas la volonté de remédier à la situation. De plus, les Huicoles de San Andrés ne pouvaient pas jouir des droits de propriété qu'ils avaient sur leurs terres, et par conséquent avaient été forcés de vivre dans des conditions qui *« enfreigne[nt] les droits individuels et collectifs les plus élémentaires. (...) »* Le gouvernement répondit en citant la décision prise par le Tribunal agraire et en déclarant que cette affaire ne devrait pas faire l'objet d'un examen de la part du Comité car le troisième Tribunal collégial de la douzième région n'avait encore pris aucune décision. Il déclara également que le Secrétariat au travail et à la prévision sociale avait demandé davantage d'informations sur l'état d'avancement de l'étude menée par le procureur du Tribunal agraire.

La décision : Le Comité aborda la question de l'épuisement des recours internes dans ses conclusions, en déclarant que le règlement concernant la procédure pour l'examen des réclamations ne disposait pas que *« les procédures entamées sur le plan national doivent*

avoir abouti pour que le Conseil d'administration puisse examiner le cas ou la question qui est encore pendante devant la juridiction nationale. Parfois, l'examen d'une réclamation par le Conseil est un élément qui est pris en compte pour la résolution d'une procédure juridique nationale portant sur un point donné de l'application d'une convention ratifiée. »²⁸

En ce qui concerne les demandes portant sur la restitution des terres, le Comité déclara que, bien qu'il ne prétendait pas se prononcer sur la résolution de conflits agraires particuliers en vertu de la Convention n° 169, il considérait que : « *sa fonction essentielle est plutôt de s'assurer que les moyens adéquats ont été mis en oeuvre pour résoudre ces conflits, et que les principes de la convention en tant que tels ont été respectés (...).* »²⁹ Par conséquent, d'après le Comité, les dispositions des articles 13 et 14 de la Convention n° 169 devaient être comprises dans le contexte de la politique générale exposée à l'article 2, paragraphe 1 et de l'article 6, qui précisaient respectivement qu'il incombait aux gouvernements, avec la participation des peuples autochtones intéressés, de développer une action coordonnée et systématique en vue de protéger leurs droits et de garantir le respect de leur intégrité et que les peuples indigènes devaient être consultés et participer à la prise de décision sur des affaires qui les concernaient.

En relation avec l'article 14, le Comité nota que bien que les terres appartenant à des Huicoles aient été attribuées à d'autres groupes, « *les Huicoles ont toujours été présents, avec d'autres, sur les terres qui font l'objet de la réclamation* »³⁰ et en vertu du paragraphe 1 de l'article 14 « *le gouvernement est obligé de prendre des mesures, dans les cas appropriés, pour sauvegarder le droit des peuples intéressés d'utiliser les terres non exclusivement occupés par eux, mais auxquelles ils ont traditionnellement accès pour leurs activités traditionnelles et de subsistance, situation qui semble correspondre au cas présent.* »³¹ En relation avec le paragraphe 2 de l'article 14, il nota que, mis à part le cas particulier concernant les 1 255 hectares de Tierra Blanca où le tribunal n'avait pas encore rendu son jugement, le gouvernement du Mexique devrait « *prendre les mesures nécessaires pour garantir la protection effective des droits de propriété et de possession des Huicoles, notamment en les protégeant d'une invasion par des tiers* ».³²

Le Comité se déclara préoccupé des allégations selon lesquelles les Huicoles vivaient dans des conditions qui enfreignaient les droits individuels et collectifs les plus élémentaires. Il demanda au gouvernement d'envisager un dispositif pour remédier à cette situation, dispositif qui pourrait inclure « *l'adoption de mesures spéciales pour sauvegarder l'existence de ces peuples en tant que tels et de leur mode de vie dans l'état où ceux-ci désirent le conserver, ce qui est l'un des objectifs primordiaux de la convention* »³³. Il demanda enfin au gouvernement du Mexique de réévaluer l'application de ses lois agraires en prenant en compte les articles 19, 4 et 6 (consultation et participation), notant que

²⁸ *Id.*, paragraphe 31.

²⁹ *Id.*, paragraphe 32.

³⁰ *Id.*, paragraphe 39.

³¹ *Id.*, paragraphe 39.

³² *Id.*, paragraphe 40.

³³ *Id.*, paragraphe 42.

l'article 4 demande que : « *des mesures spéciales soient adoptées, en tant que de besoin, en vue de sauvegarder les personnes, les institutions, les biens, le travail, la culture et l'environnement des personnes intéressées* ». ³⁴

Le Comité, en accord avec ses conclusions, recommanda au Conseil d'administration de prier le gouvernement du Mexique d'adopter la politique suivante afin de résoudre les problèmes soulevés par cette affaire :

- Prendre des mesures appropriées pour sauvegarder le droit des Huicoles d'utiliser les terres non exclusivement occupées par eux, en vertu de l'article 14 ;
- Informer la Commission sur : 1) la décision rendue par le troisième Tribunal collégial ; 2) les mesures prises pour remédier à la situation dans laquelle se trouvaient les Huicoles qui avaient subi des violations de leurs droits individuels et collectifs dues au fait que leurs droits de propriété n'avaient pas été reconnus, y compris l'adoption de mesures spéciales ; 3) les mesures prises pour remédier à la situation qui était à l'origine de la réclamation, « *en tenant compte de la possibilité que des terres supplémentaires soient octroyées au peuple Huicole si les terres dont il dispose sont insuffisantes pour lui assurer les éléments d'une existence normale, ou pour faire face à son accroissement numérique, comme le prévoit l'article 19 de la convention* ». ³⁵

3 La Bolivie³⁶

Cette réclamation fut présentée en 1998 par la Centrale des travailleurs de Bolivie au nom de la Confédération des peuples indigènes de Bolivie (CIDOB) et de ses organisations affiliées, La Coordination des peuples ethniques de Santa Cruz (CPESC), la Centrale des peuples indigènes du Beni (CPIB) et la Centrale indigène de la région amazonienne de Bolivie (CIRABO). Elle alléguait que des violations des articles 6 et 14 de la Convention n° 169 avaient été commises en raison de l'établissement de nouvelles concessions forestières, car certaines d'entre elles recouvraient des territoires indigènes traditionnels situés dans la région amazonienne de Bolivie.

Les faits : La nouvelle loi sur les forêts, adoptée en 1996 en Bolivie, avait permis aux titulaires de contrats d'exploitation des ressources forestières à long terme de convertir leurs contrats en une nouvelle concession pour une durée de 40 ans, reconductible pour 40 ans de plus. Par ces décisions et malgré l'opposition des peuples autochtones, en août 1997, 86 nouvelles concessions forestières avaient été établies, 27 de ces concessions recouvrant des territoires indigènes. Ces décisions avaient été prises en contravention avec une loi accordant un titre provisoire aux territoires indigènes et imposant qu'aucune nouvelle concession ne soit possible dans ces zones jusqu'à ce qu'un titre définitif soit accordé. Au moment où les concessions avaient été accordées ces terres attendaient encore le titre définitif.

³⁴ *Id.*, paragraphe 43.

³⁵ *Id.*, paragraphe 45 b) iii).

³⁶ *Rapport du comité chargé d'examiner la réclamation alléguant l'inexécution par la Bolivie de la convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989, présentée en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT par la Centrale des travailleurs de Bolivie (COB)*. Doc. GB.272/8/1 ; GB.274/16/7, 1998.

La plainte adressée à la Commission d'experts alléguait que :

cette conversion des contrats d'exploitation forestière est en contradiction directe avec les demandes territoriales indigènes formées en vue d'obtenir des titres de propriété. Elle indique que la superficie des concessions de bois qui recouvrent des territoires indigènes atteint 712 313 hectares au total, ce qui représente, par exemple, 33 pour cent du territoire Yaminahua-Machineri, 22 pour cent du territoire des Guarayos ou 13 pour cent du territoire de Monte Verde. La COB indique en outre que les territoires en cause seront soumis à un processus d'« assainissement. » dont on prévoit qu'il rognera des espaces considérables au profit de tiers. Par ailleurs, les expropriations et concessions aux fins de l'exploitation minière et pétrolière réduiront d'autant ces territoires.³⁷

Elle alléguait également qu'aucun mécanisme de participation ou de véritable consultation n'avait été mis en place pour les peuples autochtones concernées par la décision d'établir des concessions forestières. Leurs demandes pour obtenir l'invalidation des concessions avaient été rejetées par l'instance chargée des questions forestières. Les organisations autochtones avaient fait appel de cette décision devant une autre instance administrative mais aucune décision n'avait encore été prise au moment où ils avaient déposé une plainte devant la Commission d'experts. Celle-ci alléguait enfin que l'octroi de concessions forestières « *menace directement la viabilité des territoires indigènes, car l'existence de concessions forestières sur ces territoires aura un impact considérable tant sur le plan social que sur le plan économique en affectant les ressources naturelles qu'il est nécessaire de protéger pour les générations futures.* »³⁸

La décision : Le Comité commença par noter que les allégations avaient trait « *principalement à des décisions administratives de la Surintendance nationale des forêts, qui établissent 27 concessions d'exploitation de bois recouvrant six territoires indigènes traditionnels sans qu'il y ait eu au préalable de consultations.* »³⁹ Rappelant l'article 15 de la convention, qui n'avait pas été invoqué par les plaignants, il déclara que les concessions d'exploitation de bois et

concessions aux fins de l'exploitation minière et pétrolière peuvent affecter directement la viabilité et les intérêts des peuples indigènes intéressés, le comité tient à rappeler que l'article 15 de la convention est à rapprocher des articles 6 et 7 de la convention et que, du fait qu'ils ont ratifié ce texte, les gouvernements doivent veiller à ce que les communautés indigènes intéressées soient dûment consultées en temps opportun au sujet de la portée et des implications des activités de prospection et d'exploitation, qu'il s'agisse d'activités minières, pétrolières ou forestières.⁴⁰

Dans ces conditions, le comité juge approprié de recommander au Conseil d'administration de demander au gouvernement d'envisager la possibilité d'effectuer, dans chaque cas concret, en particulier lorsqu'il s'agit d'exploitations de grande envergure comme celles qui couvrent de très grandes superficies, une étude de l'impact culturel, social, spirituel et sur l'environnement conjointement avec les peuples

³⁷ *Id.*, paragraphe 12.

³⁸ *Id.*, paragraphe 17.

³⁹ *Id.*, paragraphe 36.

⁴⁰ *Id.*, paragraphe 38.

concernés, avant d'autoriser des activités de prospection et d'exploitation des ressources naturelles dans des zones traditionnellement occupées par des peuples indigènes. Par ailleurs, le comité suggère au Conseil d'administration de demander au gouvernement d'informer la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de la procédure d'«assainissement» en cours des terres communautaires d'origine et de l'établissement ou du maintien de procédures adaptées pour les consultations à tenir avant de lancer toute activité de prospection et d'exploitation des ressources naturelles, comme le dispose la convention.⁴¹

En ce qui concerne les dispositions des articles 6 et 15 concernant les consultations, le Comité rappela :

le principe juridique reconnu à l'article 6, paragraphe 2, de la convention, à savoir que les consultations effectuées en application de la convention doivent être menées de bonne foi et d'une manière claire et adaptée aux circonstances, compte tenu en particulier du fait que les contrats évoqués dans le présent cas ont une durée et une portée considérables. Le comité comprend que les terres où sont situées les concessions forestières n'ont pas encore été intitulées terres communautaires d'origine, mais rien ne lui permet de conclure que ces consultations, que ce soit en vertu de l'article 6, paragraphe 1 a) ou de l'article 1 b), paragraphe 2, de la convention, ont été tenues ou qu'il est prévu que les peuples en cause participeront aux avantages découlant de ces activités chaque fois que c'est possible. Par conséquent, le comité suggère au Conseil d'administration de demander au gouvernement d'informer la commission d'experts des progrès réalisés dans la pratique pour ce qui est des consultations avec les peuples intéressés, de leur participation aux avantages des concessions chaque fois que c'est possible et d'une indemnisation équitable pour les dommages qu'ils pourraient subir en raison de cette exploitation.⁴²

Il est intéressant de noter que dans cette déclaration aucune référence n'est faite aux dispositions de l'article 6, paragraphe 2, demandant que les consultations « *doivent être menées (...) en vue de parvenir à un accord ou d'obtenir un consentement au sujet des mesures envisagées* ». Cette omission est préoccupante, étant donné que cette disposition renforce de manière substantielle celles des articles précédents de la Convention n° 169 concernant les consultations, notamment celles de l'article 15, paragraphe 2, et parce qu'elle apparaît également dans d'autres décisions prises par le Comité.

Dans ses conclusions, le Comité fit les recommandations suivantes :

- Prier le gouvernement d'informer en détail la Commission, par le biais des rapports qu'il devait présenter en vertu de l'article 22 de la Constitution de l'OIT, des mesures adoptées pour donner effet aux dispositions des articles 6, 14 et 15 de la Convention n° 169 ;
- De demander au gouvernement « *d'appliquer pleinement les dispositions de l'article 15 de la convention, d'envisager d'effectuer des consultations dans chaque cas concret, en particulier lorsqu'il s'agit d'exploitations qui couvrent de grandes superficies comme celles dont il est question dans la présente déclaration, ainsi qu'une étude de l'impact*

⁴¹ *Id.*, paragraphe 39.

⁴² *Id.*, paragraphe 40.

culturel, social spirituel et sur l'environnement conjointement avec les peuples concernés, avant d'autoriser des activités de prospection et d'exploitation des ressources naturelles dans des zones traditionnellement occupées par des peuples indigènes » ;⁴³

- De demander au gouvernement d'informer la Commission « *de l'établissement ou du maintien des procédures adaptées pour les consultations à tenir avant de lancer toute activité de prospection et d'exploitation des ressources naturelles, comme le dispose la convention » ;⁴⁴ et,*
- De prier le gouvernement d'informer la Commission « *des progrès réalisés dans la pratique pour ce qui est de la possibilité de consulter les peuples intéressés, de les faire participer aux avantages des concessions chaque fois que c'est possible et de leur accorder une indemnisation équitable pour les dommages qu'ils pourraient subir en raison de cette exploitation ».*⁴⁵

4 Le Mexique⁴⁶

Cette réclamation fut présentée en 1998 par le Syndicat radical des travailleurs de la métallurgie et assimilés au nom de la communauté Chinanteca d'Ojitlán. Elle alléguait de violations des articles 5, 6, 7, 13 et 16. Ces prétendues violations avaient été causées par la construction d'un barrage hydroélectrique : « *Le déplacement forcé imposé par le gouvernement a obligé ces familles [de la communauté Chinanteca d'Ojitlán] à quitter leurs terres ancestrales, ainsi que leurs lieux sacrés, bouleversant ainsi leur mode de vie »* et le fait que le gouvernement du Mexique n'avait pas tenu sa promesse en ce qui concerne la réinstallation des familles.⁴⁷

Les faits : Cette affaire concernait la construction d'un barrage hydroélectrique sur le fleuve Papaloapan qui avait obligé de déplacer et de réinstaller 5 000 familles autochtones Chinantecas à la suite d'une série de décrets présidentiels promulgués de 1972 à 1974. Ces décrets prévoyaient que les Chinantecos recevraient 260 000 hectares dans la vallée d'Uxpanapa, dans l'Etat de Veracruz, à titre de dédommagement pour la perte de leurs terres inondées, qu'une route goudronnée serait construite et que des projets de développement seraient réalisés pour améliorer leurs conditions de vie et la situation sanitaire dans ce nouveau territoire. Or, 90 000 hectares de terres seulement avaient été attribués aux Chinantecos déplacés et les autres promesses n'avaient pas été tenues. De 1976 à 1997, les Chinantecos demandèrent à plusieurs reprises au gouvernement de donner effet aux décrets présidentiels mais celui-ci n'avait jamais répondu à leur requête. Au cours

⁴³ *Id.*, paragraphe 44 b).

⁴⁴ *Id.*, paragraphe 44 c).

⁴⁵ *Id.*, paragraphe 44 d).

⁴⁶ *Rapport du comité chargé d'examiner la réclamation alléguant l'inexécution par le Mexique de la convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989, présentée en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT par le Syndicat radical des travailleurs de la métallurgie et assimilés. Doc. GB.273/15/6 ; GB.276/16/3 (1998)*

⁴⁷ *Id.*, paragraphe 9.

de ces événements, des membres de leur organisation avaient été harcelés, intimidés et arrêtés à la suite d'accusations douteuses.

En 1998, une réclamation fut adressée à la Commission d'experts alléguant de violations des articles suivants de la Convention n° 169 :

Article 6 : le gouvernement mexicain s'est abstenu de consulter de bonne foi le peuple chinanteco au sujet de sa revendication de terres dans la vallée d'Uxpanapa (Veracruz) en vue de parvenir à un accord ou d'obtenir son consentement. Au lieu de consulter de bonne foi les dirigeants du peuple chinanteco, le gouvernement mexicain a suspendu les négociations et ordonné l'arrestation arbitraire du dirigeant chinanteco Juan Zamora González et de son frère Marcos Zamora González en mai 1997.

Article 7 : le gouvernement mexicain n'a pas associé les Chinantecos aux projets économiques et de développement qui les touchent directement dans la vallée d'Uxpanapa.

Articles 5 et 13 : le gouvernement mexicain n'a pas respecté l'importance spéciale que revêtent pour le peuple chinanteco ses liens spirituels et culturels avec ses terres ancestrales à Ojtlán (Oaxaca).

