



# Forest Peoples Programme

supporting forest peoples' rights

Le droit au consentement libre, préalable et informé des peuples autochtones et la Révision des industries extractives de la Banque mondiale

Une synthèse  
Mars 2004



Le droit au consentement libre, préalable et informé (CLPI) des peuples autochtones a été reconnu et accepté par un certain nombre d'organisations intergouvernementales et corps internationaux (voir [encadré 1](#)) et de plus en plus dans les lois étatiques. Le rapport de la Révision des industries extractives (EIR) de la Banque mondiale recommande que le Groupe de la banque mondiale reconnaisse et respecte ce droit. Pourquoi ce droit est-il important et que signifie-t-il ?

## L'importance du CLPI

Les menaces aux droits et au bien-être des peuples autochtones sont particulièrement importantes lors des projets de développement de ressources, qu'ils soient entrepris par des états ou des corporations. Ces projets et opérations ont et continuent d'avoir un impacte dévastateur sur les peuples autochtones, et minent leur capacité de se maintenir physiquement et culturellement. De nombreux rapports confirment que cette expérience n'est pas limitée au passé et constitue « l'un des grands problèmes des droits de l'homme auxquels ces peuples se heurtent depuis plusieurs dizaines d'années. »

Pour les peuples autochtones, des droits collectifs assurés et efficaces aux terres, territoires et ressources traditionnels sont fondamentaux pour leur développement économique et social, à leur intégrité physique et culturelle et à leurs moyens de subsistance et leur maintien. Des droits aux terres et ressources assurés sont également essentiels pour le maintien de leurs visions du monde et spiritualité et, en un mot, à leur survie même en tant que communautés territoriales et culturellement distinctes.

La nature à multiples facettes de la relation à la terre des peuples autochtones a été soulignée par l'ancien Haut commissaire des Nations Unies pour les droits de l'homme, Mary Robinson, lors de sa présentation à la Conférence présidentielle en 2001 à la Banque mondiale. Elle déclare que pour les peuples autochtones

les améliorations économiques ne peuvent être envisagés sans la protection des droits à la terre et aux ressources. Les droits à la terre doivent inclure la reconnaissance de la relation spirituelle que

les peuples autochtones ont avec leurs territoires ancestraux. La base économique fournie par la terre doit être accompagnée d'une reconnaissance des institutions politiques et légales, des traditions culturelles et des organisations sociales propres aux peuples autochtones. La terre et la culture, le développement, les valeurs spirituelles et les connaissances ne font qu'un. Manquer d'en reconnaître un est manquer à tous. *(traduction non officielle)*

Le rapport de la EIR est en accord avec cette conclusion et observe que « Le manque de reconnaître et respecter [leurs] droits mine les efforts d'atténuer la pauvreté des peuples autochtones et d'atteindre le développement durable. » *(traduction non officielle)*

Les décisions en matière de quand, où et comment exploiter les ressources naturelles sont habituellement justifiées par l'intérêt national, qui, de manière générale, est interprété comme l'intérêt de la majorité. Cela aboutit à la subordination des droits et intérêts des groupes non représentés, tels que les peuples autochtones et les autres, à l'intérêt de la majorité ; il en suit souvent des conflits et les droits des peuples autochtones ne sont souvent pas pris en compte.

Comme l'observe le rapport de la EIR, « lorsqu'une entreprise est accordée le droit juridique d'exploiter des ressources dans certains territoires par un gouvernement, les gens locaux et les peuples autochtones peuvent être évincés de leurs territoires traditionnels ou peuvent perdre l'accès à des terres qui pourraient avoir une signification culturelle ou de survie pour eux. Quand cela a lieu sans leur parler ou sans recevoir le consentement de ceux qui y vivent, il peut en résulter une érosion des communautés et des normes culturelles, de même qu'une rupture entre les personnes et leurs moyens de vie. »

Le CLPI garantit que les droits et intérêts des peuples autochtones sont pris en compte et respectés. Cela fournit également une base pour assurer que les peuples autochtones bénéficieront de tous les projets extractifs sur leurs terres et que les impacts négatifs seront convenablement évalués, évités et limités. Le CLPI est également central au besoin déclaré qu'a l'industrie d'obtenir une 'licence sociale' pour opérer. Sans un accord substantif par les personnes, communautés et peuples autochtones touchés, une licence sociale ne peut être obtenue et l'industrie opérera en contravention de ses propres principes.

