



Assemblée générale

Distr. générale
11 juillet 2011
Français
Original: anglais

Conseil des droits de l'homme

Dix-huitième session

Point 3 de l'ordre du jour

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

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

Sociétés minières opérant en territoire autochtone ou à proximité

Résumé

Le présent document est le quatrième des rapports que le Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones, M. James Anaya, soumet tous les ans au Conseil des droits de l'homme, en application de la résolution 15/14 du Conseil.

Il présente en résumé les activités menées pendant la troisième année du mandat du Rapporteur spécial, dont la coopération avec d'autres mécanismes internationaux et régionaux s'occupant de la question des droits des peuples autochtones, ainsi que ses travaux dans ses quatre principaux domaines de compétence: promotion des meilleures pratiques, rapports sur les pays, cas précis d'allégations de violations des droits de l'homme et études thématiques.

La deuxième partie du rapport est consacrée à une analyse de l'impact des activités des sociétés minières opérant en territoire autochtone ou à proximité, sur la base des réponses à un questionnaire distribué aux gouvernements et à des représentants des peuples autochtones, des entreprises et de la société civile. La prise de conscience de l'impact des activités des sociétés minières sur les droits des peuples autochtones est confirmée par les préoccupations exprimées dans bon nombre de réponses reçues, confirmant l'idée que les industries et les activités minières sont en train de devenir le premier obstacle à l'exercice des droits des peuples autochtones. Cette situation est en outre illustrée par la méconnaissance des normes minimales relatives aux effets des activités extractives affectant les peuples autochtones et au rôle et à la responsabilité des États dans la protection des droits de ces peuples.

Le Rapporteur spécial conclut qu'il est indispensable de maintenir cette question à l'examen en continuant à organiser des consultations, en vue de donner concrètement effet aux droits des peuples autochtones dans le contexte de l'extraction des ressources naturelles en territoire autochtone ou à proximité, et ce afin de pouvoir présenter un ensemble spécifique de lignes directrices ou de principes à l'horizon 2013.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1–2	3
II. Résumé des activités	3–21	3
A. Coopération avec d'autres instances et mécanismes internationaux	3–7	3
B. Domaines de compétence	8–21	4
III. Sociétés minières opérant en territoire autochtone ou à proximité	22–80	7
A. Synthèse des réponses apportées au questionnaire du Rapporteur spécial	27–55	8
B. Bilan préliminaire	56–68	14
C. Plan de travail	69–80	17
IV. Conclusions et recommandations	81–89	19

I. Introduction

1. Le présent rapport est soumis au Conseil des droits de l'homme par le Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones en application de la résolution 15/14 du Conseil. Le Rapporteur spécial y dresse un bilan des activités menées depuis son précédent rapport au Conseil (A/HRC/15/37). Il y identifie et analyse ensuite les questions que posent les activités des sociétés minières en territoire autochtone ou à proximité.

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

II. Résumé des activités

A. Coopération avec d'autres instances et mécanismes internationaux

3. Le Rapporteur spécial a poursuivi sa coopération avec l'Instance permanente sur les questions autochtones et le Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones, conformément aux résolutions 6/12 et 15/14 du Conseil des droits de l'homme. Comme les années précédentes, il a assisté aux sessions annuelles de l'Instance permanente, en mai 2011, et du Mécanisme d'experts, en juillet 2011, et participé à des débats sur des thèmes examinés par eux. Il a en particulier contribué à l'étude du Mécanisme d'experts sur le droit des peuples autochtones à la participation et formulé des observations concernant le réexamen que l'Instance permanente avait fait de ses priorités et de ses méthodes de travail au cours de sa précédente session.

4. De plus, le Rapporteur spécial a continué à tenir des réunions parallèles avec des autochtones et des organisations autochtones au cours des sessions annuelles des mécanismes susmentionnés, ce qui lui a encore une fois donné une chance inestimable de rencontrer des représentants de peuples et d'organisations autochtones et de prendre connaissance de leurs situations et préoccupations spécifiques, d'une manière complémentaire aux débats plus généraux consacrés aux questions autochtones par l'Instance permanente et le Mécanisme d'experts dans le cadre de leurs sessions annuelles.

5. En juillet 2011, comme à d'autres occasions par le passé, le Rapporteur spécial a rencontré les membres du Mécanisme d'experts et des représentants de l'Instance permanente à Genève pour se tenir informé de leurs programmes de travail respectifs, débattre des points forts et des limites de leur mandat et envisager des moyens de s'acquitter plus efficacement de leur mission.

6. Le Rapporteur spécial a par ailleurs continué à coopérer avec tout un éventail d'organismes régionaux ou spécialisés des Nations Unies sur des questions concernant les peuples autochtones. Au cours de l'année écoulée, il a ainsi fait part de ses observations sur des initiatives du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), de la Société financière internationale (groupe de la Banque mondiale), de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) et de l'Organisation panaméricaine de la santé. Ces travaux s'inscrivent dans le cadre des efforts du Rapporteur spécial pour promouvoir les meilleures pratiques (voir les paragraphes 8 à 14 ci-dessous).

7. Le Rapporteur spécial a continué à échanger des renseignements avec la Commission interaméricaine des droits de l'homme sur des cas d'allégations de violations des droits des peuples autochtones dans les Amériques, dans le souci de coordonner les efforts et d'éviter les chevauchements d'activités inutiles.