Article 16 : le gouvernement mexicain a déplacé le peuple chinanteco de ses terres traditionnelles sans son consentement, donné librement et en toute connaissance de cause. De même, le gouvernement mexicain n'a pas octroyé au peuple chinanteco déplacé des terres de qualité et de statut juridique égaux à ceux des terres qu'ils occupaient antérieurement. Le gouvernement mexicain n'a pas tenu sa promesse d'octroyer des terres aux Chinantecos dans la vallée d'Uxpanapa.⁴⁸

Dans sa réponse aux allégations, le gouvernement déclara que les Chinantecos avaient été dédommagés ; que en ce qui concerne la réinstallation des familles il avait appliqué les dispositions de la Convention n° 107, qui était en vigueur au Mexique à cette époque et jusqu'en 1991, lorsque la Convention n° 169 fut mise en vigueur dans ce pays ; qu'il avait respecté l'importance spéciale que revêt la terre pour les Chinantecos ; que leurs terres n'étaient pas occupées depuis des temps immémoriaux mais étaient l'objet d'une législation spécifique et qu'il n'était pas possible d'alléguer que la construction du barrage violait les dispositions de la Convention n° 169, car cet instrument n'était entré en vigueur au Mexique que bien après cette construction.

La décision : Le Comité observa tout d'abord que le gouvernement du Mexique avait raison d'affirmer qu'il ne pouvait être tenu responsable d'événements qui avaient eu lieu avant la ratification de la Convention n° 169, mais il ajouta que :

Dans ces conditions, le comité considère que les dispositions de la convention ne peuvent être appliquées rétroactivement, en particulier pour des questions de procédure (y compris les types de consultations que, si la convention avait été en vigueur, il aurait fallu tenir lors de l'adoption de ces décisions). Néanmoins, les décisions qui ont été prises à cette époque continuent d'avoir une incidence sur la situation actuelle des peuples indigènes en question, tant eu égard aux réclamations concernant les terres qu'à l'absence de consultations pour répondre à ces réclamations. Par conséquent, le comité

⁴⁸ *Id.*, paragraphe 20.

*considère que la convention s'applique aujourd'hui pour ce qui est des conséquences des décisions prises antérieurement à son entrée en vigueur.*⁴⁹

Autrement dit, si les « effets » d'une action ou d'une décision prise avant la ratification et l'entrée en vigueur de la convention n° 169 dans un pays spécifique « continuent d'avoir une incidence sur la situation actuelle des peuples indigènes en question, » la convention s'applique pour ce qui est des « conséquences » de cette action ou de cette décision même si elles sont antérieures à sa ratification. Cette conclusion est en accord avec la jurisprudence des autres organisations internationales des droits de l'homme, telles que le Comité des droits de l'homme des Nations Unies ainsi que la Cour et la Commission Interaméricaine des droits de l'homme.

En ce qui concerne la déclaration du gouvernement du Mexique selon laquelle les Chinantecos n'occupaient pas les terres inondées depuis des temps immémoriaux, le Comité rappela que : « le fait que les droits sur les terres aient une origine plus récente que la période coloniale n'est pas une circonstance déterminante. La convention a été rédigée pour reconnaître les situations où il existe des droits sur des terres qui sont occupées depuis toujours, mais elle peut également englober des situations dans lesquelles des peuples indigènes ont des droits sur les terres qu'ils occupent ou utilisent de toute autre façon, selon d'autres considérations. »⁵⁰ Par conséquent, de même que pour la Convention n° 107, lorsque l'on invoque la Convention n° 169, il n'est pas nécessaire de démontrer que l'on occupe un territoire depuis des temps immémoriaux pour prouver que l'on a droit aux terres et aux ressources.⁵¹ Le Comité demanda également qu'on lui envoie des informations complémentaires en ce qui concerne les violations des articles 5 et 13, qui disposent que la relation spéciale qui lie les peuples indigènes à leurs terres et territoires ainsi qu'aux ressources soit respectée, car il estimait que les informations qui lui avaient été présentées étaient insuffisantes pour lui permettre de se prononcer sur cette affaire en plus ample connaissance de cause.

En ce qui concerne les conséquences de la réinstallation, le Comité observa que :

*l'article 12 2) de la convention n° 107, qui était en vigueur au moment du déplacement des populations, et l'article 16 4) de la convention n° 169 prévoient que, si un retour à leurs terres d'origine s'avère impossible, les peuples indigènes et tribaux doivent recevoir, dans toute la mesure possible, des terres de qualité et de statut juridique au moins égaux à ceux des terres qu'ils occupaient antérieurement et leur permettant de subvenir à leurs besoins du moment et d'assurer leur développement futur. Le comité, dans le présent cas en particulier et compte tenu du fait que des années se sont écoulées depuis le déplacement de ces indigènes, suggère au gouvernement, dans la recherche de solutions aux problèmes qui semblent continuer d'affecter les communautés chinantecas réinstallées, de renouer un dialogue qui permette aux deux parties de régler la situation dans laquelle se trouvent ces peuples dans la vallée d'Uxpanapa.*⁵²

⁴⁹ *Id.*, paragraphe 36.

⁵⁰ *Id.*, paragraphe 37.

⁵¹ Pour tout ce qui concerne la Convention n° 107, voir, la note 10 *supra* et le texte qui l'accompagne.

⁵² *Id.*, paragraphe 40.

Pour ce qui est du cadre de ce dialogue, le Comité se référa à l'article 6 en déclarant que :

*De l'avis du comité, les consultations sont un instrument essentiel pour résoudre ce type de problèmes, sans compter que la tenue de consultations est prescrite par la convention. Le comité rappelle que, en vertu de l'article 6 de la convention, les gouvernements doivent consulter les peuples intéressés, par des procédures appropriées, et en particulier à travers leurs institutions représentatives, chaque fois que l'on envisage des mesures législatives ou administratives susceptibles de les toucher directement. Il demande au gouvernement de continuer à fournir des informations sur l'évolution de la situation, et notamment sur l'établissement de nouveaux courants de communication avec les peuples affectés.*⁵³

Il faut noter ici à nouveau l'absence de la condition stipulant que le but de ces consultations était de parvenir à un accord ou d'obtenir un consentement.

5 Danemark⁵⁴

Cette réclamation fut présentée en novembre 1999 par un syndicat danois au nom de la population du village d'Uummannaq (district de Thulé) dans la partie nord-ouest du Groenland. La réclamation alléguait qu'il y avait eu violation de l'article 14, paragraphe 2, de la Convention n° 169, qui dispose que : « *les gouvernements doivent en tant que de besoin prendre des mesures pour identifier les terres que les peuples intéressés occupent traditionnellement et pour garantir la protection effective de leurs droits de propriété et de possession.* »

Les faits : De même que pour l'affaire précédente concernant le Mexique, celle-ci portait également sur les conséquences d'un déplacement forcé de population. En mai 1953, toute la population d'Uummannaq, un village autochtone de la tribu Thulé, fut déplacée pour permettre l'extension de la zone située autour d'une base aérienne militaire des Etats-Unis. Ce déplacement eut lieu sans consultation préalable et sans obtenir le consentement des populations concernées. D'après la réclamation, les établissements destinés aux personnes déplacées étaient loin des zones contenant les nombreuses ressources vitales présentes dans les terres occupées antérieurement même s'il y avait en revanche beaucoup de narvals, ce qui permettait d'éviter la famine pour la population déplacée. En 1954 et en 1959, la tribu Thulé déposa une demande d'indemnisation devant les autorités danoises, mais aucune réponse ne fut donnée. En décembre 1996, ils déposèrent une plainte auprès de la Haute Cour de la circonscription orientale de Copenhague concernant une demande d'indemnisation et la reconnaissance des droits des anciens habitants d'Uummannaq sur les terres. La Cour décréta qu'ils avaient fait l'objet d'une injustice importante et leur accorda une indemnisation, mais elle ne donna pas suite à la demande de droits sur les terres. Les plaignants firent appel de cette décision devant la Cour suprême du Danemark, l'appel étant en instance au moment où la tribu Thulé adressèrent leur réclamation à la Commission d'experts.

⁵³ *Id.*, paragraphe 41.

⁵⁴ *Rapport du comité chargé d'examiner la réclamation présentée par la Confédération nationale des syndicats du Groenland (Sulinermik Inuussutissarsiuqartut Kattuffiat SIK), en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT et alléguant l'inexécution par le Danemark de la convention (no 169) relative aux peuples indigènes et tribaux 1989*. Doc. GB.277/18/3 ; GB.280/18/5.

En réponse à ces allégations, le gouvernement du Danemark indiqua que :

- Le déplacement de la population avait eu lieu en 1953, soit 44 ans avant la ratification de la Convention n° 169 et par conséquent la réclamation n'était pas recevable car il ne pouvait pas être tenu responsable pour des actions entreprises avant la ratification et l'entrée en vigueur de cette Convention ;
- La Cour suprême du Danemark avait été saisie de ce cas et par conséquent la tribu Thulé ne pouvait pas affirmer que le gouvernement n'avait pas assuré la protection des droits garantis par la Convention n° 169 tant que la Cour n'aurait pas rendu son jugement ;
- La tribu Thulé ne constituait pas un « *peuple* » au sens de la Convention n° 169 mais faisait partie de la population originelle du Groenland, les Inuits, qui ne faisaient pas de distinctions entre eux, et que les Inuits n'avaient « *jamais reconnu l'existence de zones réservées à certains groupes de population.* »⁵⁵ Pour supporter cet argument, il rappela la déclaration qu'il avait faite au moment où il avait ratifié la Convention n° 169, qui stipulait notamment que « *il n'a jamais été possible, ni pour des personnes physiques, ni pour des personnes morales, d'acquérir des droits de propriété sur des terres au Groenland.* »

La décision : Le Comité rejeta tout d'abord la déclaration du gouvernement du Danemark déposée avec la ratification, mentionnée au paragraphe précédent, en rappelant : « *qu'aucune réserve ne peut accompagner la ratification des conventions de l'OIT et que, de ce fait, la déclaration du gouvernement n'a pas force obligatoire.* »⁵⁶ Il rejeta également l'argument de l'Etat selon lequel le Comité ne pouvait pas examiner la réclamation parce qu'elle portait sur les mêmes questions que celles concernant le cas dont était saisi la Cour suprême du Danemark – « *en ce qui concerne le cas dont est saisi la Cour suprême du Danemark, le Comité note que ni l'article 24 de la Constitution de l'OIT ni le Règlement n'exigent qu'un plaignant épuise tous les recours nationaux disponibles avant que le Conseil d'administration n'examine une réclamation portant sur la même question ou sur des questions semblables.* »⁵⁷ Il aborda ensuite l'argument du gouvernement du Danemark selon lequel il ne pouvait pas être tenu responsable en vertu de la Convention n° 169 d'événements (le déplacement de 1953) ayant eu lieu avant la ratification et l'entrée en vigueur de cette Convention. En accord avec la décision prise lors de l'examen de la réclamation concernant le Mexique mentionnée immédiatement ci-dessus, le Comité déclara :

Le comité fait remarquer que le déplacement de la population du village d'Uummanaq qui constitue le principal chef d'accusation dans cette réclamation a eu lieu en 1953. Il prend également note du fait que la convention n'est entrée en vigueur pour le Danemark que le 22 février 1997. Le comité estime que les dispositions de la convention ne peuvent être appliquées de manière rétroactive, notamment en ce qui concerne les questions de

⁵⁵ *Id.*, paragraphe 25.

⁵⁶ *Id.*, paragraphe 27.

⁵⁷ *Id.*, paragraphe 30.

procédure, comme la question de savoir si des consultations appropriées ont eu lieu en 1953 avec les peuples concernés. Toutefois, le comité note que les effets du déplacement de 1953 se font encore sentir aujourd'hui puisque les personnes réinstallées ne peuvent retourner au village d'Uummannaq et que les revendications juridiques sur ces terres restent non résolues. En conséquence, le comité estime que les répercussions du déplacement qui persistent suite à l'entrée en vigueur de la convention n° 169 doivent encore être examinées en ce qui concerne les articles 14, paragraphes 2 et 3, 16, paragraphes 3 et 4, et 17 de la convention en dépit du fait que le déplacement a eu lieu avant l'entrée en vigueur de la convention. Ces dispositions de la convention portent presque invariablement sur des déplacements de peuples indigènes et tribaux qui sont parfois antérieurs à la ratification de la convention par un Etat Membre.⁵⁸

Le Comité examina également l'argument du gouvernement du Danemark selon lequel la tribu Thulé ne pouvait pas être considérée comme un peuple, différent et distinct des autres Inuits du Groenland au sens de la Convention n° 169. Il observa que :

*les parties intéressées ne contestent pas le fait que les Inuits résidant à Uummannaq au moment du déplacement ont la même origine que les Inuits d'autres zones du Groenland, qu'ils parlent la même langue (groenlandais), participent aux mêmes activités traditionnelles de chasse, de piégeage et de pêche que les autres habitants du Groenland et se considèrent eux-mêmes comme Groenlandais (Kalaalit). Le comité note qu'avant 1953 les habitants de la communauté Uummannaq étaient parfois isolés d'autres établissements du Groenland du fait de leur éloignement ; toutefois, avec le développement des communications et des moyens de transport modernes, le district de Thulé n'est plus séparé d'autres établissements du Groenland. Le comité note que ces personnes ont les mêmes conditions sociales, économiques, culturelles et politiques que les autres Groenlandais (voir article 1, paragraphe 1, de la convention), conditions qui ne distinguent pas le peuple de la communauté Uummanaq des autres Groenlandais, mais qui distinguent ces derniers des habitants du Danemark et des îles Féroé. **En ce qui concerne l'article 1, paragraphe 2, de la convention, si le sentiment d'appartenance est un critère fondamental pour déterminer les groupes auxquels les dispositions de la Convention s'appliquent, il s'agit spécifiquement d'un sentiment d'appartenance indigène ou tribale et pas nécessairement d'un sentiment d'appartenance à un « peuple » différent des autres membres de la population indigène ou tribale du pays qui, ensemble, peuvent constituer un peuple.** Le comité considère qu'il n'y a pas de fondement pour considérer les habitants de la communauté Uummanaq comme un « peuple » différent et distinct des autres Groenlandais. **Toutefois, cette remarque ne semble pas nécessairement pertinente dans le cadre de cette réclamation car rien dans la Convention n'indique que seuls les peuples distincts peuvent avoir des revendications relatives à des terres, notamment s'il s'agit de groupes indigènes ou tribaux.**⁵⁹ (caractères gras rajoutés)*

En ce qui concerne les problèmes de droit aux terres soulevés par cette affaire, la manière de les traiter du Comité révèle une nouvelle fois la nature procédurale de la Convention n° 169. A cet égard, le Comité déclara que :

En ce qui concerne les demandes d'indemnisation en suspens pour la perte de droits de chasse et de piégeage et autres préjudices consécutifs pour les résidents de la communauté Uummannaq du fait du déplacement de 1953, le comité souligne que l'OIT

⁵⁸ *Id.*, paragraphe 29.

⁵⁹ *Id.*, paragraphe 33.

ne peut régler les conflits individuels sur les terres en vertu de la convention, y compris en ce qui concerne les questions d'évaluation des indemnités. Le comité estime que sa tâche essentielle dans ce genre de cas n'est pas d'offrir une juridiction supplémentaire aux parties insatisfaites du résultat d'une demande d'indemnisation soumise aux organismes administratifs ou judiciaires nationaux, mais plutôt de garantir que les procédures appropriées de règlement des conflits relatifs aux terres ont été suivies et que les principes de la convention ont été pris en compte dans l'examen des questions concernant les peuples indigènes et tribaux.⁶⁰ (caractères gras rajoutés)

Le raisonnement du Comité au sujet des dispositions relatives aux droits sur les terres invoqués dans le cas en question est très instructif en ce qui concerne les dispositions de l'OIT sur ces droits en général et est répété ci-dessous dans le détail. Rappelant les articles 14 et 17 et constatant que le gouvernement du Danemark avait respecté les dispositions de ces articles, il observa que :

35. L'article 14, paragraphe 2, de la convention stipule ce qui suit :

2. Les gouvernements doivent en tant que de besoin prendre des mesures pour identifier les terres que les peuples intéressés occupent traditionnellement et pour garantir la protection effective de leurs droits de propriété et de possession.

36. Le comité fait remarquer que l'article 14, paragraphe 2, sur lequel l'organisation plaignante fonde ses allégations doit être interprété à la lumière des grandes orientations fournies dans l'article 2, paragraphe 1, de la convention qui demande au gouvernement, avec la participation des peuples intéressés, de développer « une action coordonnée et systématique en vue de protéger les droits de ces peuples et de garantir le respect de leur intégrité ».

37. Le comité estime que les terres traditionnellement occupées par le peuple inuit ont été délimitées et représentent la totalité du territoire du Groenland. La section 8(1) de la loi sur l'autonomie de 1978 précise que la population résidente du Groenland a des droits fondamentaux sur les ressources naturelles du Groenland. Notant que les Groenlandais ont le droit collectif d'utiliser le territoire du Groenland et de continuer à avoir accès à ces terres pour leurs activités de subsistance et leurs activités de pêche et de chasse traditionnelles, le comité estime que la situation au Groenland n'est pas en contradiction avec les principes établis à l'article 14 de la convention.

38. Le comité fait observer que l'article 14, paragraphe 3, demande aux gouvernements d'instituer des procédures adéquates dans le cadre du système juridique national en vue de trancher les revendications relatives à des terres émanant des peuples indigènes et tribaux. Le comité fait observer qu'il existe des procédures de règlement des conflits relatifs aux terres, que ces procédures ont en fait été invoquées par les peuples concernés et que les revendications relatives aux terres ont été et sont toujours examinées de manière approfondie par les autorités nationales compétentes. Il conclut donc que le gouvernement du Danemark a à cet égard respecté les dispositions de l'article 14, paragraphe 3.

39. Le comité est conscient des difficultés (liées au règlement des revendications conflictuelles sur les terres, notamment lorsque les intérêts diffèrent et que les points de vue divergent concernant les relations que les différentes communautés ont avec la terre, leur attachement culturel et spirituel aux terres qu'ils occupent traditionnellement, de

⁶⁰ *Id.*, paragraphe 34.

même qu'en ce qui concerne les activités qu'ils mènent traditionnellement sur ces terres comme la chasse, le piégeage et la pêche. Le comité estime que les anciens habitants de la communauté Uummanaq ont été déplacés de force en 1953 dans des conditions difficiles en étant très peu consultés, voire pas du tout, et qu'ils n'ont pas pu retourner dans leur ancien établissement.