CLPI – un droit garanti au niveau international

La Conférence mondiale de Vienne sur les droits de l'homme en 1993 a déclaré que « Si le développement facilite la jouissance de tous les droits de l'homme, l'insuffisance de développement ne peut être invoquée pour justifier une limitation des droits de l'homme internationalement reconnus ». Dans le droit international contemporain, les peuples autochtones ont le droit de participer dans les prises de décision et de donner ou refuser leur consentement aux activités touchant leurs terres, territoires et ressources ou à leurs droits en général.

Le consentement doit être donné librement, obtenu avant la mise en œuvre des activités, et basé sur l'entente de toute la gamme de questions impliquées dans l'activité ou la décision en question ; d'où la formulation : consentement libre préalable et informé.

Observant que les peuples autochtones ont souffert et continuent de souffrir de la discrimination ,

et « en particulier qu'ils ont perdu leurs terres et ressources aux colons, aux entreprises commerciales et aux entreprises étatiques » *(traduction non officielle)*, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a fait appel aux états parties « d'assurer que les membres des peuples autochtones aient des droits égaux en matière de participation dans la vie publique, et qu'aucune décision se rapportant directement à leurs droits et intérêts ne peut être prise sans leur consentement préalable. » *(traduction non officielle)*

En 2001, le Comité des droits économiques sociaux et culturels des Nations Unies a signalé « avec regret que les terres traditionnelles des peuples autochtones ont été réduits ou occupés, sans leur consentement, par des entreprises de bois, minières et pétrolières, au dépens de l'exercice de leur culture et de l'équilibre de l'écosystème. » *(traduction non officielle)*. Le Comité a ensuite recommandé que l'état « assure la participation des peuples autochtones dans les décisions qui touchent leur vies. Le Comité demande particulièrement que l'état parti consulte avec et cherche le consentement des peuples autochtones impliqués... » *(traduction non officielle)* La Commission interaméricaine sur les droits de l'homme (CIDH) a affirmé que le droit interaméricain des droits de l'homme exige « des mesures spéciales pour assurer la reconnaissance de l'intérêt particulier et collectif que les peuples autochtones ont relatif à l'occupation et l'utilisation de leurs territoires et ressources traditionnels et leur droit de ne pas être privés de cet intérêt sauf avec leur consentement pleinement informé, sous des conditions d'égalité et avec une juste compensation. » *(traduction non officielle)*. Le CIDH a déclaré que ce droit fait partie d'un certain nombre de « principes juridiques internationaux généraux applicables dans le contexte des droits de l'homme des peuples autochtones. » *(traduction non officielle)*. Plus récemment, le CIDH a déclaré que

Les articles XVIII et XXIII de la Déclaration américaine obligent spécialement un état membre de s'assurer que toute détermination de la mesure dans laquelle les requérants autochtones maintiennent des intérêt aux terres auxquels ils tiennent traditionnellement titre et ont occupé et utilisé, soit basée sur un processus de consentement pleinement informé de la part de la communauté autochtone dans son entièreté. Ceci exige, au minimum, que tous les membres de la communauté soient pleinement et correctement informés de la nature et des conséquences du processus et qu'on leur fournit l'opportunité de participer individuellement ou en tant que collectivités. Dans l'opinion de la Commission, ces exigences sont également applicables aux décisions de l'Etat qui toucheront les terres autochtones et leurs communautés, tels que l'octroi de concessions d'exploitation des ressources naturelles sur les territoires autochtones.

<p>Le droit des peuples autochtones au consentement libre et informé est également incorporé dans les projets de déclaration sur les droits des peuples autochtones actuellement en suspens aux Nations Unies et à l'Organisation des états américains. Bien qu'elles ne soient que préliminaires, ces déclarations sont de plus en plus citées comme l'expression des principes du droit coutumier international. L'article 30 du projet de déclaration des Nations Unies dispose que :</p> <p>Les peuples autochtones ont le droit de définir des priorités et d'élaborer des stratégies pour la mise en valeur et l'utilisation</p>	<p>L'acceptation au niveau international du droit des Peuples Autochtones au CLPI</p> <p><b>Comité des Nations Unies sur l'élimination de la discrimination raciale</b></p> <p><b>Comité des Nations Unies sur les droits économiques, culturels et sociaux</b></p> <p><b>Sous-commission sur la promotion et la protection des droits de l'homme</b></p> <p><b>Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones</b></p>
--	---

de leurs terres, territoires et autres ressources. Ils ont notamment 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.