B. Domaines de compétence

8. En coordination avec d'autres mécanismes internationaux, le Rapporteur spécial a continué de mener à bien des activités dans quatre domaines interdépendants: la promotion des meilleures pratiques, les rapports sur les pays, les communications relatives à des cas précis d'allégations de violations des droits de l'homme et les études thématiques.

1. Promotion des meilleures pratiques

9. Conformément à son mandat, le Rapporteur spécial a continué de plaider pour des réformes juridiques, administratives et programmatiques pour donner effet aux niveaux national et international aux droits consacrés dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et les autres instruments internationaux pertinents.

10. Un aspect important de ses travaux a été d'inciter les États qui n'avaient initialement pas voté en faveur de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones lors de son adoption par l'Assemblée générale en 2007 à soutenir cette Déclaration¹. L'année passée, le Rapporteur spécial a salué les engagements en faveur de la Déclaration pris par les Gouvernements du Canada et des États-Unis d'Amérique, qui ont clairement marqué la fin de leur opposition à ce texte. Il reste encore toutefois à mettre en œuvre les dispositions de la Déclaration par des efforts concertés aux niveaux national et international. Le Rapporteur spécial est résolu à travailler main dans la main avec les États, les organismes des Nations Unies, les peuples autochtones et les autres parties intéressées pour relever ce défi.

11. Dans l'optique de promouvoir la mise en œuvre de la Déclaration aux États-Unis, le Rapporteur spécial a témoigné en juin 2011 lors d'une audience de la Commission du Sénat des États-Unis pour les affaires indiennes, sur la question des incidences sur la politique nationale de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et de la norme qu'établissait la Déclaration.

12. Tout au long de l'année écoulée, le Rapporteur spécial a fourni des services d'assistance technique et de conseil à des gouvernements, mettant au point des textes de loi et des politiques pour faire progresser les droits des peuples autochtones. C'est ainsi par exemple qu'à la demande du Gouvernement du Suriname et des peuples autochtones et tribaux de ce pays, le Rapporteur spécial a formulé des observations et des recommandations concernant un processus législatif visant à garantir aux peuples autochtones et tribaux des droits à la terre et aux ressources, à la lumière des décisions contraignantes rendues par la Cour interaméricaine des droits de l'homme². Ces observations et recommandations se sont en partie fondées sur les renseignements rassemblés lors d'une visite du Rapporteur spécial au Suriname en mars 2011.

13. Toujours au cours de l'année écoulée, le Rapporteur spécial a aussi formulé des observations sur divers projets de textes législatifs actuellement à l'examen devant l'Assemblée nationale en Équateur en vue d'harmoniser les systèmes de justice nationale et de justice coutumière autochtone. À cet égard, le Rapporteur spécial a participé en juin

¹ Résolution 61/295 de l'Assemblée générale.

² Voir A/HRC/18/35/Add.7.

2011 à une visioconférence avec l'Assemblée nationale de l'Équateur, au cours de laquelle il a traité de questions et sujets de préoccupation spécifiques concernant ces projets. De plus, il a, durant plusieurs semaines en février 2011, formulé ses observations sur l'initiative du Gouvernement guatémaltèque visant à prévoir une procédure légale de consultation des peuples autochtones.

14. Parmi les autres activités déployées pour promouvoir les meilleures pratiques, le Rapporteur spécial a fourni des orientations à nombre de programmes et institutions des Nations Unies, organisations multinationales et autres groupes dans le domaine des droits des peuples autochtones et dans différents contextes. Peuvent notamment être citées les activités ci-après:

- En novembre 2010 à Genève, le Rapporteur spécial a pris part à un séminaire sur la terre et les droits de l'homme, accueilli par le HCDH, dans le cadre duquel il a communiqué des informations et analysé les préoccupations dans le domaine des droits de l'homme propres aux peuples autochtones en ce qui concerne les terres;
- En janvier 2011, le Rapporteur spécial a participé à Paris à une réunion d'un groupe de travail de délégations d'États membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), et a notamment attiré l'attention sur les questions autochtones dans le cadre de l'actualisation des Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales;
- En février 2011, le Rapporteur spécial a fait part d'observations détaillées sur le projet de lignes directrices du PNUD concernant les consultations avec les peuples autochtones pour les activités menées dans le contexte du programme d'atténuation des changements climatiques par la réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts (REDD);
- En février 2011 également, le Rapporteur spécial a apporté sa contribution à l'élaboration par l'Organisation panaméricaine de la santé d'une politique de santé interculturelle régionale lors d'une réunion spéciale tenue à Washington;
- En mars 2011, le Rapporteur spécial a prononcé le discours d'orientation d'un atelier d'experts organisé à Berlin par le Ministère fédéral allemand de la coopération économique et du développement portant sur la coopération au développement de l'Allemagne en Afrique et en Asie;
- À diverses reprises l'an passé, le Rapporteur spécial a fourni des orientations à la Société financière internationale à l'occasion du réexamen de son critère de performance 7 concernant les peuples autochtones, notamment en rencontrant de hauts responsables de la SFI et en formulant par écrit ses commentaires sur les projets correspondants;
- En avril 2011, c'est le Rapporteur spécial qui a prononcé le discours d'orientation à la Conférence biennale du Conseil foncier aborigène de la Nouvelle-Galles du Sud, en Australie, lors de laquelle le Conseil foncier a débattu de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones en tant que référence pour les aspects principaux de ses travaux;
- En mai 2011, le Rapporteur spécial a prononcé le discours d'orientation d'une session à Genève du Comité intergouvernemental de la propriété intellectuelle relative aux ressources génétiques, aux savoirs traditionnels et au folklore de l'OMPI, qui travaille à mettre au point un instrument juridique international sur les savoirs traditionnels, les ressources génétiques et les expressions culturelles traditionnelles;