40. Toutefois, le comité note également que les anciens habitants de la communauté Uummanaq ont été indemnisés pour la perte des droits de chasse et de piégeage de même que pour les préjudices consécutifs au déplacement. Il note également que, près de cinquante ans plus tard, les personnes concernées et leurs enfants se sont maintenant réinstallés dans d'autres parties du Groenland ou au Danemark. Compte tenu des circonstances particulières de ce cas, le comité estime que la délimitation de terres au sein du Groenland pour le bénéfice d'un groupe précis de Groenlandais irait à l'encontre du système bien établi de droits collectifs sur les terres basés sur la tradition du Groenland et conservé par les autorités autonomes du Groenland. Cette conclusion doit être placée dans le contexte de l'article 17, paragraphe 1, de la convention qui prévoit que « les modes de transmission des droits sur la terre entre leurs membres établis par les peuples intéressés doivent être respectés ». Cela en prenant note du fait que traditionnellement aucun droit foncier individuel n'est reconnu au sein des Groenlandais.⁶¹

Le Comité constata également que les actions du gouvernement du Danemark depuis 1997 concordaient avec les dispositions de l'article 16, lequel traite des conséquences du déplacement des peuples. Il invita toutefois la tribu Thulé et le gouvernement de poursuivre les discussions concernant les mesures nécessaires pour parvenir à une solution satisfaisante pour les deux parties. Il conclut son examen de cette affaire en recommandant au gouvernement du Danemark de fournir, par le biais de rapports soumis au titre de l'article 22, des informations sur la décision de la Cour suprême du Danemark, toutes autres mesures prises pour indemniser les personnes déplacées de la tribu Thulé, toutes consultations qui pourraient avoir lieu concernant l'utilisation future des terres occupées par la base aérienne de Thulé et réclamées par la tribu ainsi que les mesures prises « pour garantir qu'aucun Groenlandais ne sera déplacé à l'avenir sans son libre consentement informé ou que, si cela n'est pas possible, le déplacement n'aura lieu qu'après des procédures appropriées conformément à l'article 16 de la convention. »⁶²

6 Equateur⁶³

En janvier 2000, une réclamation a été soumise par un syndicat au nom de la Fédération indépendante du peuple Shuar de l'Equateur (FIPSE), une organisation autochtone représentant quelque 5 000 personnes. Cette organisation de travailleurs reproche au gouvernement équatorien d'avoir violé les articles 2, 4 1., 5, 7, 13 1., 14 1., 15 2., et 17 de la Convention n° 169 dans le cadre de l'autorisation de contrats d'exploitation

⁶¹ *Id.*, paragraphes 35–40.

⁶² *Id.*, paragraphe 44 iv).

⁶³ *Rapport de la Commission d'experts chargée d'examiner la réclamation alléguant l'inexécution par l'Equateur de la Convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989, présentée en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT par la Confédération équatorienne des syndicats libres (CEOSL). Doc. GB.277/18/4, GB.282/14/2, soumis en 2000.*

octroyés à la compagnie pétrolière américaine, Arco. Ces contrats, qui ont ensuite été cédés à une autre compagnie, couvraient une grande partie du territoire du peuple Shuar.

Les faits : Comme dans de nombreuses affaires présentées dans le cadre de la Convention n° 169 de l'OIT, celle-ci porte, en grande partie, sur les dispositions régissant la procédure de consultation (6 1., 7 1., et 15 2.). Elle concerne principalement un contrat conclu, en avril 1998, entre l'Etat équatorien et la compagnie Arco pour les droits d'exploitation du pétrole brut dans une zone dite le bloc 24 dans laquelle se situent environ 70 pour cent du territoire des Shuar, le peuple autochtone touché par ce contrat. Les Shuar soutiennent que, bien que le pétrole appartienne à l'Etat en vertu du droit équatorien, ils n'ont pas été informés de la signature du contrat et n'ont jamais été consultés à son sujet. Un an plus tard, en octobre 1999, Arco a cédé ses droits sur le bloc 24 à une autre compagnie américaine dénommée Berlington Resources Ecuador Ltd. Dans ce cas-là aussi, le peuple Shuar se plaint de n'avoir été ni informé, ni consulté sur la cession des droits sur le bloc 24.

Le 13 août 1998, la FIPSE s'est réunie en assemblée extraordinaire pour discuter de la situation et, « *vu les mauvais souvenirs laissés par les activités pétrolières dans le nord du pays* », a décidé « *d'interdire à ses membres, à ses centres et à ses associations de négocier avec la compagnie Arco* » en ajoutant que « *toute démarche entreprise par la compagnie à cette fin sera considérée comme une atteinte à l'intégrité du peuple Shuar et de ses organisations et comme une violation manifeste de nos droits reconnus par la Constitution (de l'Equateur) et par la convention n° 169 de l'OIT* ». ⁶⁴ La FIPSE allègue, entre autres, que la compagnie Arco a tenté de contourner les représentants légitimes du peuple Shuar en créant de faux comités visant à feindre la consultation et en négociant directement avec des organisations membres de la FIPSE, trois d'entre elles ayant conclu un accord avec Arco plutôt qu'avec la FIPSE. ⁶⁵ La FIPSE a également entamé des poursuites judiciaires contre Arco, et le juge a interdit à Arco de prendre contact avec des membres ou des organisations de base de la FIPSE sans l'autorisation préalable du tribunal. La compagnie Arco a fait appel de cette sentence auprès de la Cour constitutionnelle qui a tranché en sa faveur, annulant ainsi la décision du tribunal de première instance.

En réponse aux allégations soulevées dans la réclamation, l'Etat équatorien a soutenu qu'il avait retardé l'exécution de certaines activités pétrolières dans le bloc 24, y compris une étude de l'impact sur l'environnement, en raison de l'opposition du peuple Shuar. Il a affirmé que les accords conclus avec les organisations de base de la FIPSE étaient considérés nuls et sans effet et que les exigences de consultation stipulées dans la Convention n° 169 de l'OIT n'étaient pas applicables car les décisions concernant le bloc 24 avaient été prises avant la ratification de la Convention par l'Equateur. En outre, chose étonnante, le gouvernement a ajouté « *qu'il ne juge pas opportuns les mécanismes de consultation car cela rendrait difficile les tractations pétrolières qui sont du ressort des*

⁶⁴ *Id.*, paragraphe 13.

⁶⁵ La réclamation déposée auprès de l'OIT soutenait que ces activités violaient l'article 17 3. de la Convention qui stipule que « Les personnes qui n'appartiennent pas à ces peuples doivent être empêchées de se prévaloir des coutumes desdits peuples ou de l'ignorance de leurs membres à l'égard de la loi en vue d'obtenir la propriété, la possession ou la jouissance de terres leur appartenant ».

*institutions publiques. Il précise que l'exploitation des produits du sous-sol (dont les hydrocarbures), à la différence de ceux du sol, est réservée à l'Etat ».*⁶⁶

La décision : Le Comité a confirmé que le gouvernement avait raison et que la Convention ne pouvait pas être appliquée rétroactivement (à la signature avec Arco en 1998 qui a eu lieu avant la ratification en 1999), mais il a toutefois déclaré que la réclamation visait aussi certains faits qui s'étaient produits après l'entrée en vigueur de la Convention en Equateur et que « *la situation créée par la signature de ce contrat persiste. En outre, l'obligation de consulter les peuples intéressés ne s'applique pas uniquement à la signature des contrats : elle a un caractère général dans le contexte de l'application des dispositions de la convention (voir article 6 de cette Convention)* ». ⁶⁷ Autrement dit, les effets de la signature du contrat avec Arco ont continué après l'entrée en vigueur de la Convention, et les dispositions de la Convention sur la procédure de consultation se rapportent à tous les événements ultérieurs et non pas uniquement aux événements survenus à la conclusion du contrat.

Dans ce contexte, le Comité a alors débattu des dispositions de la Convention sur la consultation et a souligné que « *l'esprit de consultation et de participation est la pierre angulaire de la convention n° 169 (...)* ». ⁶⁸ Il a ajouté que l'obligation de consultation établie à l'article 6 1 devrait être considérée « *à la lumière du principe fondamental de la participation, tel qu'il est énoncé aux paragraphes 1 et 3 de l'article 7* » :

1. Les peuples intéressés doivent avoir le droit de décider de leurs propres priorités en ce qui concerne le processus du développement, dans la mesure où celui-ci a une incidence sur leur vie, leurs croyances, leurs institutions et leur bien-être spirituel et les terres qu'ils occupent ou utilisent d'une autre manière, et d'exercer autant que possible un contrôle sur leur développement économique, social et culturel propre. En outre, lesdits peuples doivent participer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des plans et programmes de développement national et régional susceptibles de les toucher directement. (...)

3. Les gouvernements doivent faire en sorte que, s'il y a lieu, des études soient effectuées en coopération avec les peuples intéressés afin d'évaluer l'incidence sociale, spirituelle, culturelle et sur l'environnement que les activités de développement prévues pourraient avoir sur eux. Les résultats de ces études doivent être considérés comme un critère fondamental pour la mise en œuvre de ces activités. ⁶⁹

Le Comité a alors souligné que les paragraphes 1 et 2 b) de l'article 2 exigeaient également la participation des peuples intéressés, de même que le paragraphe 2 de l'article 15 qui requiert en termes directs la consultation des peuples intéressés dans le cadre de l'exploitation de ressources du sous-sol. En ce qui concerne l'exploitation des ressources du sous-sol en général, le Comité a souligné

⁶⁶ *Id.*, paragraphe 24.

⁶⁷ *Id.*, paragraphes 28 et 30.

⁶⁸ *Id.*, paragraphe 31.

⁶⁹ *Id.*, paragraphe 32.

qu'il est pleinement conscient de la difficulté de régler les conflits relatifs aux droits sur la terre, y compris les droits de prospection et d'exploitation des produits du sous-sol, notamment lorsque s'opposent des intérêts et des points de vue distincts, en l'occurrence les intérêts que représentent les gisements d'hydrocarbures du point de vue économique et pour le développement et, d'autre part, les intérêts culturels, spirituels, sociaux et économiques des peuples indigènes qui vivent dans les zones où se trouvent ces gisements. Cependant, l'esprit de consultation et de participation qui est à la base de la convention n° 169 exige que les parties intéressées s'efforcent d'établir un dialogue qui leur permettra de trouver des solutions adéquates dans un contexte de respect mutuel et de pleine participation.⁷⁰

Dans le cadre de discussions sur la façon d'effectuer les consultations, le Comité a alors fait référence au paragraphe 2 de l'article 6 qui stipule que « *Les consultations effectuées en application de la présente Convention doivent être menées de bonne foi et sous une forme appropriée aux circonstances, en vue de parvenir à un accord ou d'obtenir un consentement au sujet des mesures envisagées* ». Le Comité a ensuite précisé son point de vue dans le passage suivant :

38. Le comité estime que la consultation des peuples indigènes qui pourraient être affectés par la prospection ou l'exploitation des ressources naturelles suppose l'établissement d'un véritable dialogue fondé sur la communication, la compréhension, le respect mutuel, la bonne foi et le désir sincère de parvenir à un accord. Une simple réunion d'information n'est pas conforme aux dispositions de la convention. En outre, l'article 6 exige que la consultation soit préalable, ce qui implique que les peuples intéressés participent le plus tôt possible au processus, y compris la réalisation des études d'impact sur l'environnement. Dans le cas d'espèce, le projet a été établi avant l'entrée en vigueur de la convention en Equateur mais, depuis son entrée en vigueur, le gouvernement a l'obligation de consulter les peuples intéressés pour toute activité liée à l'application de la convention.

39. Le comité rappelle que, lors des débats qui ont conduit à l'adoption de l'article 6 de la convention concernant la consultation préalable, un représentant du Secrétaire général de la Conférence a indiqué que, avec ce texte, le Bureau ne voulait pas suggérer que les consultations en question devaient aboutir à un accord ou au consentement des parties, mais fixer l'objectif des consultations. De l'avis du comité, l'article 6 n'exige pas que la consultation préalable aboutisse à un accord, mais implique que les peuples intéressés aient la possibilité de participer librement, à tous les niveaux, à l'élaboration, à l'application et à l'évaluation des mesures et programmes qui les touchent directement, à partir de la date d'entrée en vigueur de la Convention dans le pays. En outre, les articles 2 1), 2 2 b), 6, 7 et 15 2) impliquent que le gouvernement consulte les peuples indigènes avant de prendre des mesures susceptibles de les toucher directement, par exemple la signature d'un contrat autorisant des activités de prospection ou d'exploitation des hydrocarbures sur leur territoire ancestral ou la poursuite d'activités entreprises avant l'entrée en vigueur de la Convention. L'obligation de consultation préalable suppose de consulter les peuples intéressés avant de mener à bien l'étude d'impact sur l'environnement et le plan de gestion de l'environnement, ainsi qu'il ressort des dispositions qui indiquent que « les gouvernements doivent établir ou maintenir des procédures pour consulter les peuples intéressés dans le but de déterminer si et dans quelle mesure les intérêts de ces peuples sont menacés avant d'entreprendre ou

⁷⁰ *Id.*, paragraphe 36.

*d'autoriser tout programme de prospection ou d'exploitation des ressources dont sont dotées leurs terres.*⁷¹

Ce passage est cité en détail car il exprime parfaitement la pensée du Comité sur les exigences de consultation et de participation imposées par la Convention. Il est notamment important de noter que l'aboutissement d'un accord n'est pas le résultat recherché des consultations mais simplement un objectif. D'autre part, le processus de consultation s'applique à tous les niveaux de la prise de décision, y compris les mesures d'évaluation ; la consultation doit être préalable et doit impliquer un certain degré de participation au niveau de la prise de décision. Comme le passage suivant l'indique, la consultation doit également s'effectuer avec des organisations et des institutions indigènes représentatives :

Le comité souligne aussi que le paragraphe 1 de l'article 6, qui établit l'obligation de consultation, indique clairement que les peuples intéressés doivent être consultés « par des procédures appropriées et, en particulier, à travers leurs institutions représentatives, chaque fois que l'on envisage des mesures législatives ou administratives susceptibles de les toucher directement »

*44. Le comité considère que le principe de représentativité est un élément essentiel de l'obligation de consultation. Il est conscient qu'il peut être difficile, dans bien des cas, de déterminer qui représente telle ou telle communauté. Néanmoins, sauf consultation adéquate des institutions et organisations indigènes et tribales véritablement représentatives des communautés touchées, la procédure ne répond pas aux exigences de la convention. Dans le cas d'espèce, le comité note que non seulement une organisation indigène manifestement représentative des peuples intéressés par les activités de la compagnie Arco dans le bloc 24 - la FIPSE - n'a pas été consultée, mais que les consultations qui ont eu lieu l'ont exclue malgré la déclaration publique de la FIPSE interdisant toute négociation de ses membres, de ses centres et ses associations avec la compagnie Arco. A ce sujet, le comité rappelle que l'alinéa c) du paragraphe 1 de l'article 6 dispose que les gouvernements doivent « mettre en place les moyens permettant de développer pleinement les institutions et initiatives propres à ces peuples et, s'il y a lieu, leur fournir des ressources nécessaires à cette fin ». Le comité estime de ce fait que toute consultation entreprise à l'avenir à propos du bloc 24 devra tenir compte de la déclaration précitée de la FIPSE.*⁷²

Ayant conclu que le gouvernement équatorien n'avait pas respecté les articles 6 1., 7 1. et 15 2. de la Convention, le Comité a demandé à ce gouvernement « d'engager des consultations préalables dans les cas de prospection et d'exploitation des hydrocarbures qui pourraient avoir un effet sur des communautés indigènes et tribales et de veiller à ce que les peuples intéressés participent aux différentes étapes du processus, ainsi qu'aux études d'impact sur l'environnement et aux plans de gestion de l'environnement »⁷³, de prendre contact avec les organisations représentatives du peuple Shuar et de maintenir le dialogue avec celles-ci afin de trouver des solutions aux problèmes les concernant et de communiquer au Comité les informations suivantes :

⁷¹ *Id.*, paragraphes 38–9.

⁷² *Id.*, paragraphes 43–4.

⁷³ *Id.*, paragraphe 45 a).

i) [les] mesures prises ou envisagées pour remédier aux problèmes qui motivent la réclamation, compte tenu de la nécessité d'établir un mécanisme efficace de consultation préalable des peuples indigènes et tribaux, conformément aux dispositions des articles 6 et 15, avant d'entreprendre ou d'autoriser tout programme de prospection ou d'exploitation des ressources dont sont dotées leurs terres ;

ii) [les] mesures prises ou envisagées pour que les consultations requises soient conformes aux dispositions de l'article 6, notamment en ce qui concerne la représentativité des institutions et organisations indigènes consultées ;

iii) [les] progrès réalisés dans la pratique en ce qui concerne la consultation des peuples vivant dans la zone du bloc 24, y compris des informations sur la participation de ces peuples à l'utilisation, à l'administration et à la conservation des ressources, et aux avantages tirés des activités pétrolières, et l'octroi à ces peuples d'une indemnisation équitable pour tout dommage causé par la prospection ou l'exploitation de la zone.⁷⁴

7 Colombie⁷⁵

Cette réclamation a été soumise en novembre 1999 par la Centrale unitaire des travailleurs de Colombie (CUT) et par l'Association syndicale médicale de Colombie (ASMEDAS) pour le compte du peuple Embera-Katío du haut Sinú qui compte environ 2 400 personnes résidant sur un territoire de 103 517 hectares situé dans la région supérieure du bassin du Sinú. Ces deux organisations allèguent que le gouvernement colombien a violé plusieurs dispositions de la Convention n° 169 qui exigent un processus de consultation et de participation (2 1., 6 1., 7 1., 15 ainsi que l'article 17 (transmission des droits sur la terre) dans le cadre de la construction et de l'exploitation du barrage hydroélectrique Urrá. Le Comité a également invoqué le paragraphe 5 de l'article 16 sur la réinstallation et l'article 19 sur l'octroi de terres supplémentaires.