L'approche mise en oeuvre par les instruments respectifs ci-dessus est consistante avec les observations du Centre des Nations Unies pour les Corporations transnationales dans une série de rapports qui examinent les investissements et activités des entreprises multinationales sur les territoires autochtones. Le rapport final a conclu que « la performance [des entreprises multinationales] était principalement déterminé par la quantité et la qualité de la participation des peuples autochtones dans les prises de décision » et « la mesure dans laquelle les lois du pays hôte donnaient aux peuples autochtones le droit de refuser le consentement au développement... ». (*traduction non officielle*)

Un atelier des NU en 2001 sur les peuples autochtones et les ressources naturelles a réitéré et élaboré cette conclusion en déclarant dans ses conclusions que les participants, qui comprenaient des représentants des industries

ont reconnu le lien entre l'exercice du droit à l'autodétermination et des droits aux terres et ressources des peuples autochtones et leur capacité d'entrer dans des relations avec le secteur privé. Il a été signalé que les peuples autochtones ayant des droits reconnus aux terres et aux ressources et les peuples autochtones ayant des traités, accords ou autres accords constructifs avec les Etats étaient davantage habilités à entrer dans des relations fructueuses avec des entreprises privées de ressources naturelles sur une base de consentement libre préalable et informé que les peuples n'ayant pas de tels droits reconnus. (*traduction non officielle*)

**Groupe de travail des Nations Unies sur les populations autochtones**  
**Programme des Nations Unies pour le développement**  
**Centre des Nations Unies pour les Corporations transnationales**  
**Commission des Nations Unies sur les droits de l'homme, Rapporteur spécial sur la situation des droits et libertés fondamentales des peuples autochtones**  
**Convention sur la diversité biologique**  
**Convention pour combattre la désertification, particulièrement en Afrique**  
**Commission interaméricaine sur les droits de l'homme**  
**Banque interaméricaine pour le développement**  
**Conseil des ministres européen**  
**Organisation pour l'unité africaine de la Commission européenne**  
**Commission mondiale sur les barrages**  
**Révision des industries extractives de la Banque mondiale**  
**Vème Congrès mondial sur les aires protégées de l'UICN**  
**World Wildlife Fund**  
**Association internationale de conservation de l'industrie pétrolière et l'Association international des producteurs de pétrole et de gaz.**

Les récentes *Normes sur les corporations transnationales* de la Sous-commission des NU sur la promotion et la protection des droits de l'homme déclarent également que :

Les sociétés transnationales et autres entreprises respectent les droits des communautés locales touchées par leurs activités et les droits des peuples et communautés autochtones conformément aux normes internationales relatives aux droits de l'homme... Elles respectent également le

principe du libre consentement préalable et éclairé des peuples et communautés autochtones devant être touchés par leurs projets de développement.

Finalement, aussi bien le droit international général que celui basé sur les traités exige le consentement libre, préalable et informé des peuples autochtones en matière de relocation. C'est-à-dire, la relocation ne peut pas être forcée. Ceci fut également recommandé par la EIR.

Les recommandations de la EIR et le Projet de réponse de la gestion (de la BM)

Le rapport de la EIR recommande que « Le GBM [Groupe de la Banque mondiale] devrait s'assurer que les emprunteurs et les clients s'engagent dans des processus de consentement avec les peuples autochtones et les communautés locales touchés directement par les projets de gaz, pétroliers et miniers, pour obtenir leur consentement libre, préalable et informé. Pour les peuples autochtones ceci est un droit garanti au niveau international ; pour les communautés locales ceci constitue un élément essentiel de l'obtention d'une licence sociale et de l'acceptation publique démontrable pour le projet. » (*traduction non officielle*). Le rapport recommande également que le Groupe de la Banque mondiale « devrait assurer que le droit des peuples autochtones à donner leur consentement libre, préalable et informé soit incorporé et respecté dans ses politiques de sauvegarde et instruments se rapportant aux projets. » (*traduction non officielle*)