- Le Rapporteur spécial a travaillé en collaboration constante avec le PNUD à produire un guide sur les droits des peuples autochtones à l'usage du personnel du PNUD et des autres professionnels travaillant sur les questions autochtones.

2. Rapports de pays

15. Au cours de l'année écoulée, le Rapporteur spécial a établi plusieurs rapports consacrés à la situation des droits des peuples autochtones dans certains pays (voir les additifs au présent rapport). Ces documents présentent des conclusions et recommandations visant à renforcer le recours aux meilleures pratiques, à cerner les sujets de préoccupation et à améliorer la situation des droits des peuples autochtones dans des pays ou des régions spécifiques. Depuis la soumission de son précédent rapport au Conseil des droits de l'homme, le Rapporteur spécial a achevé ses rapports sur la situation du peuple sami dans la région Sápmi de la Norvège, de la Suède et de la Finlande (A/HRC/18/35/Add.2) et sur la situation du peuple maori en Nouvelle-Zélande (A/HRC/18/35/Add.4). En 2011, le Rapporteur spécial présentera également ses rapports au Conseil des droits de l'homme sur les peuples autochtones au Congo (A/HRC/18/35/Add.5) et en Nouvelle-Calédonie (France) (A/HRC/18/35/Add.6).

16. Dans le courant de l'année 2011, le Rapporteur spécial se rendra en mission en Argentine. Il a en outre reçu des invitations des Gouvernements panaméen et salvadorien pour évaluer la situation des peuples autochtones dans ces pays. Il espère recevoir une réponse favorable aux demandes de visite qu'il a adressées au Bangladesh, au Cambodge, aux États-Unis, à la Malaisie et à la Papouasie-Nouvelle-Guinée.

3. Cas précis d'allégations de violations des droits de l'homme

17. En application du mandat que lui a confié le Conseil des droits de l'homme, le Rapporteur spécial a continué à rassembler, solliciter, recevoir et échanger des renseignements de toutes les sources autorisées, notamment les autochtones eux-mêmes et les gouvernements, sur les allégations de violations des droits de l'homme. Il a aussi continué à formuler des observations et des recommandations sur les questions de droits de l'homme sous-jacentes dans les cas à l'examen. Des résumés des courriers adressés par le Rapporteur spécial faisant part de ses préoccupations sur des situations données et des réponses reçues des Gouvernements, accompagnés de ses observations et des recommandations, sont présentés dans son rapport sur les communications (A/HRC/18/35/Add.1).

18. Comme il l'a toujours fait depuis le début de son mandat, le Rapporteur spécial s'est aussi rendu sur le terrain pour être à même d'examiner plus en profondeur avec les gouvernements les points soulevés dans les communications. En avril 2011, il s'est ainsi rendu au Costa Rica pour évaluer la situation des peuples autochtones affectés par l'éventuelle construction de la centrale hydroélectrique El Diquís. À la suite de cette visite, le Rapporteur spécial a fait part de ses observations et recommandations sur la situation au Gouvernement ainsi qu'aux parties autochtones (voir A/HRC/18/35/Add.8); il se réjouit à l'idée de poursuivre le dialogue constructif ainsi engagé avec les autorités et les groupes autochtones concernés. Cette année également, le Rapporteur spécial a achevé son rapport sur les activités d'extraction des ressources naturelles et autres projets affectant les peuples autochtones au Guatemala, ainsi qu'un rapport sur le cas particulier de la mine de Marlin dans ce pays (A/HRC/18/35/Add.3). Ces rapports se sont largement appuyés sur des informations collectées au cours de la mission qu'il avait effectuée au Guatemala en juin 2010.

19. Le Rapporteur spécial a publié occasionnellement aussi des communiqués de presse ou fait d'autres déclarations publiques sur des sujets de préoccupation immédiats dans certains pays. Les déclarations publiques faites par le Rapporteur spécial depuis son

précédent rapport au Conseil des droits de l'homme ont porté sur les réactions du Gouvernement aux manifestations de la population Rapa Nui sur l'île de Pâques (Chili); sur les préoccupations suscitées par la grève de la faim de prisonniers autochtones Mapuche dénonçant leur inculpation au titre d'une loi antiterroriste au Chili; sur les manifestations d'autochtones au Panama contre la législation sur l'exploitation minière; sur les lois et politiques relatives à la consultation des peuples autochtones au Pérou; et sur les inquiétudes suscitées par la législation adoptée par l'État d'Arizona (États-Unis) donnant à la police des pouvoirs accrus en matière de placement en détention d'individus soupçonnés d'immigration illégale et par les effets de cette législation sur les peuples autochtones dans les zones frontalières des États-Unis et du Mexique.