Les faits : En 1993, l'Institut national de protection des ressources naturelles (« INDERENA »), devenu depuis le ministère de l'Environnement, a autorisé une entreprise publique d'électricité à construire le barrage hydroélectrique Urrá I et à détourner le cours du fleuve Río Sinú. Les terres ancestrales du peuple Embera-Katío du haut Sinú et du peuple Zenú de San Andrés de Sotavento sont situées dans la zone touchée par cette installation et ont été, pour la plupart, inondées après la mise en eau du barrage en 1999. Cependant, aucune consultation n'a eu lieu ni avant la construction du barrage en 1993 ni avant l'inondation des terres en 1999.

Avant la construction du barrage, le peuple Embera-Katío vivait principalement de la chasse, de la pêche, de la cueillette et de cultures itinérantes. L'alimentation de la population reposait en grande partie sur le poisson du Río Sinú. La construction du barrage a réduit le produit de la pêche dans de grandes proportions et, à sa mise en eau, des terres agricoles de qualité ont été inondées de même que des lieux sacrés et des cimetières ancestraux. La CUT et l'ASMEDAS allèguent que « *des conflits sociaux, culturels,*

⁷⁴ *Id.*, paragraphe 45 c).

⁷⁵ *Rapport de la Commission d'experts chargée d'examiner la réclamation alléguant l'inexécution par la Colombie de la convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989, présentée en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT par la Centrale unitaire des travailleurs (CUT) et par l'Association syndicale médicale de Colombie (ASMEDAS). Doc. GB.277/18/1 ; GB.282/14/4, soumis en 1999.*

économiques et politiques importants ont surgi de ce fait au sein du peuple Embera-Katío. (...) la construction et l'exploitation du barrage ont modifié la nature de la relation que le peuple Embera-Katío du haut Sinú entretenait traditionnellement avec le fleuve (...) » et la construction du barrage a causé des dommages irrémédiables pour le bassin du Sinú et pour le peuple Embera-Katío du haut Sinú.⁷⁶

En novembre 1994, le peuple Embera-Katío a signé un accord avec l'entreprise Urrá et le gouvernement colombien concernant le processus de consultation et de compensation. Des mesures de compensation ont été définies dans le Plan pour le développement ethnique. Celui-ci est composé de huit programmes qui portent sur la santé, l'éducation, le développement de la pêche et la gestion durable de l'habitat traditionnel du peuple Embera-Katío. En octobre 1996, un autre accord a été conclu entre l'entreprise, l'Institut colombien de la réforme agraire (INCORA), le ministère de l'Environnement, le ministère des Mines et de l'Energie et le peuple Embera-Katío. Cet accord prévoyait que l'entreprise assumerait les engagements pris dans le cadre du Plan et financerait ce Plan jusqu'en 2000. De surcroît, le peuple Embera-Katío a exigé la bonne gestion des ressources forestières et aquatiques concernées et le versement d'une participation sur le revenu tiré de la production d'électricité.

En septembre 1997, l'entreprise Urrá a demandé la permission d'inonder des terres pour mettre le barrage en eau. Cette permission lui a été octroyée en octobre 1999 et l'inondation des terres a commencé en novembre 1999. Pendant cette période, l'entreprise a essayé de déplacer un certain nombre de communautés ainsi qu'un cimetière. Il est dit que ce cimetière aurait été déplacé sans le consentement des peuples intéressés et en l'absence de leurs chefs spirituels. En mars 1998, ayant tenté, en vain, de se faire entendre par les agences gouvernementales, les communautés concernées ont entamé une action requérant la protection de leur droits constitutionnels fondamentaux. Dès le dépôt de cette action, il a été allégué que le gouvernement et l'entreprise avaient « *lancé avec une partie dissidente du peuple Embera-Katío du haut Sinú un processus de consultation illégal que le gouvernement et l'entreprise ont conduit de sorte à favoriser leurs intérêts* ». ⁷⁷

En novembre 1998, la Cour constitutionnelle a donné droit aux revendications du peuple Embera-Katío et a ordonné la suspension de l'inondation des terres. Elle a, en outre, défendu la protection des droits fondamentaux du peuple Embera-Katío « *à la vie, à l'intégrité ethnique, culturelle, sociale et économique, à la participation et à une procédure équitable* ». Elle a également ordonné que le peuple Embera-Katío reçoive « *une indemnité suffisant à assurer sa survie matérielle* »⁷⁸, qu'un processus de consultation faisant intervenir les autorités traditionnelles ait lieu avant la mise en eau et la mise en service du barrage, que des fonds soient fournis pour assurer la continuation et l'établissement de pratiques traditionnelles et d'autres pratiques de production, et que les programmes associés au Plan pour le développement ethnique soient réactivés. Il a été allégué que, outre certaines mesures de consultation (uniquement avec une minorité du peuple Embera-Katío), la conduite de quelques études environnementales et sociales et un débat sur la compensation, le gouvernement et l'entreprise Urrá n'ont jamais respecté pleinement l'arrêt

⁷⁶ *Id.*, paragraphe 15.

⁷⁷ *Id.*, paragraphe 22.

⁷⁸ *Id.*, paragraphe 24.

rendu par la Cour constitutionnelle. Il a également été allégué que des chefs du peuple Embera-Katío ont été assassinés ou soumis à d'autres formes d'intimidation.

En réponse à ces allégations, le gouvernement a essentiellement déclaré que le processus de consultation avait bien été suivi, que toute irrégularité au niveau de ce processus était le résultat de conflits internes au sein du peuple Embera-Katío, qu'il avait fidèlement respecté l'arrêt rendu par la Cour constitutionnelle ainsi que les accords conclus dans le cadre du Plan pour le développement ethnique et que les allégations concernant les assassinats faisaient l'objet d'une enquête.⁷⁹

La décision : Le Comité a rendu sa décision en novembre 2001, soit deux ans après la réception de la réclamation. Il a commencé par faire remarquer l'absence de consultation préalable, telle que l'avait confirmée la Cour constitutionnelle colombienne, et a conclu qu'il s'agissait d'une violation du paragraphe 1 de l'article 6 et du paragraphe 2 de l'article 15 de la Convention. Comme il l'a déjà expliqué dans des affaires précédentes, le Comité a réitéré que le processus de consultation et de participation était à la base de toutes les dispositions de la Convention et était, notamment, la pierre angulaire du paragraphe 1 de l'article 2 et du paragraphe 1 de l'article 7. Lors des débats concernant le paragraphe 1 de l'article 6, le Comité a déclaré que « si l'article 6 ne fait pas de l'obtention du consensus l'aboutissement nécessaire des processus de consultation préalable, il prévoit en revanche que les peuples intéressés doivent pouvoir participer librement et à tous les niveaux à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des plans et programmes susceptibles de les toucher directement ». ⁸⁰

S'agissant des tentatives du gouvernement à consulter un groupe minoritaire du peuple Embera-Katío, le Comité a affirmé ce qui suit :

*A cet égard, tout en étant pleinement conscient qu'il peut parfois être difficile de déterminer quels sont les représentants légitimes d'un peuple indigène, le comité estime qu'il aurait été souhaitable dans ce cas, et dans la mesure du possible, de respecter l'esprit de l'arrêt rendu par la Cour constitutionnelle pour ce qui touche à la consultation, c'est-à-dire d'organiser un processus de consultation unique avec toutes les autorités légitimes du peuple Embera-Katío du haut Sinú et de signer avec elles un accord unique, de sorte à protéger l'intégrité ethnique du peuple considéré.*⁸¹

Le Comité a ensuite fait référence au paragraphe 5 de l'article 6 qui exige l'indemnisation de toute perte ou de tout dommage subi par les personnes déplacées et réinstallées. Il a noté que, bien que la Cour constitutionnelle ait ordonné le versement d'une indemnisation, celui-ci n'avait toujours pas été effectué au moment de la prise de décision du Comité. S'agissant des accords signés par le gouvernement, l'entreprise et le peuple Embera-Katío portant sur le remplacement des terres perdues, le Comité a invoqué l'article 9 qui prévoit que « *Les programmes agraires nationaux doivent garantir aux peuples intéressés des conditions équivalentes à celles dont bénéficient les autres secteurs de la population en ce qui concerne : a) l'octroi de terres supplémentaires quand les terres dont lesdits peuples disposent sont insuffisantes pour leur assurer les éléments d'une existence*

⁷⁹ *Id.*, paragraphes 30–53.

⁸⁰ *Id.*, paragraphe 61.

⁸¹ *Id.*, paragraphe 63.

*normale, ou pour faire face à leur éventuel accroissement numérique ; b) l'octroi des moyens nécessaires à la mise en valeur des terres que ces peuples possèdent déjà ».*⁸²

En conclusion, le Comité a recommandé au gouvernement colombien de modifier un décret régissant le processus de consultation avec les peuples indigènes et tribaux (décret n° 1320 promulgué en juillet 1998) afin de le mettre en conformité avec la Convention, d'assurer la consultation de tous les représentants du peuple Embera-Katio et leur participation à tous les efforts visant à résoudre les problèmes futurs, et enfin de communiquer des informations sur l'indemnisation versée, sur les enquêtes en cours sur les assassinats et les autres actes d'intimidation, sur les mesures prises pour faire exécuter les divers accords conclus au sujet du barrage et « les mesures prises ou envisageables pour sauvegarder l'intégrité culturelle, sociale, économique et politique du peuple et prévenir les actes d'intimidation ou de violence visant les membres de cette communauté ».⁸³

8 Colombie⁸⁴

Cette réclamation a été soumise en novembre 1999 par la Centrale unitaire des travailleurs de la Colombie (CUT) qui allègue que le gouvernement colombien n'a pas respecté les conditions de la Convention en trois instances distinctes : premièrement en promulguant le décret n° 1320 en juillet 1998 relatif à la consultation préalable ; deuxièmement en effectuant des travaux sur la route Troncal del Café qui traverse la Réserve autochtone de Cristianía sans consultation préalable de la communauté concernée ; et dernièrement en octroyant une licence d'exploitation pétrolière à une compagnie pétrolière américaine, Occidental (Colombia), sans avoir suivi le processus de consultation requis auprès du peuple autochtone U'wa. Selon la CUT, plusieurs articles auraient été violés dans le cadre de chacune de ces instances.

Les faits : 1. Décret 1320 Le 13 juillet 1998, le gouvernement colombien a promulgué le décret n° 1320 visant à réglementer et définir le processus de consultation des peuples indigènes et tribaux. Lors de l'élaboration des stipulations de ce décret, le gouvernement n'a consulté ni les peuples autochtones, ni ses propres ministères et organismes publics chargés des affaires autochtones. Selon le gouvernement, l'objet de ce décret était d'éviter les retards dans la prise de décision et la mise en oeuvre de projet tout en donnant aux peuples autochtones l'occasion d'exprimer leurs opinions. La CUT estime que « *ledit décret ne prend en considération ni les modes de pensée, ni les conceptions temporelles et spatiales des diverses populations indigènes qui vivent en Colombie. La CUT estime que le fond de ce décret et le fait qu'il a été promulgué contreviennent aux dispositions des articles 2, paragraphes 1 et 2 et 2 b) ; 4, paragraphes 1 et 2 ; 6, 7 et 15, paragraphe 1, de la convention* ».⁸⁵ La CUT a ajouté que, dans le cadre d'une autre réclamation déposée par le peuple Embera-Katio (décrite ci-dessus), la Cour constitutionnelle de Colombie avait

⁸² *Id.*, paragraphe 67.

⁸³ *Id.*, paragraphe 68 c ii).

⁸⁴ *Rapport de la Commission d'experts chargée d'examiner la réclamation alléguant l'inexécution par la Colombie de la convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989, présentée en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT par la Centrale unitaire des travailleurs (CUT). Doc. GB.276/17/1, GB.282/14/3, soumis en 1999.*

⁸⁵ *Id.*, paragraphe 15.

conclu que ce même décret n'était conforme ni au droit colombien, ni à la Convention n° 169 de l'OIT.

Le gouvernement colombien a répondu à cette réclamation en soutenant que le décret n° 1320 visait à appliquer le paragraphe 2 de l'article 15 de la Convention et utilisait un langage identique à cet effet. S'appuyant sur une décision rendue par la Chambre du contentieux administratif de la première section du Conseil d'Etat, il a également affirmé que, comme le décret concernait des procédures de consultation préalable, il ne devait pas lui-même faire l'objet d'une consultation préalable. Autrement dit, il était inutile de consulter au sujet de procédures de consultation.

Les faits : 2. La construction de la route Troncal del Café La deuxième partie de cette réclamation allègue que la communauté autochtone Embera-Chamí de la réserve autochtone de Cristianía a subi des dommages en raison des travaux d'amélioration effectués sur la Troncal del Café. Outre la contamination de la nappe phréatique, les bâtiments situés en bordure de la route ont été endommagés par les travaux de construction de même qu'un moulin local, une raffinerie de café, une étable, divers enclos à bétail et plusieurs habitations. La CUT a affirmé qu'en procédant comme il l'avait fait aux travaux d'entretien de la route, le gouvernement colombien n'avait pas respecté les droits de la communauté autochtone concernée, notamment il n'avait pas adopté les mesures spécifiques qui s'imposaient pour protéger les membres, les institutions, les biens, le travail, l'agriculture et l'environnement de celle-ci, qu'il ne l'avait pas consultée, qu'il n'avait pas tenu compte de ses exigences en matière de développement et qu'il n'avait pas engagé sa participation pour effectuer une étude sur les effets sociaux, spirituels, culturels et environnementaux possibles des mesures prévues et, enfin qu'il n'avait pas pris les mesures requises pour protéger et préserver l'environnement naturel de la réserve autochtone de Cristianía. La CUT a également fait valoir que l'Etat colombien avait violé un certain nombre de décisions judiciaires exigeant le respect des droits de la communauté et ordonnant la suspension des travaux ainsi que plusieurs mesures visant à atténuer les dommages subis. La CUT allègue que les actes et omissions du gouvernement enfreignent le paragraphe 1 de l'article 2, le paragraphe 1 de l'article 4, les articles 6, 7, 12 et 13 et le paragraphe 5 de l'article 16 de la Convention.

Le gouvernement colombien a réagi en indiquant que les travaux d'entretien effectués sur la route avaient été entamés avant la ratification et l'entrée en vigueur de la Convention et que, par conséquent, il ne pouvait être tenu responsable de l'absence de consultation. Il a ajouté qu'il avait commencé à lancer un processus de consultation après la mise en vigueur de la Convention et que la communauté était depuis concertée sur la construction de la route. Le gouvernement a nié avoir violé l'arrêt de la Cour constitutionnelle de Colombie et a fait savoir qu'il avait satisfait à ses obligations légales tant nationales qu'internationales en créant et en légalisant les réserves autochtones de la région concernée.

Les faits : 3. Prospection pétrolière en territoire U'wa La dernière partie de cette réclamation concerne l'octroi d'une licence environnementale à une entreprise américaine, Occidental (Colombia), le 3 février 1995 pour lui permettre d'entreprendre des activités de prospection pétrolière sur le territoire du peuple U'wa, notamment dans la région de prospection du puits « *Gibraltar 1* ». Le peuple U'wa comprend environ 5 000 personnes. Recouvrant une zone englobant une réserve autochtone, une communauté autochtone et des territoires U'wa ancestraux, cette licence a été octroyée sans consultation préalable avec le

peuple U'wa. Selon la CUT, cette licence a également été accordée sans prendre de mesures coordonnées pour protéger les droits du peuple U'wa, au mépris de leur identité sociale et culturelle, de leurs coutumes, de leurs traditions et de leurs institutions, ce qui enfreint l'obligation qui incombe au gouvernement colombien d'adopter des mesures pour sauvegarder l'intégrité du peuple U'wa, et sans considération de l'intégrité du territoire du peuple U'wa, en général, et des souhaits exprimés par les communautés concernées. La CUT allègue que ces omissions contreviennent aux articles 2, paragraphes 1 et 2 b) ; 4, paragraphes 1 et 2 ; 6, 7, 13, 14 et 15 de la Convention.

Dès l'octroi de la licence, le Défenseur du peuple a engagé au nom du peuple U'wa une action pour contester ledit octroi en raison de l'absence de consultation préalable. Le tribunal a prononcé un jugement en faveur du peuple U'wa. Occidental a interjeté un recours en appel auprès de la Cour suprême de Colombie, qui a annulé la décision du tribunal de première instance. En août 1995, la Cour constitutionnelle de Colombie s'est prononcée en faveur du peuple U'wa et a déclaré que la consultation préalable requise n'avait pas eu lieu. Cependant, trois ans plus tard, en octobre 1998, le Conseil d'Etat de Colombie a tranché en faveur d'Occidental, en concluant que le peuple U'wa avait effectivement été consulté, et a ainsi permis à l'entreprise de commencer ses activités de prospection sur le territoire des U'wa. En septembre 1999, le ministère de l'Intérieur a déclaré que « aucune communauté indigène ne vit de manière régulière ou permanente dans la zone directement concernée par le projet ni dans celle en attente d'un titre de propriété collective [en tant de territoire autochtone] »⁸⁶. En conséquence, le ministère de l'Environnement a accordé, quelques jours plus tard, une licence d'exploitation dans la zone Gibraltar 1.

Après le dépôt de la réclamation en 1999, la CUT a présenté de nouvelles informations alléguant que des unités de militaires et de policiers colombiens avaient attaqué des membres des communautés U'wa et que le gouvernement n'avait pas acquis de terres pour le peuple U'wa, qui ne possédait plus que 61 000 hectares des 220 000 sur lesquels il avait un droit de propriété.

L'Etat a répondu, qu'au vu de l'étude d'impact sur l'environnement, aucune communauté indigène ne vivait dans le voisinage immédiat du puits Gibraltar 1 ni dans la zone d'activités plus étendue entourant le puits. Ce faisant, il a implicitement admis qu'il n'avait pas consulté le peuple U'wa.