La réponse de la gestion rejette ceci, déclarant que « Les gouvernements et l'industrie ne soutiennent pas le consentement libre, préalable et informé, là où cela représenterait un veto au développement. » et « [l]e GBM continuera de viser une acceptation large des communautés pour les développements qui les touchent... » Celle-ci déclare également que « des discussions avec les communautés doivent prendre lieu dans le contexte des lois locales qui pourraient accorder ou pas des droits [au] consentement préalable informé... » (*traduction non officielle pour les trois citations*) Aucun de ces trois arguments n'est défendable. Premièrement, certains gouvernements et certains groupes industriels soutiennent en effet le consentement libre, préalable et informé. Un certain nombre de gouvernements a inclut ce droit dans leur législation domestique et l'a soutenu dans les fora internationaux. Des groupes industriels tels que l'*International Petroleum Industry Environmental Conservation Association* (IPIECA - l'Association internationale de l'industrie pétrolière pour la conservation environnementale) et l'*International Association of Oil and Gas Producers* (OGP - l'Association internationale des producteurs de pétrole et de gaz) ont déclaré, comme cité dans le rapport du Dr. Salim, « qu'il est important pour les communautés de pouvoir donner leur consentement libre et informé. » (*traduction non officielle*)

Deuxièmement, le GBM ne peut espérer d'obtenir une acceptation des communautés si les communautés sont informées dès le départ qu'il n'est pas question de leur accord. Le CLPI devrait être envisagé comme le déterminant principal de si il existe une licence sociale pour opérer, et constitue donc un outil principal lors de la prise de décision concernant le soutien pour l'opération.

En ce qui concerne le troisième argument, il est ironique que la gestion de la Banque justifie le rejet du consentement libre, préalable et informé sur la base de conformité avec la loi. Le CLPI est un droit garanti au niveau international des peuples autochtones qui est source d'obligations pour la grande majorité des emprunteurs, des obligations que la Banque est tenue, sous le droit international, de ne pas miner. Le droit international protège les droits des peuples autochtones à leurs terres traditionnellement utilisés et occupés, qu'importe si la législation domestique des états reconnaisse ou pas ces droits. La gestion de la Banque, l'industrie et les gouvernements des états ne peuvent guère faire objection au droit des peuples autochtones de déterminer si permettre ou pas des projets de développement sur leurs terres, ou qui touchent celles-ci.

De plus, les politiques de la Banque exigent légitimement que les emprunteurs se conforment à des conditions qui ne sont pas établies dans la législation domestique. Le droit des peuples autochtones de participer, par exemple, n'est pas reconnu dans les lois d'un certain nombre de pays, et pourtant la politique actuelle de la Banque exige une telle participation dans les opérations financées par celle-ci. De même, tandis que la législation nationale pourrait ne pas adresser les normes du travail des enfants, la politique du GBM est de ne pas soutenir un projet qui utiliserait le travail des enfants. Finalement, il est pertinent dans ce contexte de signaler que la Politique opérationnelle 4.01 de la Banque sur l'évaluation environnementale déclare clairement que « [la Banque] tient compte... des obligations incombant au pays, en rapport avec les activités du projet, en vertu des traités et accords internationaux sur

l'environnement pertinents. La Banque ne finance pas des activités de projets qui iraient à l'encontre des obligations du pays, telles qu'identifiés pendant l'ÉE. » La PO 4.36 sur les forêts déclare également que « La Banque ne finance pas les projets qui enfreignent les conventions environnementales internationales applicables. » Si cela est possible pour les obligations environnementales, existe-t-il des raisons convaincantes pour lesquelles les obligations relatives aux droits de l'homme ne devraient pas être accordés un statut égal ?

*Rapport du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones, M. Rodolfo Stavenhagen, présenté en application de la résolution 2001/57 de la Commission.* UN Doc. E/CN.4/2002/97, au para. 56.

*Id.*, aux paras. 39-40.

*Bridging the Gap Between Human Rights and Development: From Normative Principles to Operational Relevance.* Présentation de Mary Robinson, Haut commissaire des Nations Unies pour les droits de l'homme, Banque mondiale, Washington D.C., Preston Auditorium, 3 décembre 2001.

*Striking a Better Balance. The World Bank Group and Extractive Industries. The Final Report of the Extractive Industries Review (Vers un Nouvel Equilibre: La Revue des industries extractives)*, Vol. I, décembre 2003, à la page 41 (dorénavant "rapport de la EIR").