4. Études thématiques

20. Le Rapporteur spécial a continué à étudier les sujets d'intérêt et de préoccupation récurrents pour les peuples autochtones du monde entier. Comme cela a déjà été indiqué, il a apporté sa contribution à l'étude du Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones consacrée aux droits des peuples autochtones de participer au processus de décision, notamment à l'occasion d'une réunion d'experts convoquée par le Mécanisme d'experts en mars 2011, à Genève. Il a en particulier présenté des exemples de bonnes pratiques en matière de participation des autochtones dans différents contextes en s'appuyant sur les cas portés à son attention durant son mandat.

21. Dans le prolongement de ses précédentes études thématiques sur l'obligation de consulter les peuples autochtones³ et le devoir imposé aux entreprises de respecter les droits des peuples autochtones⁴, le Rapporteur spécial a examiné en 2011 des questions liées à des projets de grande envergure dans le domaine de l'extraction ou de la valorisation des ressources naturelles en territoire autochtone ou à proximité. On trouvera ci-dessous un résumé des réponses reçues à un questionnaire à ce sujet ainsi qu'un bilan préliminaire.

III. Sociétés minières opérant en territoire autochtone ou à proximité

22. L'impact des activités des industries extractives sur les peuples autochtones est un motif d'inquiétude tout particulier pour le Rapporteur spécial. Dans le cadre de plusieurs rapports consacrés à certains pays⁵ et de rapports spéciaux⁶ ainsi que dans celui de l'examen de cas précis⁷, il a eu à connaître de diverses situations dans lesquelles les activités d'exploitation minière, de foresterie, d'extraction de pétrole ou de gaz naturel ou les projets hydroélectriques ont eu des répercussions sur la vie des peuples autochtones. Comme cela a été dit plus haut, le Rapporteur spécial a aussi axé plusieurs de ses études thématiques antérieures sur l'obligation des États de consulter les peuples autochtones et sur la responsabilité des entreprises, questions que pose invariablement toute activité extractive en territoire autochtone ou à proximité, ou toute initiative dans ce sens.

23. En 2003, dans son rapport à la Commission des droits de l'homme, le titulaire de mandat précédent avait étudié les questions soulevées par les projets de développement

³ Voir A/HRC/12/34.

⁴ A/HRC/15/37.

⁵ Voir par exemple A/HRC/15/37/Add.5, par. 41 à 51; A/HRC/15/27/Add.4, par. 27; A/HRC/15/37/Add.2, par. 41 et 42; A/HRC/12/34/Add.6, par. 33 à 39; et A/HRC/12/34/Add.2, par. 55 à 58.

⁶ Voir A/HRC/15/35/Add.4; A/HRC/18/35/Add.8; et A/HRC/12/34/Add.5.

⁷ Voir A/HRC/15/37/Add.1 et A/HRC/12/34/Add.1.

d'envergure faisant part d'inquiétudes quant aux effets à long terme d'un certain modèle de développement qui entraîne des violations graves des droits culturels, sociaux, environnementaux et économiques collectifs des peuples autochtones dans le cadre de l'économie de marché mondialisée⁸.

24. De nombreux faits nouveaux sont intervenus depuis. En 2007, l'examen et l'adoption par l'Assemblée générale de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones ont contribué à faire davantage connaître les incidences sur les droits de l'homme des peuples autochtones des projets d'extraction de ressources naturelles et autres projets de développement. À la suite de la révision de la politique de la Banque mondiale sur les peuples autochtones en 2005, plusieurs institutions financières internationales et régionales ont mis au point leurs propres politiques et lignes directrices concernant les projets publics ou privés affectant des peuples autochtones⁹. Tout dernièrement, en mai 2011, l'OCDE a révisé ses Principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales afin de durcir les normes applicables aux entreprises dans le domaine des droits de l'homme au niveau international, notamment en ce qui concerne les peuples autochtones. La Société financière internationale a de même entrepris de réviser son critère de performance sur les peuples autochtones, processus auquel le Rapporteur spécial a apporté son concours (voir le paragraphe 14 ci-dessus).

25. Les travaux du Représentant spécial du Secrétaire général sur les droits de l'homme et les entreprises transnationales et autres entreprises ayant abouti à l'élaboration du cadre de référence «protéger, respecter et réparer» et aux Principes directeurs y relatifs ont encore contribué à mettre en lumière l'impact des activités des entreprises sur les droits de l'homme. Ce cadre et les principes y relatifs, qui ont été adoptés par le Conseil des droits de l'homme dans sa résolution 17/4, constituent un nouveau fondement sur lequel s'appuyer pour mieux faire respecter les droits des peuples autochtones dans le contexte des activités commerciales.

26. Les activités des industries extractives ont des répercussions qui portent souvent atteinte aux droits des peuples autochtones. Les entités publiques comme les entreprises privées impliquées dans l'exploitation des ressources naturelles, dans les pays en développement et dans les pays développés, ont leur part de responsabilité dans ces répercussions. Il convient de mentionner que certains gouvernements ont tenté d'atténuer les effets négatifs des activités minières mais le fait est que les droits de l'homme continuent d'être bafoués du fait d'une demande croissante de ressources et d'énergie. Le Rapporteur spécial considère que l'expansion constante de ces activités représente un problème pressant pour les peuples autochtones à l'échelle mondiale. Il entend donc contribuer aux efforts faits pour mieux cerner les problèmes que posent les industries extractives du point de vue des peuples autochtones et pour tenter de les surmonter.