La décision : Le Comité a examiné pour la première fois cette réclamation en mars 2001. Il a cependant décidé de différer sa décision pour laisser aux parties le temps de soumettre des informations supplémentaires conformément aux articles 4, paragraphe 1 a) et 5, paragraphe 1 de son règlement intérieur. Il est parvenu à une décision finale en novembre 2001.

1. Décret n° 1320 Faisant valoir que le gouvernement avait lui-même admis que les peuples indigènes n'avaient pas été consultés sur l'élaboration et l'adoption du décret 1320, le Comité a invoqué le paragraphe 1 a) de l'article 6, et a déclaré que :

⁸⁶ *Id.*, paragraphe 42.

L'article 6, paragraphe 1 a), de la convention dispose que « en appliquant les dispositions de la présente Convention, les gouvernements doivent ... consulter les peuples intéressés, par des procédures appropriées, en particulier à travers leurs institutions représentatives, chaque fois que l'on envisage des mesures législatives ou administratives susceptibles de les toucher directement ». Le comité estime que le décret n° 1320 de 1998 dont l'objet est expressément de régler « la consultation préalable des communautés indigènes et noires pour toute exploitation effectuée dans leur territoire » constitue une mesure législative susceptible de toucher directement les communautés en question. En conséquence, il découle clairement de l'article 6, paragraphe 1 a), que les autorités colombiennes avaient l'obligation de consulter les peuples indigènes avant d'adopter et de promulguer ledit décret.⁸⁷

Il faut savoir que cette disposition s'applique aux décrets et aux mesures législatives ou administratives et, très probablement, aux révisions ou amendements apportés à la Constitution.

Le Comité a observé qu'en lui-même :

- le décret prévoyait des « réunions participatives » avec les peuples indigènes et tribaux après l'adoption du décret (article 21). Cette disposition est jugée violer les exigences de consultation préalable ;
- le décret prévoyait une seule réunion participative (article 12), alors que, pour un projet ou une activité donnée, il convient de consulter dans certains cas plusieurs peuples indigènes et tribaux distincts. Cette disposition est jugée inadéquate et donc incompatible avec la Convention ; et
- le décret ne prévoyait ni la participation ni la consultation des peuples concernés lors de la préparation des études d'impact sur l'environnement et de l'élaboration de plans de gestion de l'environnement (article 13).

En ce qui concerne ce dernier point, après avoir débattu des exigences des articles 6 et 7, le Comité a déclaré que « les articles 2, paragraphes 1 et 2 b), 6, 7 et 15, paragraphe 2, prévoient que les peuples intéressés doivent être consultés avant la finalisation de l'étude d'impact et du plan de gestion de l'environnement (...) »⁸⁸ et a conclu que

Pour les raisons qui précèdent, le Comité estime que le processus de consultation préalable tel qu'il est énoncé dans le décret n° 1320 n'est pas conforme aux articles 2, 6, 7 et 15 de la Convention. L'adoption de décisions rapides ne doit pas se faire au détriment d'une consultation effective, pour laquelle il faut prévoir le temps nécessaire pour que les peuples indigènes du pays puissent mener à bien leur processus de prise de décision et participer effectivement aux décisions prises d'une manière adaptée à leurs valeurs culturelles et sociales. Bien qu'il n'entende pas suggérer que ces valeurs soient les seules sur lesquelles doit se fonder le processus de consultation tel qu'établi par la Convention, le Comité considère que, si ces valeurs ne sont pas prises en considération, le

⁸⁷ *Id.*, paragraphe 72.

⁸⁸ *Id.*, paragraphe 78.

*respect des prescriptions fondamentales requises en matière de consultation préalable et de participation est impossible.*⁸⁹

2. La route Troncal del Café Le Comité a commencé par faire valoir que, bien que la Convention ne puisse être appliquée rétroactivement, un grand nombre de différends inclus dans la réclamation portant sur la route étaient survenus après l'entrée en vigueur de la Convention. Par conséquent, le gouvernement colombien pouvait être tenu responsable des faits relatifs à ces différends. Renforçant de nouveau la position de l'OIT comme quoi la Convention n° 169 est axée sur le suivi de procédures, le Comité a indiqué :

*Pour ce qui est des demandes d'indemnisation, le comité tient à préciser qu'il n'entend pas se prononcer sur la résolution des différends individuels portant sur la terre en vertu de la convention, notamment sur la question de l'existence d'un lien de causalité entre les dommages subis par la communauté et les travaux routiers. Le comité estime que sa mission fondamentale consiste plutôt à s'assurer que les moyens appropriés ont été utilisés pour résoudre ces différends et que les principes énoncés par la convention ont été pris en considération pour résoudre les problèmes qui touchent les peuples indigènes et tribaux du pays.*⁹⁰

Il a ensuite observé qu'il « estime qu'une fois la Convention entrée en vigueur, et en particulier au titre des dispositions de l'article 7, paragraphes 1 et 2, de cet instrument, le gouvernement était tenu de consulter les communautés touchées afin de leur permettre de participer à leur propre développement économique, social et culturel ». ⁹¹

3. Prospection pétrolière sur le territoire U'wa Le Comité a commencé par faire valoir que le gouvernement colombien avait admis qu'il n'avait pas consulté le peuple U'wa au préalable parce qu'il avait conclu que le peuple U'wa n'était pas touché par les activités de l'entreprise Occidental, du moins pas par le projet Gibraltar 1. Il a alors noté que :

*le gouvernement a invoqué le critère de « présence de manière régulière et permanente des communautés indigènes » aux fins de déterminer si l'emplacement choisi pour mener un projet de prospection et d'exploitation dans la région indiquée était susceptible de toucher lesdites communautés. A cet effet, le comité rappelle que la convention invoque le principe de « droits de propriété et de possession » des peuples indigènes « sur les terres qu'ils occupent traditionnellement » (voir art. 14, paragr. 1), ce qui n'équivaut pas nécessairement au critère utilisé par le gouvernement. En outre, la convention ne traite pas seulement des zones habitées par les peuples indigènes, mais aussi du « processus du développement, dans la mesure où celui-ci a une incidence sur leur vie, leurs croyances (...), les terres qu'ils occupent ou utilisent d'une autre manière » (voir art. 7, paragr. 1). Le fait qu'il existe un projet de prospection ou d'exploitation à proximité immédiate des limites officiellement reconnues de la réserve des peuples intéressés relève sans conteste de la convention.*⁹²

⁸⁹ *Id.*, paragraphe 79.

⁹⁰ *Id.*, paragraphe 81.

⁹¹ *Id.*, paragraphe 82.

⁹² *Id.*, paragraphe 86.

Ayant jugé que le puits Gibraltar 1 se trouvait non seulement sur le territoire des U'wa mais, au demeurant, à seulement 1,7 km des limites de la réserve unie U'wa, le Comité a conclu que la zone touchée par les activités du projet de puits de prospection Gibraltar 1 « avait une incidence sur les communautés de la région, y compris les communautés Awa [U'wa]. En conséquence, conformément à l'article 15, paragraphe 2, [de la convention] le gouvernement avait obligation de consulter les Awa [U'wa] avant le début des activités de prospection afin de déterminer si leurs intérêts pouvaient être lésés ». ⁹³

En ce qui concerne la question de consultation préalable, le Comité a conclu ce qui suit :

Le comité considère que le principe de consultation des communautés indigènes susceptibles d'être touchées par l'exploitation de ressources naturelles dont sont dotées leurs terres signifie l'établissement d'un dialogue véritable entre deux parties désireuses de communiquer et de s'entendre, dans un esprit de respect mutuel et de bonne foi, et dans le but sincère de parvenir à un accord conjoint. Une simple réunion d'information ne peut être considérée comme étant conforme aux dispositions de la convention. En outre, l'article 6 exige que la consultation soit « préalable », ce qui signifie que les communautés concernées doivent être associées le plus tôt possible au processus, y compris à la réalisation d'études d'impact sur l'environnement. Enfin, le comité tient à souligner qu'en l'espèce les réunions ou consultations organisées après l'octroi de la licence d'exploitation en question ne satisfont pas aux dispositions des articles 6 et 15, paragraphe 2, de la convention. Compte tenu de ce qui précède, le comité considère que le gouvernement a enfreint lesdits articles en octroyant à l'entreprise « Occidental », en 1995 et en 1999 (après l'entrée en vigueur de la convention en Colombie), deux licences d'exploitation sans avoir mené auprès des peuples concernés le processus de consultation préalable qui s'imposait. ⁹⁴

Le Comité a également noté dans le cadre de l'article 15, paragraphe 2, que « si le puits de prospection Gibraltar 1 (...) se situe sur les terres traditionnellement occupées par les Awas [U'wa] et, en tout état de cause, à une distance de 1,7 km de la réserve des Awas [U'wa], le gouvernement était légalement tenu de consulter les peuples touchés afin de déterminer comment pouvait être appliqué l'article 15, paragraphe 2, de la convention et de s'assurer que les peuples concernés seraient indemnisés pour les dommages subis et participeraient aux avantages découlant des activités de prospection ou d'exploitation. » ⁹⁵

En conclusion, le Comité a recommandé au gouvernement colombien :

- d'amender le décret n° 1320 afin de le mettre en conformité avec la Convention, en consultation et avec la participation des peuples indigènes et tribaux du pays ;
- d'appliquer pleinement les articles 6 et 15 de la Convention et « d'envisager de tenir des consultations dans chaque cas concret, conjointement avec les peuples intéressés, chaque fois qu'il est prévu de prendre des mesures législatives ou administratives

⁹³ *Id.*, paragraphe 87.

⁹⁴ *Id.*, paragraphe 90.

⁹⁵ *Id.*, paragraphe 91.

susceptibles de les affecter directement, ou avant d'entreprendre ou d'autoriser tout programme de prospection ou d'exploitation des ressources que recèlent leurs terres ».⁹⁶

- d'engager, à propos des activités de l'entreprise Occidental, la participation des U'wa et de maintenir un dialogue constructif sur toutes les décisions futures ;
- de fournir des informations sur : les mesures prises pour amender le décret n° 1320 et « toute mesure qui a été prise ou qui pourrait l'être afin d'assurer la participation la plus totale et la plus libre possible des représentants des peuples intéressés au processus de révision »⁹⁷ ; les mesures prises pour remédier à la situation du peuple Embera-Chamí affecté par les travaux d'entretien de la route Troncal del Café ; les mesures prises pour remédier à la situation du peuple U'wa, y compris l'octroi de terres supplémentaires au peuple, l'indemnisation et la conduite de nouvelles études sur l'impact des activités de prospection ; d'autres mesures prises pour remédier aux situations décrites dans la réclamation ainsi que les mesures prises pour consulter les peuples affectés à propos de l'élaboration et de l'application de ces mesures ; et enfin, les mesures prises pour enquêter sur les attaques dont le peuple U'wa a été victime aux mains de l'armée et de la police.

⁹⁶ *Id.*, paragraphe 94 b).

⁹⁷ *Id.*, paragraphe 94 d) i).

VII La Convention n° 169 et le Système Interaméricain

La majorité des Etats qui ont ratifié la Convention n° 169 sont situés en Amérique centrale ou en Amérique du Sud. Ces Etats sont également parties aux instruments des droits de l'homme élaborés par l'Organisation des Etats Américains, en particulier la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme de 1948 (Déclaration) et la Convention américaine relative aux droits de l'homme de 1969 (Convention américaine). Ce chapitre propose une brève vue d'ensemble de la relation entre ces divers instruments et les possibilités de déposer des plaintes portant sur de violations des droits des peuples indigènes en vertu de la Convention n° 169 auprès de la Commission interaméricaine et de la Cour interaméricaine des droits de l'homme. La Commission interaméricaine des droits de l'homme (CIDH) a l'autorité d'examiner des plaintes émanant d'individus ou de groupes concernant des prétendues violations de leurs droits en vertu de la Déclaration et de la Convention.⁹⁸ Elle peut également soumettre des affaires à l'examen de la Cour interaméricaine, qui a l'autorité de formuler une décision ayant force contraignante.⁹⁹

Une des caractéristiques importantes des procédures de la CIDH est que celle-ci peut s'appuyer sur des instruments internationaux autres que ceux adoptés par le système interaméricain pour prendre ses décisions et déterminer les obligations des Etats. Cela est vrai pour la Déclaration tout autant que pour la Convention. En ce qui concerne la Convention, l'article 29, paragraphe b, dispose que : « *Aucune disposition de la présente Convention ne peut être interprétée comme : b) restreignant la jouissance et l'exercice de tout droit ou de toute liberté reconnus par la législation d'un Etat partie ou dans une Convention à laquelle cet Etat est partie ;* »¹⁰⁰ quant à la Déclaration, la CIDH a déclaré que les dispositions de la Déclaration doivent être interprétées à la lumière des « *autres obligations internationales des Etats membres qui peuvent s'avérer pertinentes* » et à la lumière du « *cadre général du système juridique en vigueur au moment de son interprétation.* »¹⁰¹

⁹⁸ Pour une description plus détaillée du système interaméricain des droits de l'homme en ce qui concerne les droits des peuples autochtones, voir, *A Guide to the Rights of Indigenous Peoples in the Inter-American Human Rights System* (Forest Peoples Programme, 2001), [http://forestpeoples.gn.apc.org/Briefings/Indigenous Rights.htm](http://forestpeoples.gn.apc.org/Briefings/Indigenous%20Rights.htm)

⁹⁹ La Cour ne peut qu'examiner des plaintes contre des Etats parties à la Convention américaine qui acceptent la juridiction de la Cour. Les Etats parties à la Convention n° 169 qui à ce jour acceptent la juridiction de la Cour sont les suivants : l'Argentine, la Bolivie, la Colombie, Costa Rica, l'Équateur, le Guatemala, le Honduras, le Mexique, le Paraguay, le Pérou et le Venezuela.

¹⁰⁰ Voir également : ' *Other Treaties* ' *Subject to the Consultative Jurisdiction of the Court (Requested by Peru)*, Advisory Opinion No. OC-1/82 of September 24, 1982, Inter-American Court on Human Rights, paragraphe 12 ; et, *Compulsory Membership in an Association Prescribed by Law for the Practice of Journalism*, Inter-American Court of Human Rights, Advisory Opinion OC-5/85 of November 13, 1985. Series A No. 5, paragraphe 51, la Convention américaine « doit être interprétée à la lumière des concepts et des dispositions des instruments à caractère universel ».

¹⁰¹ *Report n° 109/99 (Case 10.951-United States)*, Commission interaméricaine des droits de l'homme, paragraphe 40 « (...) *Il serait incompatible avec les principes généraux de droit que la Commission interprète et exerce son mandat fondé sur la Déclaration sans prendre en compte les autres obligations internationales des Etats membres qui peuvent s'avérer pertinentes. "[U]n instrument international doit être interprété et appliqué dans le cadre du système juridique en vigueur au moment de son interprétation"* ».

La disposition précédente permet à la CIDH d'examiner les obligations des Etats en vertu de divers instruments internationaux lorsqu'elle doit déterminer s'il y a eu violation de la Déclaration ou de la Convention américaines. Dans certaines affaires concernant les peuples autochtones, elle a invoqué par exemple le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en particulier l'article 27 qui traite des droits des minorités, les Conventions n° 107 et 169 de l'OIT, le droit européen en matière des droits de l'homme, la législation humanitaire internationale codifiée dans les conventions de Genève, ainsi que les divers traités, déclarations et résolutions adoptées par les Nations Unies et ses institutions spécialisées.

Ceci est un point important car la CIDH et la Cour interaméricaine ont toutes les deux élaboré une jurisprudence qui offre des garanties supérieures à celles contenues dans la Convention n° 169. Par conséquent, il pourrait s'avérer plus avantageux pour les peuples autochtones vivant dans un des Etats membres de l'OEA de faire valoir leurs droits en saisissant la CIDH plutôt que l'OIT. Ils peuvent au cours de la procédure invoquer tout aussi bien la Convention n° 169 pour démontrer les obligations des Etats. Les pouvoirs d'investigation de la CIDH sont bien supérieurs à ceux de l'OIT, ce qui permet un meilleur examen de la situation en question et les peuples autochtones peuvent déposer eux-mêmes une plainte devant la CIDH plutôt que de passer par l'intermédiaire d'une organisation syndicale. La CIDH peut également tenter de parvenir à une solution amiable de la question par le biais de ses procédures constructives de règlement des litiges et/ou soumettre le cas à la Cour, qui pourra elle aussi invoquer la Convention n° 169 et formuler une décision ayant force obligatoire.

Il existe cependant deux différences importantes entre l'OIT et la CIDH. D'une part, il faut que les recours internes soient épuisés avant de pouvoir soumettre une plainte à la CIDH, alors que cela n'est pas exigé par l'OIT, ce qui constitue un des avantages de s'adresser à eux. D'autre part, mis à part la procédure constructive de règlement des affaires, la procédure suivie par la CIDH est généralement plus conflictuelle que celle suivie par l'OIT, aussi bien en ce qui concerne le processus lui-même que les moyens utilisés pour donner effet aux recommandations et contrôler leur application. Une des forces de la procédure suivie par l'OIT est qu'elle est spécialement conçue pour faciliter la coopération avec les Etats en cas de violations des Conventions de l'OIT. C'est l'une des principales raisons évoquées pour expliquer sa réussite.

Mais cependant, le fait d'avoir recours à la CIDH plutôt qu'à l'OIT se traduit dans la plupart des cas par des décisions et des recommandations plus fermes. Ceci est surtout dû à la nature procédurale de la Convention n° 169 comparé à la nature positive de la Déclaration et de la Convention américaines. La Convention n° 169 oblige principalement l'Etat à suivre les procédures appropriées établies par elle alors que les autres instruments exigent que l'Etat adopte le principe des droits consacrés par elles et demande de prendre des mesures concrètes, ainsi que de reconnaître et de respecter les principes sur lesquels se fondent ces droits.