*Id.* À la page 18-9

*Déclaration et Programme d'action de Vienne*, adoptée par la Conférence mondiale sur les droits de l'homme le 25 juin 1993, Ière Partie, au para. 10. UN Doc. A/CONF.157/23, 12 juillet 1993.

*General Recommendation XXIII (51) concerning Indigenous Peoples.* Adopté par la 1235ème réunion du Comité, 18 août 1997. UN Doc. CERD/C/51/Misc.13/Rev.4, au para. 3.

*Id.* Para. 4(d)

*Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Colombia. 30/11/2001.* E/C.12/Add. 1/74, au para. 12

*Id.*, au para. 33

Mary and Carrie Dann Case, au para. 131.

*Id.*, au para. 130. (notes de bas de page omises).

*Report No. 96/03, Maya Indigenous Communities and their Members (Case 12.053 (Belize))*, 24 octobre 2003, au para. 141 (notes de bas de page omises).

Le CCT a fait un rapport pour le Groupe de travail quatre fois: une proposition de méthodologie et un projet de questionnaire à distribuer aux peuples autochtones ( UN Doc. E/CN.4/Sub.2/AC.4/1990/6); un rapport préliminaire (UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1991/49); un rapport se concentrant sur les Amériques (UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1992/54) et; un rapport se concentrant sur l'Asie et l'Afrique, résumant les résultats de tous les rapports et faisant des recommandations « pour limiter les impacts négatifs des corporations transnationales (CT) sur les terres des peuples autochtones, et pour augmenter la participation des peuples autochtones dans les prises de décision pertinentes des gouvernements et des CT. » (UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1994/40)

*Report of the Commission on Transnational Corporations to the Working Group on Indigenous Populations.* UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1994/40, au para. 20.

*Rapport de l'atelier sur les peuples autochtones, les sociétés privées travaillant dans les secteurs des ressources naturelles, de l'énergie et de l'extraction minière, et les droits de l'homme*, Genève, 5-7 décembre 2001 E/CN.4/Sub.2/AC.4/2002/3, 17 June 2002, at 3.

'Acceptance' here does not imply that these institutions have accepted the right across the board, but rather, that in at least one official instrument or policy, general and/or sectoral, the right is recognized. The Inter-American Development Bank, for instance, has accepted the right in its 'Strategies and Procedures on Socio-Cultural Issues as Related to the Environment' and its policy on involuntary resettlement, but not yet otherwise.

*Commentaire relatif aux Normes sur la responsabilité des sociétés transnationales et autres entreprises en matière de droits de l'homme*, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2003/38/Rev.2, 2003, para. 10(c).

Parmi d'autres, la Convention 107 de l'Organisation internationale du travail, art. 12, la Convention 169 de l'OIT, art. 16(2), le Projet de déclaration des NU, art. 10, la Déclaration américaine proposée, art. XVIII(6) et le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Recommandation générale XXIII

Draft Management Response, para. 41.

*Id.*, para. 1m

Voir, par exemple, la Constitution de l'Ecuador 2000 et le Indigenous Peoples' Rights Act des Philippines de 1997.

IPIECA and OGP, 'Key Questions in Managing Social Issues in Oil and Gas Projects.' Report No. 2.85/332, 2002. See, also, IPIECA and OGP, *The Oil and Gas Industry: From Rio to Johannesburg and Beyond, Contributing to Sustainable Development*. Oxford: Words and Publications, 2002.

Cette même condition était également incluse dans la 'Operational Manual Statement 2.36 on Environmental Aspects of Bank Work' publiée en 1984.

Pendant une réunion avec les ONG des droits de l'homme à Prague en septembre 2000, le Président de la Banque, James Wolfensohn, s'est engagé à « faire une référence explicite aux droits de l'homme dans les documents de la Banque » et de « travailler avec le personnel de la Banque pour inclure les droits de l'homme dans les documents de politique. » Human Rights Watch, Communiqué de presse, 22 septembre 2000, 'NGOs Urge Implementation of Wolfensohn Commitment to Human Rights' (*'Les ONG conseillent vivement la mise en oeuvre de l'engagement Wolfensohn aux droits de l'homme'*).  
<http://www.hrw.org/press/2000/09/prague.htm>