A. Synthèse des réponses apportées au questionnaire du Rapporteur spécial

27. Le 31 mars 2011, le Rapporteur spécial a diffusé un questionnaire afin d'obtenir une idée plus précise des vues, préoccupations et recommandations concernant les industries extractives opérant en territoire autochtone ou à proximité. Cette initiative a été accueillie favorablement et il a reçu un grand nombre de réponses de gouvernements, d'autochtones, d'entreprises et de membres de la société civile. Des universitaires et des membres de

⁸ E/CN.4/2003/90, par. 69.

⁹ Voir A/HRC/9/9, par. 72.

communautés autochtones agissant en leur nom propre ont également apporté des contributions de valeur à cette étude.

28. Le Rapporteur spécial remercie chaleureusement toutes les personnes ayant contribué à son étude par leurs réponses détaillées au questionnaire et leur soutien gré de soutenir ses efforts pour s'acquitter de son mandat le chargeant d'examiner les moyens de surmonter les obstacles existants à la pleine et efficace protection des droits des peuples autochtones et identifier, mettre en commun et promouvoir les meilleures pratiques.

29. On trouvera ci-dessous un résumé des principaux points abordés dans les réponses au questionnaire, l'accent étant particulièrement mis sur les problèmes perçus comme étant causés par les activités des industries extractives en territoire autochtone. Il est à signaler que le Rapporteur spécial a demandé et reçu des exemples de bonnes pratiques dans le cadre de projets d'extraction de ressources naturelles en territoire autochtone ou à proximité. Il continue à analyser ces exemples et espère pouvoir à l'avenir faire part de nouvelles réflexions sur les meilleures pratiques en relation avec la question de l'exploitation des ressources naturelles et des peuples autochtones.

1. Impact sur l'environnement

30. Les réponses apportées au questionnaire du Rapporteur spécial par des États, des entreprises et des autochtones permettent de dresser un bilan détaillé de l'impact significatif qu'ont eu les industries extractives sur les terres et les ressources des peuples autochtones. La perte graduelle de contrôle sur les terres, territoires et ressources naturelles autochtones a été citée parmi les préoccupations majeures et elle était perçue comme découlant d'une protection insuffisante des terres communales autochtones. La majorité des représentants et organisations autochtones ont également recensé l'impact sur l'environnement parmi leurs principaux sujets de préoccupation. Dans les réponses il a été mis en avant des exemples de dégradation et de destruction d'écosystèmes causées par les industries extractives, avec leurs conséquences dévastatrices sur l'économie de subsistance des peuples autochtones, étroitement liée à ces écosystèmes. Les dégâts sur l'environnement les plus fréquemment cités dans les réponses étaient la pollution des eaux et des sols et l'appauvrissement de la flore et de la faune locales.

31. Concernant les effets néfastes des activités extractives sur les ressources en eau, il a été noté que l'épuisement et la contamination des ressources en eau avaient eu des incidences délétères sur la disponibilité d'eau pour la boisson et l'agriculture et notamment pour le bétail élevé à l'herbe, et avaient affecté la pêche et les autres activités traditionnelles, en particulier dans les habitats naturels fragiles. Le Gouvernement philippin a par exemple décrit le cas d'une mine à ciel ouvert dans la province de Benguet, dont l'exploitation a laissé derrière elle une zone dévastée à l'intérieur de laquelle «on ne pourrait plus jamais trouver aucun poisson dans les cours d'eau». Il est à noter qu'il n'était pas fait état d'un impact négatif des activités extractives sur les ressources en eau uniquement dans des cas exceptionnels, comme par exemple la rupture d'un oléoduc. D'après les renseignements communiqués, des opérations de routine ou des phénomènes naturels, comme le drainage de déchets industriels dans les systèmes hydriques par la pluie, avaient eux aussi des effets préjudiciables.

32. Plusieurs gouvernements et sociétés ont relevé qu'une part importante des effets des activités extractives sur l'environnement venait de pratiques passées qui seraient jugées aujourd'hui inacceptables au regard des normes actuellement en vigueur dans les industries extractives. L'Association régionale des entreprises pétrolières, gazières et du secteur des biocarburants d'Amérique latine et des Caraïbes a ainsi indiqué que dans toute l'Amérique latine de graves problèmes environnementaux persistaient du fait des activités d'extraction de pétrole menées sans aucune réglementation pendant plus de quarante ans. De même, le Gouvernement équatorien a fait référence aux activités de Chevron-Texaco en Amazonie et

déclaré que les activités d'exploitation des ressources dans le passé sans réglementation ni contrôle avaient laissé un bien lourd héritage pour l'environnement.

33. Parmi les réponses reçues, beaucoup établissaient explicitement un lien entre les atteintes à l'environnement et la détérioration de l'état de santé des communautés locales. Selon plusieurs, l'état de santé en général de la communauté avait été affecté par la pollution des eaux et la pollution atmosphérique. D'autres ont rendu compte d'une hausse de l'incidence des maladies infectieuses du fait des interactions avec les travailleurs ou les personnes venues s'installer dans les territoires autochtones pour travailler sur des projets d'exploitation minière. Certaines réponses établissaient en outre un lien entre la dégradation de l'environnement et la perte des moyens de subsistance traditionnels, avec comme conséquence des menaces sur la sécurité alimentaire et un risque accru de malnutrition.