VIII Annexes

Annexe A

Règlement concernant la procédure pour l'examen de réclamations présentées en vertu de l'article 24 et de l'article 25 de la Constitution de l'OIT

Disposition générale

Article 1

Lorsqu'une réclamation est adressée au Bureau international du Travail au titre de l'article 24 de la Constitution de l'Organisation, le Directeur général en accuse réception et en informe le gouvernement mis en cause dans la réclamation.

Recevabilité de la réclamation

Article 2

1. Le Directeur général transmet immédiatement la réclamation au bureau du Conseil d'administration.
2. La recevabilité d'une réclamation est soumise aux conditions suivantes :
 - a. la réclamation doit être adressée au Bureau international du Travail sous forme écrite ;
 - b. elle doit émaner d'une organisation professionnelle, d'employeurs ou de travailleurs ;
 - c. elle doit se référer expressément à l'article 24 de la Constitution de l'Organisation ;
 - d. elle doit viser un Membre de l'Organisation ;
 - e. elle doit porter sur une convention à laquelle le Membre mis en cause est Partie ;
 - f. elle doit indiquer sur quel point le Membre mis en cause n'aurait pas assuré, dans les limites de sa juridiction, l'application effective de ladite convention.
3. Le Bureau fait rapport au Conseil d'administration sur la recevabilité de la réclamation quant à la forme.
4. Lorsqu'il se prononce sur la question de la recevabilité sur la base du rapport de son bureau, le Conseil d'administration ne discute pas de la réclamation quant au fond.

Renvoi à un comité

Article 3

1. Si le Conseil d'administration décide sur la base du rapport de son bureau qu'une réclamation est recevable, il désigne un comité chargé de l'examen de ladite réclamation composé de membres du Conseil d'administration choisis en nombre égal au sein du groupe gouvernemental, du groupe des employeurs et du groupe des travailleurs. Ne pourront faire partie de ce comité aucun représentant ou ressortissant de l'Etat mis en cause, de même qu'aucune personne occupant une charge officielle au sein de l'organisation professionnelle auteur de la réclamation.

2. Nonobstant les dispositions du paragraphe 1 du présent article, si une réclamation que le Conseil d'administration juge recevable porte sur une convention relative aux droits syndicaux, elle peut être renvoyée au Comité de la liberté syndicale pour qu'il l'examine conformément aux articles 24 et 25 de la Constitution.
3. Le comité désigné par le Conseil d'administration conformément au paragraphe 1 du présent article se réunit à huis clos et l'ensemble de la procédure devant le comité est confidentiel.

Examen de la réclamation par le comité

Article 4

1. A l'occasion de l'examen de la réclamation, le comité peut :
 - a. inviter l'organisation auteur de la réclamation à fournir des renseignements complémentaires dans un délai fixé par le comité ;
 - b. transmettre la réclamation au gouvernement mis en cause sans inviter ce gouvernement à faire une déclaration en réponse ;
 - c. communiquer la réclamation (de même que tous renseignements complémentaires fournis par l'organisation dont émane la réclamation) au gouvernement mis en cause en invitant ce dernier à faire une déclaration sur la matière dans le délai fixé par le comité ;
 - d. après réception d'une déclaration de la part du gouvernement en cause, prier ce dernier de fournir des renseignements complémentaires dans un délai fixé par le comité ;
 - e. inviter un représentant de l'organisation auteur de la réclamation à comparaître devant le comité afin de fournir oralement des renseignements complémentaires.
2. Le comité peut prolonger le délai fixé conformément aux dispositions du paragraphe 1 du présent article, en particulier à la demande de l'organisation ou du gouvernement concernés.

Article 5

1. Si le comité invite le gouvernement mis en cause à faire une déclaration au sujet de la représentation ou à fournir des renseignements complémentaires, le gouvernement peut :
 - a. communiquer cette déclaration ou ces renseignements sous forme écrite ;
 - b. demander au comité d'entendre un représentant du gouvernement ;
 - c. demander qu'un représentant du Directeur général se rende dans le pays pour obtenir, au moyen de contacts directs avec les autorités et les organisations compétentes, des informations au sujet de la réclamation pour présentation au comité.

Article 6

Lorsque le comité a terminé l'examen de la réclamation quant au fond, il présente au Conseil d'administration un rapport dans lequel il décrit les mesures qu'il a prises pour examiner la réclamation, présente ses conclusions sur les questions qu'elle soulève et formule ses recommandations quant à la décision à prendre par le Conseil d'administration.

Examen de la réclamation par le Conseil d'administration

Article 7

1. Lorsque le Conseil d'administration examine le rapport de son bureau sur la question de la recevabilité et le rapport du comité sur les questions de fond, le gouvernement mis en cause, s'il n'a pas déjà un représentant au sein du Conseil d'administration, est invité à envoyer un délégué pour prendre part aux délibérations du Conseil relatives à cette affaire. Le gouvernement est avisé suffisamment longtemps à l'avance de la date à laquelle l'affaire sera examinée.
2. Ce délégué peut prendre la parole dans les mêmes conditions que les membres du Conseil d'administration, mais il n'a pas le droit de vote.
3. Pour examiner les questions relatives à une réclamation, le Conseil d'administration se réunit à huis clos.

Article 8

Si le Conseil d'administration décide de publier la réclamation et, le cas échéant, la déclaration reçue en réponse, il détermine la forme et la date de cette publication. Celle-ci mettra fin à la procédure prévue aux articles 24 et 25 de la Constitution.

Article 9

Le Bureau international du Travail avise le gouvernement mis en cause et l'organisation professionnelle auteur de la réclamation des décisions prises par le Conseil d'administration.

Article 10

Saisi d'une réclamation au sens de l'article 24 de la Constitution de l'Organisation, le Conseil d'administration peut, en tout temps, conformément au paragraphe 4 de l'article 26 de la Constitution, engager, contre le gouvernement mis en cause et au sujet de la convention dont l'exécution satisfaisante est contestée, la procédure de plainte prévue aux articles 26 et suivants.

Réclamation contre des Etats non Membres

Article 11

Dans le cas d'une réclamation contre un Etat qui n'est plus Membre de l'Organisation, au sujet d'une convention à laquelle il continue d'être Partie, la procédure prévue par le présent Règlement s'appliquera en vertu de l'article 1, paragraphe 5, de la Constitution.

Annexe B

Convention (n° 107) relative aux populations autochtones et tribales dans les pays indépendants

Adoptée par la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail à sa quarantième session, le 26 juin 1957

Entrée en vigueur : le 2 juin 1959

La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail,

Convoquée à Genève par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail, et s'y étant réunie le 5 juin 1957, en sa quarantième session,

Après avoir décidé d'adopter diverses propositions concernant la protection et l'intégration des populations autochtones et tribales ou semitribales dans les pays indépendants, question qui constitue le sixième point à l'ordre du jour de la session ;

Après avoir décidé que ces propositions prendraient la forme d'une convention internationale ;

Considérant que la Déclaration de Philadelphie affirme que tous les êtres humains ont le droit de poursuivre leur progrès matériel et leur développement spirituel dans la liberté et la dignité, dans la sécurité économique et avec des chances égales ;

Considérant qu'il existe dans divers pays indépendants des populations autochtones et d'autres populations tribales et semi-tribales qui ne sont pas encore intégrées dans la communauté nationale et que leur situation sociale, économique ou culturelle empêche de bénéficier pleinement des droits et des avantages dont jouissent les autres éléments de la population ;

Considérant qu'il est désirable, tant du point de vue humain que dans l'intérêt des pays intéressés, de poursuivre l'amélioration des conditions de vie et de travail de ces populations en exerçant une action simultanée sur l'ensemble des facteurs qui les ont jusqu'ici maintenues en marge des progrès de la communauté nationale dont elles font partie ;

Considérant que l'adoption, en la matière, de normes internationales d'un caractère général sera de nature à faciliter l'action indispensable pour assurer la protection des populations dont il s'agit, leur intégration progressive dans leurs communautés nationales respectives et l'amélioration de leurs conditions de vie ou de travail ;

Notant que ces normes ont été établies avec la collaboration des Nations Unies, de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, et de l'Organisation mondiale de la santé, aux niveaux appropriés, et pour leurs domaines respectifs, et que l'on se propose d'obtenir desdites organisations qu'elles apportent, d'une manière continue, leur collaboration aux mesures destinées à encourager et à assurer l'application de ces normes,

Adopte, ce vingt-sixième jour de juin mil neuf cent cinquante-sept, la convention ci-après, qui sera dénommée Convention relative aux populations autochtones et tribales, 1957.

Partie I. Principes Généraux

Article 1

1. La présente convention s'applique :
 - a)* aux membres des populations tribales ou semitribales dans les pays indépendants, dont les conditions sociales et économiques correspondent à un stade moins avancé que le stade atteint par les autres secteurs de la communauté nationale et qui sont régies totalement ou partiellement par des coutumes ou des traditions qui leur sont propres ou par une législation spéciale ;
 - b)* aux membres des populations tribales ou semi-tribales dans les pays indépendants, qui sont considérées comme aborigènes du fait qu'elles descendent des populations qui habitaient le pays, ou une région géographique à laquelle appartient le pays, à l'époque de la conquête ou de la colonisation, et qui, quel que soit leur statut juridique, mènent une vie plus conforme aux institutions sociales, économiques et culturelles de cette époque qu'aux institutions propres à la nation à laquelle elles appartiennent.
2. Aux fins de la présente convention, le terme «semi-tribal» comprend les groupes et personnes qui, bien que sur le point de perdre leurs caractéristiques tribales, ne sont pas encore intégrés dans la communauté nationale.
3. Les populations aborigènes et autres populations tribales ou semi-tribales mentionnées aux paragraphes 1 et 2 du présent article sont désignées, dans les articles qui suivent, par les mots «populations intéressées».

Article 2

1. Il appartiendra principalement aux gouvernements de mettre en œuvre des programmes coordonnés et systématiques en vue de la protection des populations intéressées et de leur intégration progressive dans la vie de leurs pays respectifs.
2. Ces programmes comprendront des mesures pour :
 - a)* permettre aux dites populations de bénéficier, dans des conditions d'égalité, des droits et possibilités que la législation nationale accorde aux autres éléments de la population ;
 - b)* promouvoir le développement social, économique et culturel des dites populations, ainsi que l'amélioration de leur niveau de vie ;
 - c)* créer des possibilités d'intégration nationale, à l'exclusion de toute mesure en vue de l'assimilation artificielle de ces populations.
3. Ces programmes auront essentiellement pour objet le développement de la dignité, de l'utilité sociale et de l'initiative de l'individu.
4. Le recours à la force ou à la coercition en vue d'intégrer les populations intéressées dans la communauté nationale sera exclu.

Article 3

1. Des mesures spéciales devront être adoptées pour protéger les institutions, les personnes, les biens et le travail des populations intéressées aussi longtemps que leur situation sociale, économique et culturelle les empêchera de jouir du bénéfice de la législation générale du pays auquel elles appartiennent.

2. Il faudra veiller à ce que de telles mesures spéciales de protection :
 - a) ne servent pas à créer ou à prolonger un état de ségrégation ;
 - b) ne restent en vigueur que pour autant que le besoin d'une protection spéciale existe et dans la mesure où cette protection est nécessaire.
3. Ces mesures spéciales de protection ne devront porter aucune atteinte à la jouissance, sans discrimination, de la généralité des droits attachés à la qualité de citoyen.

Article 4

Dans l'application des dispositions de la présente convention relatives à l'intégration des populations intéressées, il faudra :

- a) prendre dûment en considération les valeurs culturelles et religieuses et les méthodes de contrôle social propres à ces populations, ainsi que la nature des problèmes qui se posent à elles, du point de vue collectif comme du point de vue individuel, lorsqu'elles sont exposées à des changements d'ordre social et économique ;
- b) prendre conscience du danger que peut entraîner le bouleversement des valeurs et des institutions desdites populations, à moins que ces valeurs et institutions ne puissent être remplacées de manière adéquate et avec le consentement des groupes intéressés ;
- c) s'attacher à aplanir les difficultés que ces populations éprouvent à s'adapter à de nouvelles conditions de vie et de travail.

Article 5

Dans l'application des dispositions de la présente convention relatives à la protection et à l'intégration des populations intéressées, les gouvernements devront :

- a) rechercher le concours de ces populations et de leurs représentants ;
- b) donner à ces populations la possibilité d'exercer pleinement leur sens de l'initiative ;
- c) encourager par tous les moyens possibles parmi lesdites populations le développement des libertés civiques et l'établissement d'institutions électives ou la participation à de telles institutions.

Article 6

L'amélioration des conditions de vie et de travail des populations intéressées et de leur niveau d'éducation aura une haute priorité dans les programmes généraux de développement économique des régions qu'elles habitent. Les projets particuliers de développement économique de ces régions devront également être conçus de manière à favoriser une telle amélioration.

Article 7

1. En définissant les droits et les obligations des populations intéressées, on devra tenir compte de leur droit coutumier.
2. Ces populations pourront conserver celles de leurs coutumes et institutions qui ne sont pas incompatibles avec le système juridique national ou les objectifs des programmes d'intégration.
3. L'application des paragraphes précédents du présent article ne devra pas empêcher les membres desdites populations de bénéficier, selon leur capacité individuelle, des droits reconnus à tous les citoyens du pays et d'assumer les obligations correspondantes.

Article 8

Dans la mesure où cela est compatible avec les intérêts de la communauté nationale et avec le système juridique national :

- a) les méthodes de contrôle social propres aux populations intéressées devront être utilisées, autant que possible, pour réprimer les délits commis par les membres de ces populations ;
- b) lorsque l'utilisation de ces méthodes de contrôle n'est pas possible, les autorités et les tribunaux appelés à statuer devront tenir compte des coutumes de ces populations en matière pénale.

Article 9

Sauf dans les cas prévus par la loi à l'égard de tous les citoyens, la prestation obligatoire de services personnels, rétribués ou non, imposée sous quelque forme que ce soit aux membres des populations intéressées, sera interdite sous peine de sanctions légales.

Article 10

1. Les personnes appartenant aux populations intéressées devront bénéficier d'une protection particulière contre l'usage abusif de la détention préventive et disposer de voies de droit pour assurer la protection effective de leurs droits fondamentaux.
2. Lorsque des sanctions pénales prévues par la législation générale sont infligées à des membres des populations intéressées, il devra être tenu compte du degré de développement culturel de ces populations.
3. La préférence devra être donnée aux méthodes de réadaptation plutôt qu'à l'emprisonnement.

Partie II. Terres

Article 11

Le droit de propriété, collectif ou individuel, sera reconnu aux membres des populations intéressées sur les terres qu'elles occupent traditionnellement.

Article 12

1. Les populations intéressées ne devront pas être déplacées de leurs territoires habituels sans leur libre consentement, si ce n'est conformément à la législation nationale, pour des raisons visant la sécurité nationale, dans l'intérêt du développement économique du pays ou dans l'intérêt de la santé des dites populations.
2. Lorsque, dans de tels cas, un déplacement s'impose à titre exceptionnel, les intéressés recevront des terres d'une qualité au moins égale à celle des terres qu'ils occupaient antérieurement et leur permettant de subvenir à leurs besoins et d'assurer leur développement futur. Lorsqu'il existe des possibilités de trouver une autre occupation et que les intéressés préfèrent recevoir une indemnisation en espèces ou en nature, ils seront ainsi indemnisés, sous réserve des garanties appropriées.
3. Les personnes ainsi déplacées devront être entièrement indemnisées de toute perte ou de tout dommage subi par elles du fait de ce déplacement.

Article 13

1. Les modes de transmission des droits de propriété et de jouissance des terres, consacrés par les coutumes des populations intéressées, seront respectés, dans le cadre de la législation nationale, dans la mesure où ils répondent aux besoins de ces populations et n'entravent pas leur développement économique et social.
2. Des mesures seront prises pour éviter que des personnes étrangères à ces populations ne puissent se prévaloir de ces coutumes ou de l'ignorance des intéressés à l'égard de la loi, en vue d'obtenir la propriété ou l'usage de terres appartenant à ces populations.

Article 14

Des programmes agraires nationaux devront garantir aux populations intéressées des conditions équivalentes à celles dont bénéficient les autres secteurs de la communauté nationale en ce qui concerne :

- a)* l'octroi de terres supplémentaires quand les terres dont lesdites populations disposent sont insuffisantes pour leur assurer les éléments d'une existence normale, ou pour faire face à leur éventuel accroissement numérique ;
- b)* l'octroi des moyens nécessaires à la mise en valeur des terres que ces populations possèdent déjà.

Partie III. Recrutement et conditions d'emploi

Article 15

1. Chaque Membre devra, dans le cadre de sa législation nationale, prendre des mesures spéciales afin d'assurer aux travailleurs appartenant aux populations intéressées une protection efficace en ce qui concerne le recrutement et les conditions d'emploi, aussi longtemps que ces travailleurs ne seront pas à même de bénéficier de la protection que la loi accorde aux travailleurs en général.
2. Chaque Membre fera tout ce qui est en son pouvoir pour éviter toute discrimination entre les travailleurs appartenant aux populations intéressées et les autres travailleurs, notamment en ce qui concerne :
 - a)* l'accès aux emplois, y compris les emplois qualifiés ;
 - b)* la rémunération égale pour un travail de valeur égale ;
 - c)* l'assistance médicale et sociale, la prévention et la réparation des accidents du travail et des maladies professionnelles, l'hygiène du travail et le logement ;
 - d)* le droit d'association, le droit de se livrer librement à toutes activités syndicales non contraires aux lois et le droit de conclure des conventions collectives avec des employeurs ou avec des organisations.

Partie IV. Formation professionnelle, artisanat et industries rurales

Article 16

Les personnes appartenant aux populations intéressées jouiront des mêmes facilités de formation professionnelle que les autres citoyens.

Article 17

1. Lorsque les programmes de formation professionnelle d'application générale ne répondent pas aux besoins propres des personnes appartenant aux populations intéressées, les gouvernements devront créer des moyens spéciaux de formation destinés à ces personnes.
2. Ces moyens spéciaux de formation seront déterminés par une étude approfondie du milieu économique, du degré de développement culturel et des besoins réels des divers groupes professionnels desdites populations ; ils devront notamment permettre aux intéressés de recevoir la formation nécessaire pour exercer les occupations auxquelles ces populations se sont montrées traditionnellement aptes.
3. Ces moyens spéciaux de formation ne seront fournis qu'aussi longtemps que le degré de développement culturel des intéressés le requerra ; aux stades avancés du processus d'intégration, ils devront être remplacés par les moyens prévus pour les autres citoyens.

Article 18

1. L'artisanat et les industries rurales des populations intéressées seront encouragés en tant que facteurs de développement économique, de manière à aider ces populations à élever leur niveau de vie et à s'adapter aux méthodes modernes de production et d'écoulement des marchandises.
2. L'artisanat et les industries rurales seront développés, de manière à sauvegarder le patrimoine culturel desdites populations et à améliorer leurs valeurs artistiques et leurs modes d'expression culturelle.

Partie V. Sécurité sociale et santé

Article 19

Les régimes de sécurité sociale existants seront progressivement étendus, dans la mesure du possible, de manière à couvrir :

- a) les salariés appartenant aux populations intéressées ;
- b) les autres personnes appartenant auxdites populations.

Article 20

1. Les gouvernements assumeront la responsabilité de mettre des services de santé appropriés à la disposition des populations intéressées.
2. L'organisation de ces services sera fondée sur l'étude systématique des conditions sociales, économiques et culturelles des populations intéressées.
3. Le développement de ces services ira de pair avec l'application de mesures générales de progrès social, économique et culturel.

Partie VI. Education et moyens d'information

Article 21

Des mesures seront prises pour assurer aux membres des populations intéressées la possibilité d'acquérir une éducation à tous les niveaux sur un pied d'égalité avec le reste de la communauté nationale.

Article 22

1. Les programmes d'éducation destinés aux populations intéressées seront adaptés, en ce qui concerne les méthodes et les techniques, au degré d'intégration sociale, économique et culturelle de ces populations dans la communauté nationale.
2. L'élaboration de tels programmes devra normalement être précédée d'études ethnologiques.

Article 23

1. Un enseignement sera donné aux enfants appartenant aux populations intéressées pour leur apprendre à lire et à écrire dans leur langue maternelle ou, en cas d'impossibilité, dans la langue la plus communément employée par le groupe auquel ils appartiennent.
2. Le passage progressif de la langue maternelle ou vernaculaire à la langue nationale ou à l'une des langues officielles du pays devra être assuré.
3. Dans la mesure du possible, des dispositions appropriées seront prises pour sauvegarder la langue maternelle ou vernaculaire.

Article 24

L'enseignement primaire devra viser à donner aux enfants appartenant aux populations intéressées des connaissances générales et des aptitudes qui les aideront à s'intégrer dans la communauté nationale.

Article 25

Des mesures de caractère éducatif devront être prises dans les autres secteurs de la communauté nationale, et particulièrement dans ceux qui sont le plus directement en contact avec les populations intéressées, afin d'éliminer les préjugés qu'ils pourraient nourrir à l'égard de ces populations.

Article 26

1. Les gouvernements devront prendre des mesures, adaptées aux particularités sociales et culturelles des populations intéressées, en vue de leur faire connaître leurs droits et obligations, notamment en ce qui concerne le travail et les services sociaux.
2. Des traductions écrites et des informations largement diffusées dans les langues desdites populations seront utilisées, si nécessaire, à cette fin.

Partie VII. Administration

Article 27

1. L'autorité gouvernementale responsable des questions faisant l'objet de la présente convention devra créer ou développer des institutions chargées d'administrer les programmes dont il s'agit.
2. Ces programmes devront inclure :
 - a) la planification, la coordination et la mise en pratique de mesures appropriées visant le développement social, économique et culturel de ces populations ;
 - b) la proposition aux autorités compétentes de mesures législatives et autres ;
 - c) le contrôle de l'application de ces mesures.

Partie VIII. Dispositions générales

Article 28

La nature et la portée des mesures qui devront être prises pour donner effet à la présente convention devront être déterminées avec souplesse, compte tenu des conditions particulières à chaque pays.

Article 29

L'application des dispositions de la présente convention ne portera pas atteinte aux avantages garantis aux populations intéressées en vertu des dispositions d'autres conventions ou recommandations.

Dispositions finales

Article 30

Les ratifications formelles de la présente Convention seront communiquées au Directeur général du Bureau international du Travail et par lui enregistrées.

Article 31

1. La présente Convention ne liera que les Membres de l'Organisation internationale du Travail dont la ratification aura été enregistrée par le Directeur général.
2. Elle entrera en vigueur douze mois après que les ratifications de deux Membres auront été enregistrées par le Directeur général.
3. Par la suite, cette Convention entrera en vigueur pour chaque Membre douze mois après la date où sa ratification aura été enregistrée.

Article 32

1. Tout Membre ayant ratifié la présente Convention peut la dénoncer à l'expiration d'une période de dix années après la date de la mise en vigueur initiale de la convention, par un acte communiqué au Directeur général du Bureau international du Travail et par lui enregistré. La dénonciation ne prendra effet qu'une année après avoir été enregistrée.

2. Tout Membre ayant ratifié la présente Convention qui, dans le délai d'une année après l'expiration de la période de dix années mentionnée au paragraphe précédent, ne fera pas usage de la faculté de dénonciation prévue par le présent article sera lié par une nouvelle période de dix années et, par la suite, pourra dénoncer la présente convention à l'expiration de chaque période de dix années dans les conditions prévues au présent article.

Article 33

1. Le Directeur général du Bureau international du Travail notifiera à tous les Membres de l'Organisation internationale du Travail l'enregistrement de toutes les ratifications et dénonciations qui lui seront communiquées par les Membres de l'Organisation.
2. En notifiant aux Membres de l'Organisation l'enregistrement de la deuxième ratification qui lui aura été communiquée, le Directeur général appellera l'attention des Membres de l'Organisation sur la date à laquelle la présente Convention entrera en vigueur.

Article 34

Le Directeur général du Bureau international du Travail communiquera au Secrétaire général des Nations Unies, aux fins d'enregistrement, conformément à l'Article 102 de la Charte des Nations Unies, des renseignements complets au sujet de toutes ratifications et de tous actes de dénonciation qu'il aura enregistrés conformément aux articles précédents.

Article 35

Chaque fois qu'il le jugera nécessaire, le Conseil d'administration du Bureau international du Travail présentera à la Conférence générale un rapport sur l'application de la présente Convention et examinera s'il y a lieu d'inscrire à l'ordre du jour de la Conférence la question de sa révision totale ou partielle.

Article 36

1. Au cas où la Conférence adopterait une nouvelle convention portant révision totale ou partielle de la présente Convention, et à moins que la nouvelle convention ne dispose autrement :
 - a) la ratification par un Membre de la nouvelle convention portant révision entraînerait de plein droit, nonobstant l'article 39 ci-dessus, dénonciation immédiate de la présente Convention, sous réserve que la nouvelle convention portant révision soit entrée en vigueur ;
 - b) à partir de la date de l'entrée en vigueur de la nouvelle convention portant révision, la présente Convention cesserait d'être ouverte à la ratification des Membres.
2. La présente Convention demeurerait en tout cas en vigueur dans sa forme et teneur pour les Membres qui l'auraient ratifiée et qui ne ratifieraient pas la convention portant révision.

Article 37

Les versions française et anglaise du texte de la présente Convention font également foi.

Annexe C

Convention (n° 169) concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants

Adoptée par la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail à sa soixante-seizième session, le 27 juin 1989

Entrée en vigueur : le 5 septembre 1991

La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail,

Convoquée à Genève par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail, et s'y étant réunie le 7 juin 1989, en sa soixante-seizième session,

Notant les normes internationales énoncées dans la convention et la recommandation relatives aux populations autochtones et tribales, 1957 ;

Rappelant les termes de la Déclaration universelle des droits de l'homme, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et des nombreux instruments internationaux concernant la prévention de la discrimination ;

Considérant que, étant donné l'évolution du droit international depuis 1957 et l'évolution qui est intervenue dans la situation des peuples indigènes et tribaux dans toutes les régions du monde, il y a lieu d'adopter de nouvelles normes internationales sur la question en vue de supprimer l'orientation des normes antérieures, qui visaient à l'assimilation ;

Prenant acte de l'aspiration des peuples en question à avoir le contrôle de leurs institutions, de leurs modes de vie et de leur développement économique propres et à conserver et développer leur identité, leur langue et leur religion dans le cadre des Etats où ils vivent ;

Notant que, dans de nombreuses parties du monde, ces peuples ne peuvent jouir des droits fondamentaux de l'homme au même degré que le reste de la population des Etats où ils vivent et que leurs lois, valeurs, coutumes et perspectives ont souvent subi une érosion ;

Appelant l'attention sur la contribution particulière des peuples indigènes et tribaux à la diversité culturelle et à l'harmonie sociale et écologique de l'humanité ainsi qu'à la coopération et à la compréhension internationales ;

Notant que les dispositions ci-après ont été établies avec la collaboration des Nations Unies, de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture et de l'Organisation mondiale de la santé ainsi que de l'Institut indigéniste interaméricain, aux niveaux appropriés et pour leurs domaines respectifs, et que l'on se propose de poursuivre cette coopération en vue de promouvoir et d'assurer leur application ;

Après avoir décidé d'adopter diverses propositions concernant la révision partielle de la convention (n° 107) relative aux populations autochtones et tribales, 1957, question qui constitue le quatrième point à l'ordre du jour de la session ;

Après avoir décidé que ces propositions prendraient la forme d'une convention internationale révisant la convention relative aux populations autochtones et tribales, 1957,

Adopte, ce vingt-septième jour de juin mil neuf cent quatre-vingt-neuf, la convention ci-après, qui sera dénommée Convention relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989.

Partie I – Politique générale

Article 1

1. La présente Convention s'applique :

a) aux peuples tribaux dans les pays indépendants qui se distinguent des autres secteurs de la communauté nationale par leurs conditions sociales, culturelles et économiques et qui sont régis totalement ou partiellement par des coutumes ou des traditions qui leur sont propres ou par une législation spéciale ;

b) aux peuples dans les pays indépendants qui sont considérés comme indigènes du fait qu'ils descendent des populations qui habitaient le pays, ou une région géographique à laquelle appartient le pays, à l'époque de la conquête ou de la colonisation ou de l'établissement des frontières actuelles de l'Etat, et qui, quel que soit leur statut juridique, conservent leurs institutions sociales, économiques, culturelles et politiques propres ou certaines d'entre elles.

2. Le sentiment d'appartenance indigène ou tribale doit être considéré comme un critère fondamental pour déterminer les groupes auxquels s'appliquent les dispositions de la présente convention.
3. L'emploi du terme « peuples » dans la présente Convention ne peut en aucune manière être interprété comme ayant des implications de quelque nature que ce soit quant aux droits qui peuvent s'attacher à ce terme en vertu du droit international.

Article 2

1. Il incombe aux gouvernements, avec la participation des peuples intéressés, de développer une action coordonnée et systématique en vue de protéger les droits de ces peuples et de garantir le respect de leur intégrité.

2. Cette action doit comprendre des mesures visant à :

a) assurer que les membres desdits peuples bénéficient, sur un pied d'égalité, des droits et possibilités que la législation nationale accorde aux autres membres de la population ;

b) promouvoir la pleine réalisation des droits sociaux, économiques et culturels de ces peuples, dans le respect de leur identité sociale et culturelle, de leurs coutumes et traditions et de leurs institutions ;

c) aider les membres desdits peuples à éliminer les écarts socio- économiques qui peuvent exister entre des membres indigènes et d'autres membres de la communauté nationale, d'une manière compatible avec leurs aspirations et leur mode de vie.

Article 3

1. Les peuples indigènes et tribaux doivent jouir pleinement des droits de l'homme et des libertés fondamentales, sans entrave ni discrimination. Les dispositions de cette convention doivent être appliquées sans discrimination aux femmes et aux hommes de ces peuples.
2. Aucune forme de force ou de coercition ne doit être utilisée en violation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples intéressés, y compris des droits prévus par la présente convention.

Article 4

1. Des mesures spéciales doivent être adoptées, en tant que de besoin, en vue de sauvegarder les personnes, les institutions, les biens, le travail, la culture et l'environnement des peuples intéressés.

2. Ces mesures spéciales ne doivent pas être contraires aux désirs librement exprimés des peuples intéressés.
3. Lesdites mesures ne doivent porter aucune atteinte à la jouissance, sans discrimination, de la généralité des droits qui s'attachent à la qualité de citoyen.

Article 5

En appliquant les dispositions de la présente Convention, il faudra :

- a) reconnaître et protéger les valeurs et les pratiques sociales, culturelles, religieuses et spirituelles de ces peuples et prendre dûment en considération la nature des problèmes qui se posent à eux, en tant que groupes comme en tant qu'individus ;
- b) respecter l'intégrité des valeurs, des pratiques et des institutions desdits peuples ;
- c) adopter, avec la participation et la coopération des peuples affectés, des mesures tendant à aplanir les difficultés que ceux-ci éprouvent à faire face à de nouvelles conditions de vie et de travail.

Article 6

1. En appliquant les dispositions de la présente Convention, les gouvernements doivent :
 - a) consulter les peuples intéressés, par des procédures appropriées, et en particulier à travers leurs institutions représentatives, chaque fois que l'on envisage des mesures législatives ou administratives susceptibles de les toucher directement ;
 - b) mettre en place les moyens par lesquels lesdits peuples peuvent, à égalité au moins avec les autres secteurs de la population, participer librement et à tous les niveaux à la prise de décisions dans les institutions électives et les organismes administratifs et autres qui sont responsables des politiques et des programmes qui les concernent ;
 - c) mettre en place les moyens permettant de développer pleinement les institutions et initiatives propres à ces peuples et, s'il y a lieu, leur fournir les ressources nécessaires à cette fin.
2. Les consultations effectuées en application de la présente Convention doivent être menées de bonne foi et sous une forme appropriée aux circonstances, en vue de parvenir à un accord ou d'obtenir un consentement au sujet des mesures envisagées.

Article 7

1. Les peuples intéressés doivent avoir le droit de décider de leurs propres priorités en ce qui concerne le processus du développement, dans la mesure où celui-ci a une incidence sur leur vie, leurs croyances, leurs institutions et leur bien-être spirituel et les terres qu'ils occupent ou utilisent d'une autre manière, et d'exercer autant que possible un contrôle sur leur développement économique, social et culturel propre. En outre, lesdits peuples doivent participer à l'élaboration, à la mise en oeuvre et à l'évaluation des plans et programmes de développement national et régional susceptibles de les toucher directement.
2. L'amélioration des conditions de vie et de travail des peuples intéressés et de leur niveau de santé et d'éducation, avec leur participation et leur coopération, doit être prioritaire dans les plans de développement économique d'ensemble des régions qu'ils habitent. Les projets particuliers de développement de ces régions doivent également être conçus de manière à promouvoir une telle amélioration.

3. Les gouvernements doivent faire en sorte que, s'il y a lieu, des études soient effectuées en coopération avec les peuples intéressés, afin d'évaluer l'incidence sociale, spirituelle, culturelle et sur l'environnement que les activités de développement prévues pourraient avoir sur eux. Les résultats de ces études doivent être considérés comme un critère fondamental pour la mise en oeuvre de ces activités.
4. Les gouvernements doivent prendre des mesures, en coopération avec les peuples intéressés, pour protéger et préserver l'environnement dans les territoires qu'ils habitent.

Article 8

1. En appliquant la législation nationale aux peuples intéressés, il doit être dûment tenu compte de leurs coutumes ou de leur droit coutumier.
2. Les peuples intéressés doivent avoir le droit de conserver leurs coutumes et institutions dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec les droits fondamentaux définis par le système juridique national et avec les droits de l'homme reconnus au niveau international. Des procédures doivent être établies, en tant que de besoin, pour résoudre les conflits éventuellement soulevés par l'application de ce principe.
3. L'application des paragraphes 1 et 2 du présent article ne doit pas empêcher les membres desdits peuples d'exercer les droits reconnus à tous les citoyens et d'assumer les obligations correspondantes.

Article 9

1. Dans la mesure où cela est compatible avec le système juridique national et avec les droits de l'homme reconnus au niveau international, les méthodes auxquelles les peuples intéressés ont recours à titre coutumier pour réprimer les délits commis par leurs membres doivent être respectées.
2. Les autorités et les tribunaux appelés à statuer en matière pénale doivent tenir compte des coutumes de ces peuples dans ce domaine.

Article 10

1. Lorsque des sanctions pénales prévues par la législation générale sont infligées à des membres des peuples intéressés, il doit être tenu compte de leurs caractéristiques économiques, sociales et culturelles.
2. La préférence doit être donnée à des formes de sanction autres que l'emprisonnement.

Article 11

La prestation obligatoire de services personnels, rétribués ou non, imposée sous quelque forme que ce soit aux membres des peuples intéressés, doit être interdite sous peine de sanctions légales, sauf dans les cas prévus par la loi pour tous les citoyens.

Article 12

Les peuples intéressés doivent bénéficier d'une protection contre la violation de leurs droits et pouvoir engager une procédure légale, individuellement ou par l'intermédiaire de leurs organes représentatifs, pour assurer le respect effectif de ces droits. Des mesures doivent être prises pour faire en sorte que, dans toute procédure légale, les membres de ces peuples puissent comprendre et se faire comprendre, au besoin grâce à un interprète ou par d'autres moyens efficaces.

Partie II – Terres

Article 13

1. En appliquant les dispositions de cette partie de la convention, les gouvernements doivent respecter l'importance spéciale que revêt pour la culture et les valeurs spirituelles des peuples intéressés la relation qu'ils entretiennent avec les terres ou territoires, ou avec les deux, selon le cas, qu'ils occupent ou utilisent d'une autre manière, et en particulier des aspects collectifs de cette relation.
2. L'utilisation du terme « terres » dans les articles 15 et 16 comprend le concept de territoires, qui recouvre la totalité de l'environnement des régions que les peuples intéressés occupent ou qu'ils utilisent d'une autre manière.