2. Répercussions sociales et culturelles

34. Un autre problème majeur à avoir été cité dans les réponses au questionnaire est celui de l'impact négatif des activités extractives sur les structures sociales et la culture des peuples autochtones, en particulier lorsque ces activités conduisent à la perte de terres et de ressources naturelles qui permettaient traditionnellement aux communautés autochtones de vivre. Dans de tels cas, l'exploitation des ressources pouvait menacer la survie même des groupes autochtones en tant que cultures distinctes inextricablement liées aux territoires occupés traditionnellement.

35. Plusieurs organisations autochtones et non gouvernementales ont signalé que l'abandon forcé par les autochtones de leurs terres traditionnelles – soit en raison de la confiscation de leurs terres soit du fait des dégradations causées à l'environnement par les projets d'exploitation minière – avait globalement porté atteinte à la culture et aux structures sociales autochtones. Une organisation non gouvernementale estimait même que ce processus migratoire transformait un «peuple de l'écosystème» en «réfugiés écologiques». Un représentant de la société civile indienne a cité les effets néfastes de la perpétuelle réinstallation d'un nombre important d'Adivasis et d'autres peuples tribaux à cause de projets de développement de grande envergure, en particulier des barrages. Bon nombre de ces projets ne garantissaient qu'une indemnisation très faible, voire inexistante, aux personnes contraintes de se réinstaller. Ce problème avait d'après lui un impact particulièrement négatif sur les femmes adivasis, qui ont apparemment perdu de leur pouvoir sur les plans social, économique et décisionnaire en abandonnant leurs activités traditionnelles fondées sur le territoire et la foresterie.

36. Selon les réponses, l'immigration de non-autochtones en territoire autochtone avec toutes ses conséquences a également nui aux structures sociales autochtones. Les exemples cités comprenaient notamment des cas d'installation illégale de coupeurs de bois ou de mineurs, l'afflux de travailleurs non autochtones et autres personnels venant travailler sur des projets spécifiques, ou encore l'augmentation du trafic routier sur les territoires autochtones du fait de la construction de routes ou d'autres infrastructures dans des zones auparavant isolées. Pour sa part, le Gouvernement de la République démocratique du Congo se disait préoccupé par les taux alarmants d'alcoolisme et de prostitution, auparavant inconnus chez les peuples autochtones. En Colombie, l'arrivée de sociétés minières dans les régions autochtones aurait été l'élément déclencheur de l'infiltration de trafiquants de drogues et de membres des guérillas dans les territoires autochtones, laquelle s'accompagnait de la militarisation de ces territoires.

37. Des organisations et des responsables autochtones ont fait état d'une détérioration significative de la cohésion sociale et de l'érosion des structures de pouvoir traditionnelles avec le développement des activités extractives. Il est fréquent que les communautés soient divisées quant aux positions à adopter à l'égard de l'exploitation des ressources et des avantages à en attendre, d'où des conflits qui ont pu dans certains cas donner lieu à des

violences. Il apparaît que les conflits sociaux sont d'autant plus présents si les avantages économiques procurés vont directement à des individus ou si le nombre d'emplois disponibles est limité. Plusieurs gouvernements et entreprises ont également cité des cas de corruption de chefs autochtones parmi les sujets de préoccupation, quoiqu'aucune réflexion approfondie sur les causes réelles de ce phénomène n'ait été présentée dans leurs réponses.

38. Des autochtones et des organisations non gouvernementales ont également signalé dans leurs communications que les activités extractives en territoire autochtone avaient pour conséquence une escalade des violences perpétrées par les forces de sécurité publiques et privées, en particulier à l'encontre de chefs autochtones. De plus, une répression générale des droits de l'homme était dénoncée dans les situations où des communautés entières avaient manifesté leur opposition à ces activités. À cet égard, la présence d'activités extractives en territoire autochtone était perçue comme une source d'instabilité politique, de soulèvements violents et de poussées de groupes extrémistes dans les régions autochtones.

39. Il a été souligné dans de nombreuses réponses au questionnaire que les projets d'exploitation de ressources naturelles en territoire autochtone avaient des effets néfastes sur des éléments importants de la culture autochtone, tels que la langue ou les valeurs morales. Il a de plus été noté dans plusieurs réponses que des projets avaient conduit à la destruction de lieux de culture et revêtant une importance spirituelle pour les peuples autochtones, notamment des sites sacrés et des ruines archéologiques.

40. Dans diverses réponses, y compris émanant d'entreprises, il était pris acte de la nécessité d'adopter une «approche différente» à l'égard de la question des communautés autochtones et des activités minières. Ont notamment été citées parmi les options possibles l'évaluation pour chaque communauté des effets sociaux et culturels de ces activités et la définition de mesures d'atténuation de ces effets. L'avis a également été émis qu'une sensibilisation à la composante culturelle du personnel des entreprises et des sous-traitants pourrait contribuer utilement à contrer les répercussions négatives des activités en question pour la société et la culture des communautés autochtones.