Article 14

1. Les droits de propriété et de possession sur les terres qu'ils occupent traditionnellement doivent être reconnus aux peuples intéressés. En outre, des mesures doivent être prises dans les cas appropriés pour sauvegarder le droit des peuples intéressés d'utiliser les terres non exclusivement occupées par eux, mais auxquelles ils ont traditionnellement accès pour leurs activités traditionnelles et de subsistance. Une attention particulière doit être portée à cet égard à la situation des peuples nomades et des agriculteurs itinérants.
2. Les gouvernements doivent en tant que de besoin prendre des mesures pour identifier les terres que les peuples intéressés occupent traditionnellement et pour garantir la protection effective de leurs droits de propriété et de possession.
3. Des procédures adéquates doivent être instituées dans le cadre du système juridique national en vue de trancher les revendications relatives à des terres émanant des peuples intéressés.

Article 15

1. Les droits des peuples intéressés sur les ressources naturelles dont sont dotées leurs terres doivent être spécialement sauvegardés. Ces droits comprennent celui, pour ces peuples, de participer à l'utilisation, à la gestion et à la conservation de ces ressources.
2. Dans les cas où l'Etat conserve la propriété des minéraux ou des ressources du sous-sol ou des droits à d'autres ressources dont sont dotées les terres, les gouvernements doivent établir ou maintenir des procédures pour consulter les peuples intéressés dans le but de déterminer si et dans quelle mesure les intérêts de ces peuples sont menacés avant d'entreprendre ou d'autoriser tout programme de prospection ou d'exploitation des ressources dont sont dotées leurs terres. Les peuples intéressés doivent, chaque fois que c'est possible, participer aux avantages découlant de ces activités et doivent recevoir une indemnisation équitable pour tout dommage qu'ils pourraient subir en raison de telles activités.

Article 16

1. Sous réserve des paragraphes suivants du présent article, les peuples intéressés ne doivent pas être déplacés des terres qu'ils occupent.
2. Lorsque le déplacement et la réinstallation desdits peuples sont jugés nécessaires à titre exceptionnel, ils ne doivent avoir lieu qu'avec leur consentement, donné librement et en toute connaissance de cause. Lorsque ce consentement ne peut être obtenu, ils ne doivent avoir lieu qu'à l'issue de procédures appropriées établies par la législation nationale et comprenant, s'il y a lieu, des enquêtes publiques où les peuples intéressés aient la possibilité d'être représentés de façon efficace.

3. Chaque fois que possible, ces peuples doivent avoir le droit de retourner sur leurs terres traditionnelles, dès que les raisons qui ont motivé leur déplacement et leur réinstallation cessent d'exister.
4. Dans le cas où un tel retour n'est pas possible, ainsi que déterminé par un accord ou, en l'absence d'un tel accord, au moyen de procédures appropriées, ces peuples doivent recevoir, dans toute la mesure possible, des terres de qualité et de statut juridique au moins égaux à ceux des terres qu'ils occupaient antérieurement et leur permettant de subvenir à leurs besoins du moment et d'assurer leur développement futur. Lorsque les peuples intéressés expriment une préférence pour une indemnisation en espèces ou en nature, ils doivent être ainsi indemnisés, sous réserve des garanties appropriées.
5. Les personnes ainsi déplacées et réinstallées doivent être entièrement indemnisées de toute perte ou de tout dommage subi par elles de ce fait.

Article 17

1. Les modes de transmission des droits sur la terre entre leurs membres établis par les peuples intéressés doivent être respectés.
2. Les peuples intéressés doivent être consultés lorsque l'on examine leur capacité d'aliéner leurs terres ou de transmettre d'une autre manière leurs droits sur ces terres en dehors de leur communauté.
3. Les personnes qui n'appartiennent pas à ces peuples doivent être empêchées de se prévaloir des coutumes desdits peuples ou de l'ignorance de leurs membres à l'égard de la loi en vue d'obtenir la propriété, la possession ou la jouissance de terres leur appartenant.

Article 18

La loi doit prévoir des sanctions adéquates pour toute entrée non autorisée sur les terres des peuples intéressés, ou toute utilisation non autorisée de ces terres, et les gouvernements doivent prendre des mesures pour empêcher ces infractions.

Article 19

Les programmes agraires nationaux doivent garantir aux peuples intéressés des conditions équivalentes à celles dont bénéficient les autres secteurs de la population en ce qui concerne :

- a) l'octroi de terres supplémentaires quand les terres dont lesdits peuples disposent sont insuffisantes pour leur assurer les éléments d'une existence normale, ou pour faire face à leur éventuel accroissement numérique ;
- b) l'octroi des moyens nécessaires à la mise en valeur des terres que ces peuples possèdent déjà.

Partie III – Recrutement et conditions d'emploi

Article 20

1. Les gouvernements doivent, dans le cadre de la législation nationale et en coopération avec les peuples intéressés, prendre des mesures spéciales pour assurer aux travailleurs appartenant à ces peuples une protection efficace en ce qui concerne le recrutement et les conditions d'emploi, dans la mesure où ils ne sont pas efficacement protégés par la législation applicable aux travailleurs en général.

2. Les gouvernements doivent faire tout ce qui est en leur pouvoir pour éviter toute discrimination entre les travailleurs appartenant aux peuples intéressés et les autres travailleurs, notamment en ce qui concerne :
 - a) l'accès à l'emploi, y compris aux emplois qualifiés, ainsi que les mesures de promotion et d'avancement ;
 - b) la rémunération égale pour un travail de valeur égale ;
 - c) l'assistance médicale et sociale, la sécurité et la santé au travail, toutes les prestations de sécurité sociale et tous autres avantages découlant de l'emploi, ainsi que le logement ;
 - d) le droit d'association, le droit de se livrer librement à toutes activités syndicales non contraires à la loi et le droit de conclure des conventions collectives avec des employeurs ou avec des organisations d'employeurs.
3. Les mesures prises doivent notamment viser à ce que :
 - a) les travailleurs appartenant aux peuples intéressés, y compris les travailleurs saisonniers, occasionnels et migrants employés dans l'agriculture ou dans d'autres activités, de même que ceux employés par des pourvoyeurs de main-d'oeuvre, jouissent de la protection accordée par la législation et la pratique nationales aux autres travailleurs de ces catégories dans les mêmes secteurs, et qu'ils soient pleinement informés de leurs droits en vertu de la législation du travail et des moyens de recours auxquels ils peuvent avoir accès ;
 - b) les travailleurs appartenant à ces peuples ne soient pas soumis à des conditions de travail qui mettent en danger leur santé, en particulier en raison d'une exposition à des pesticides ou à d'autres substances toxiques ;
 - c) les travailleurs appartenant à ces peuples ne soient pas soumis à des systèmes de recrutement coercitifs, y compris la servitude pour dette sous toutes ses formes ;
 - d) les travailleurs appartenant à ces peuples jouissent de l'égalité de chances et de traitement entre hommes et femmes dans l'emploi et d'une protection contre le harcèlement sexuel.
4. Une attention particulière doit être portée à la création de services adéquats d'inspection du travail dans les régions où des travailleurs appartenant aux peuples intéressés exercent des activités salariées, de façon à assurer le respect des dispositions de la présente partie de la convention.

Partie IV – Formation professionnelle, artisanat et industries rurales

Article 21

Les membres des peuples intéressés doivent pouvoir bénéficier de moyens de formation professionnelle au moins égaux à ceux accordés aux autres citoyens.

Article 22

1. Des mesures doivent être prises pour promouvoir la participation volontaire des membres des peuples intéressés aux programmes de formation professionnelle d'application générale.
2. Lorsque les programmes de formation professionnelle d'application générale existants ne répondent pas aux besoins propres des peuples intéressés, les gouvernements doivent, avec la participation de ceux-ci, faire en sorte que des programmes et des moyens spéciaux de formation soient mis à leur disposition.

3. Les programmes spéciaux de formation doivent se fonder sur le milieu économique, la situation sociale et culturelle et les besoins concrets des peuples intéressés. Toute étude en ce domaine doit être réalisée en coopération avec ces peuples, qui doivent être consultés au sujet de l'organisation et du fonctionnement de ces programmes. Lorsque c'est possible, ces peuples doivent assumer progressivement la responsabilité de l'organisation et du fonctionnement de ces programmes spéciaux de formation, s'ils en décident ainsi.

Article 23

1. L'artisanat, les industries rurales et communautaires, les activités relevant de l'économie de subsistance et les activités traditionnelles des peuples intéressés, telles que la chasse, la pêche, la chasse à la trappe et la cueillette, doivent être reconnus en tant que facteurs importants du maintien de leur culture ainsi que de leur autosuffisance et de leur développement économiques. Les gouvernements doivent, avec la participation de ces peuples, et, s'il y a lieu, faire en sorte que ces activités soient renforcées et promues.
2. A la demande des peuples intéressés, il doit leur être fourni, lorsque c'est possible, une aide technique et financière appropriée qui tienne compte des techniques traditionnelles et des caractéristiques culturelles de ces peuples ainsi que de l'importance d'un développement durable et équitable.

Partie V – Sécurité sociale et santé

Article 24

Les régimes de sécurité sociale doivent être progressivement étendus aux peuples intéressés et être appliqués sans discrimination à leur rencontre.

Article 25

1. Les gouvernements doivent faire en sorte que des services de santé adéquats soient mis à la disposition des peuples intéressés ou doivent leur donner les moyens leur permettant d'organiser et de dispenser de tels services sous leur responsabilité et leur contrôle propres, de manière à ce qu'ils puissent jouir du plus haut niveau possible de santé physique et mentale.
2. Les services de santé doivent être autant que possible organisés au niveau communautaire. Ces services doivent être planifiés et administrés en coopération avec les peuples intéressés et tenir compte de leurs conditions économiques, géographiques, sociales et culturelles, ainsi que de leurs méthodes de soins préventifs, pratiques de guérison et remèdes traditionnels.
3. Le système de soins de santé doit accorder la préférence à la formation et à l'emploi de personnel de santé des communautés locales et se concentrer sur les soins de santé primaires, tout en restant en rapport étroit avec les autres niveaux de services de santé.
4. La prestation de tels services de santé doit être coordonnée avec les autres mesures sociales, économiques et culturelles prises dans le pays.

Partie VI – Education et moyens de communication

Article 26

Des mesures doivent être prises pour assurer aux membres des peuples intéressés la possibilité d'acquérir une éducation à tous les niveaux au moins sur un pied d'égalité avec le reste de la communauté nationale.

Article 27

1. Les programmes et les services d'éducation pour les peuples intéressés doivent être développés et mis en oeuvre en coopération avec ceux-ci pour répondre à leurs besoins particuliers et doivent couvrir leur histoire, leurs connaissances et leurs techniques, leurs systèmes de valeurs et leurs autres aspirations sociales, économiques et culturelles.
2. L'autorité compétente doit faire en sorte que la formation des membres des peuples intéressés et leur participation à la formulation et à l'exécution des programmes d'éducation soient assurées afin que la responsabilité de la conduite desdits programmes puisse être progressivement transférée à ces peuples s'il y a lieu.
3. De plus, les gouvernements doivent reconnaître le droit de ces peuples de créer leurs propres institutions et moyens d'éducation, à condition que ces institutions répondent aux normes minimales établies par l'autorité compétente en consultation avec ces peuples. Des ressources appropriées doivent leur être fournies à cette fin.

Article 28

1. Lorsque cela est réalisable, un enseignement doit être donné aux enfants des peuples intéressés pour leur apprendre à lire et à écrire dans leur propre langue indigène ou dans la langue qui est la plus communément utilisée par le groupe auquel ils appartiennent. Lorsque cela n'est pas réalisable, les autorités compétentes doivent entreprendre des consultations avec ces peuples en vue de l'adoption de mesures permettant d'atteindre cet objectif.
2. Des mesures adéquates doivent être prises pour assurer que ces peuples aient la possibilité d'atteindre la maîtrise de la langue nationale ou de l'une des langues officielles du pays.
3. Des dispositions doivent être prises pour sauvegarder les langues indigènes des peuples intéressés et en promouvoir le développement et la pratique.

Article 29

L'éducation doit viser à donner aux enfants des peuples intéressés des connaissances générales et des aptitudes qui les aident à participer pleinement et sur un pied d'égalité à la vie de leur propre communauté ainsi qu'à celle de la communauté nationale.

Article 30

1. Les gouvernements doivent prendre des mesures adaptées aux traditions et aux cultures des peuples intéressés, en vue de leur faire connaître leurs droits et obligations, notamment en ce qui concerne le travail, les possibilités économiques, les questions d'éducation et de santé, les services sociaux et les droits résultant de la présente convention.
2. A cette fin, on aura recours, si nécessaire, à des traductions écrites et à l'utilisation des moyens de communication de masse dans les langues desdits peuples.

Article 31

Des mesures de caractère éducatif doivent être prises dans tous les secteurs de la communauté nationale, et particulièrement dans ceux qui sont le plus directement en contact avec les peuples intéressés, afin d'éliminer les préjugés qu'ils pourraient nourrir à l'égard de ces peuples. A cette fin, des efforts doivent être faits pour assurer que les livres d'histoire et autres matériels pédagogiques fournissent une description équitable, exacte et documentée des sociétés et cultures des peuples intéressés.

Partie VII – Contacts et coopération à travers les frontières

Article 32

Les gouvernements doivent prendre les mesures appropriées, y compris au moyen d'accords internationaux, pour faciliter les contacts et la coopération entre les peuples indigènes et tribaux à travers les frontières, y compris dans les domaines économique, social, culturel, spirituel et de l'environnement.

Partie VIII – Administration

Article 33

1. L'autorité gouvernementale responsable des questions faisant l'objet de la présente convention doit s'assurer que des institutions ou autres mécanismes appropriés existent pour administrer les programmes affectant les peuples intéressés et qu'ils disposent des moyens nécessaires à l'accomplissement de leurs fonctions.
2. Ces programmes doivent inclure :
 - a) la planification, la coordination, la mise en oeuvre et l'évaluation, en coopération avec les peuples intéressés, des mesures prévues par la présente convention ;
 - b) la soumission aux autorités compétentes de propositions de mesures législatives et autres et le contrôle de l'application de ces mesures, en coopération avec les peuples intéressés.

Partie IX – Dispositions générales

Article 34

La nature et la portée des mesures à prendre pour donner effet à la présente convention doivent être déterminées avec souplesse, compte tenu des conditions particulières à chaque pays.

Article 35

L'application des dispositions de la présente Convention ne doit pas porter atteinte aux droits et aux avantages garantis aux peuples intéressés en vertu d'autres conventions et recommandations, d'instruments internationaux, de traités, ou de lois, sentences, coutumes ou accords nationaux.

Partie X -- Dispositions finales

Article 36

La présente Convention révisé la convention relative aux populations autochtones et tribales, 1957.

Article 37

Les ratifications formelles de la présente Convention seront communiquées au Directeur général du Bureau international du Travail et par lui enregistrées.

Article 38

1. La présente Convention ne liera que les Membres de l'Organisation internationale du Travail dont la ratification aura été enregistrée par le Directeur général.
2. Elle entrera en vigueur douze mois après que les ratifications de deux Membres auront été enregistrées par le Directeur général.
3. Par la suite, cette Convention entrera en vigueur pour chaque Membre douze mois après la date où sa ratification aura été enregistrée.

Article 39

1. Tout Membre ayant ratifié la présente Convention peut la dénoncer à l'expiration d'une période de dix années après la date de la mise en vigueur initiale de la convention, par un acte communiqué au Directeur général du Bureau international du Travail et par lui enregistré. La dénonciation ne prendra effet qu'une année après avoir été enregistrée.
2. Tout Membre ayant ratifié la présente Convention qui, dans le délai d'une année après l'expiration de la période de dix années mentionnée au paragraphe précédent, ne fera pas usage de la faculté de dénonciation prévue par le présent article sera lié par une nouvelle période de dix années et, par la suite, pourra dénoncer la présente convention à l'expiration de chaque période de dix années dans les conditions prévues au présent article.

Article 40

1. Le Directeur général du Bureau international du Travail notifiera à tous les Membres de l'Organisation internationale du Travail l'enregistrement de toutes les ratifications et dénonciations qui lui seront communiquées par les Membres de l'Organisation.
2. En notifiant aux Membres de l'Organisation l'enregistrement de la deuxième ratification qui lui aura été communiquée, le Directeur général appellera l'attention des Membres de l'Organisation sur la date à laquelle la présente Convention entrera en vigueur.

Article 41

Le Directeur général du Bureau international du Travail communiquera au Secrétaire général des Nations Unies, aux fins d'enregistrement, conformément à l'Article 102 de la Charte des Nations Unies, des renseignements complets au sujet de toutes ratifications et de tous actes de dénonciation qu'il aura enregistrés conformément aux articles précédents.

Article 42

Chaque fois qu'il le jugera nécessaire, le Conseil d'administration du Bureau international du Travail présentera à la Conférence générale un rapport sur l'application de la présente Convention et examinera s'il y a lieu d'inscrire à l'ordre du jour de la Conférence la question de sa révision totale ou partielle.

Article 43

1. Au cas où la Conférence adopterait une nouvelle convention portant révision totale ou partielle de la présente Convention, et à moins que la nouvelle convention ne dispose autrement :
 - a) la ratification par un Membre de la nouvelle convention portant révision entraînerait de plein droit, nonobstant l'article 39 ci-dessus, dénonciation immédiate de la présente Convention, sous réserve que la nouvelle convention portant révision soit entrée en vigueur ;
 - b) à partir de la date de l'entrée en vigueur de la nouvelle convention portant révision, la présente Convention cesserait d'être ouverte à la ratification des Membres.

2. La présente Convention demeurerait en tout cas en vigueur dans sa forme et teneur pour les Membres qui l'auraient ratifiée et qui ne ratifieraient pas la convention portant révision.

Article 44

Les versions française et anglaise du texte de la présente Convention font également foi.