3. Consultations et participation insuffisantes

41. Dans une proportion élevée des réponses reçues des autochtones, des gouvernements et des entreprises, il était noté qu'il fallait consulter les peuples autochtones concernés et les associer aux projets d'exploitation des ressources naturelles les affectant. Selon la qualité de l'auteur de la réponse, cet impératif était vu comme un droit consacré dans le droit international et dans le droit interne ou comme une question de pragmatisme, c'est-à-dire une mesure préventive visant à éviter les oppositions aux projets et les conflits sociaux susceptibles de perturber les opérations.

42. Les réponses reçues de gouvernements et d'entreprises contenaient de nombreux exemples de conflits sociaux qui étaient nés d'un manque de consultation des communautés autochtones, et il y était noté que les solutions à ces conflits étaient invariablement passées par l'ouverture d'un dialogue avec les peuples autochtones et la conclusion d'accords prévoyant entre autres choses des réparations pour les nuisances environnementales et un partage des bénéfices.

43. Les gouvernements et les acteurs du secteur privé ont également indiqué que souvent des expériences passées négatives rendaient difficiles les consultations actuelles avec les peuples autochtones. Selon la Commission nationale mexicaine pour le développement des peuples autochtones, les expériences passées avaient rendu les communautés autochtones méfiantes à l'égard des entreprises, dont elles craignaient qu'elles puissent «faire irruption à tout moment». L'absence de consultations préalables, les conflits du travail, les atteintes à l'environnement sans mesures d'atténuation et les engagements non tenus étaient autant de raisons pour lesquelles les communautés

autochtones craignaient ou rejetaient purement et simplement toute proposition qui leur était actuellement faite de projets miniers sur leur territoire, avant même de recevoir des informations sur les nouveaux projets potentiels ou d'engager des discussions sur les arrangements possibles à cet égard.

44. Plusieurs gouvernements ont communiqué des renseignements au Rapporteur spécial afin de décrire les réformes législatives et politiques récemment entreprises sur le plan interne touchant spécifiquement à l'obligation de l'État de consulter les peuples autochtones concernant les activités du secteur minier. Ces réformes prévoyaient à la fois l'élaboration de lois et politiques générales relatives au processus consultatif et des révisions pertinentes de la législation «sectorielle», c'est-à-dire de la législation relative à l'exploitation de ressources spécifiques telles que les minéraux, les forêts ou les ressources en eau. Certains mécanismes existants de consultation des peuples autochtones ont également été cités. La Norvège et la Finlande ont notamment fait part de lois et politiques nationales imposant la tenue de consultations avec les Parlements samis de ces pays pour tout projet minier ou autre projet de développement dans les régions peuplées de Samis.

45. Quoique certains progrès aient été accomplis à l'échelle nationale, plusieurs réponses venant d'entreprises privées ont relayé les importantes incertitudes entourant les procédures de consultation. Un examen des réponses des entreprises donne à penser que des questions demeurent concernant la portée et les implications des consultations, ainsi que les circonstances spécifiques pouvant entraîner l'obligation de procéder à des consultations. Pour les gouvernements et les entreprises, des incertitudes demeurent également quant à l'identification des communautés avec lesquelles il était nécessaire d'engager des consultations, en particulier dans les cas de communautés autochtones dont les terres n'ont pas été clairement délimitées par l'État ou au sein desquelles cohabitent des autochtones et des non-autochtones. Le Gouvernement péruvien a également fait observer que restreindre le processus de consultation aux communautés directement affectées parce que les plus proches revient à ne pas prendre en considération les communautés situées hors des zones en question mais pourtant affectées elles aussi par des projets miniers.

46. Différentes communications émanant d'autochtones ont évoqué la difficulté d'obtenir des informations précises sur l'impact potentiel des projets miniers proposés sur l'environnement et la vie quotidienne des peuples autochtones. L'association canadienne Sucker Creek First Nation a fait part des difficultés des communautés qu'elle représente à prendre connaissance d'informations complexes lors des phases de consultation et de négociation. Les informations qu'elle a communiquées laissent penser que les communautés autochtones ne disposent pas toujours des compétences techniques nécessaires pour participer sur un pied d'égalité aux consultations et aux négociations, et doivent donc parfois s'en remettre aux évaluations d'impact fournies par les compagnies minières, lesquelles n'évalueraient pas nécessairement avec fiabilité et dans toute son ampleur l'impact potentiel de leurs activités sur les peuples autochtones.

47. Selon un nombre considérable d'autochtones ayant répondu au questionnaire, les sociétés minières voyaient les consultations comme une simple formalité dont elles s'acquittaient pour mieux mener leurs activités au sein des territoires autochtones. À cet égard, la minorité indienne du lac Lubicon au Canada a indiqué que l'obligation légale de consulter les peuples autochtones n'avait pas été dûment mise en pratique dans la mesure où les «consultations de bonne foi» engagées par les entreprises n'imposaient pas le consentement des peuples autochtones ni la prise en compte de leur point de vue. Il a également été indiqué que les contributions des peuples autochtones ne pesaient pas significativement sur les plans préétablis par les autorités publiques ou par les industriels.

4. Manque de cadre réglementaire clair et autres lacunes institutionnelles

48. Des représentants d'entreprises ont fait savoir qu'il leur était plus difficile de mener leurs activités à bien dans le respect des droits et intérêts des peuples autochtones lorsque le cadre réglementaire national était mal défini. Plusieurs entreprises ont fait valoir que ce manque de clarté constituait un obstacle majeur qui les empêchait de mener leurs activités d'une manière qui soit compatible avec les attentes de la communauté internationale concernant les droits des peuples autochtones. De plus, cette absence de certitude juridique était perçue par les entreprises comme une cause de coûteux conflits avec les communautés autochtones locales.

49. Les réponses des entreprises mettent au jour trois domaines particuliers dans lesquels un cadre réglementaire clair fait souvent défaut: la teneur et la portée des droits des peuples autochtones sur leurs terres, territoires et ressources naturelles, en particulier dans les cas où la propriété traditionnelle n'a pas été officiellement reconnue, par l'octroi de titres de propriété par exemple; les procédures de consultation avec les peuples autochtones; et les dispositifs pour le partage des bénéfices. Sur ces points, les bonnes pratiques des sociétés citées en exemple relevaient davantage de pratiques et d'initiatives volontaires que du souci de ces entreprises de respecter les prescriptions légales des pays dans lesquels elles étaient présentes.

50. Des entreprises et des autochtones ont relevé que des difficultés pouvaient se présenter même lorsque des normes juridiques et politiques existaient à l'échelle nationale, parce que les gouvernements avaient rarement la volonté politique nécessaire pour faire appliquer ces normes et avaient tendance à se décharger de cette responsabilité sur les entreprises et les peuples autochtones. Du point de vue de l'entreprise, cela était source d'incertitude et engendrait des coûts d'exploitation supplémentaires, au-delà des obligations administratives liées à l'obtention des permis officiels et autres. Un certain nombre d'entreprises ayant répondu au questionnaire ont fait observer qu'il était indispensable de passer des accords avec les communautés autochtones locales avant de lancer toute opération afin d'éviter des problèmes par la suite.

51. De plus, les renseignements apportés tendaient à montrer que le manque de coordination et de capacités institutionnelles débouchait sur un contrôle opérationnel du secteur extractif par les États insuffisant. Dans plusieurs réponses, y compris de gouvernements, il était fait le constat que les institutions publiques chargées des affaires autochtones ou autres institutions publiques compétentes devaient souvent travailler avec des ressources institutionnelles et budgétaires limitées, d'où une surveillance limitée, voire inexistante, des activités minières.

5. La question des retombées bénéfiques tangibles

52. Les points de vue quant aux retombées bénéfiques des activités minières sont contrastés. Divers gouvernements et entreprises estimaient que les peuples autochtones tiraient des avantages des projets d'exploitation des ressources naturelles, alors qu'en général les peuples et organisations autochtones jugeaient ces avantages limités et ne compensant pas les problèmes induits par ces projets.

53. Plusieurs gouvernements ont mis en lumière l'importance capitale des projets d'exploitation des ressources naturelles pour leur économie et il est apparu que ce secteur comptait pour jusqu'à 60 à 70 % du PNB de certains pays. Les gouvernements ont en outre indiqué que ces projets avaient également des retombées positives pour les peuples autochtones et autres dans les régions concernées. Il était souligné dans les réponses que des parts importantes des redevances et autres recettes que l'État tirait des activités minières étaient affectées à des collectivités régionales ou locales (comme indiqué dans la réponse du Pérou), à des fonds de développement régionaux (par exemple dans la région de

l'Amazonie équatorienne) ou, plus exceptionnellement, à des organisations autochtones (par exemple dans l'État plurinational de Bolivie). Le Gouvernement bolivien a plus particulièrement évoqué un dispositif en faveur des peuples autochtones consistant à allouer un pourcentage significatif des taxes sur les hydrocarbures soit directement aux principales organisations autochtones du pays soit au Fondo de Desarrollo para los Pueblos Indígenas Originarios y Comunidades Campesinas (Fonds de développement pour les peuples autochtones et les communautés de fermiers). Les perspectives d'emplois ont également été citées à de nombreuses reprises comme une retombée positive directe des activités extractives en territoire autochtone.

54. Plusieurs sociétés minières ont noté que les peuples autochtones comptaient parmi les bénéficiaires directs des infrastructures de base amenées pour leurs activités dans les zones isolées, notamment construction de routes, amélioration des communications et approvisionnement en électricité et en eau. Celles-ci ont également évoqué des avantages sociaux découlant des projets, notamment des possibilités de bénéficier de services de santé et d'éducation dans des zones mal desservies, ou encore des programmes de renforcement des capacités pour les organisations autochtones et les collectivités locales. Il arrivait que de telles initiatives s'inscrivent dans le cadre de politiques plus globales de responsabilité sociale des entreprises dans la perspective de l'obtention d'un «agrément social» indispensable pour démarrer les activités.

55. Il reste que ces points de vue contrastés sont le reflet d'orientations culturelles différentes dans le contexte du développement. La plupart des réponses reçues d'autochtones et d'organisations autochtones soulignaient les atteintes à leur environnement, leur culture et leur société, lesquelles étaient à leur avis bien supérieures aux bénéfices minimes ou à courte vue tirés des activités extractives. À cet égard, un membre du peuple pemon de la République bolivarienne du Venezuela a fait savoir que les avantages retirés des activités des sociétés minières étaient loin d'être une priorité pour la communauté et que l'objectif du groupe était bien plutôt de vivre dans des «communautés saines, exemptes d'infections, et dans un environnement sans pollution». De même, une organisation représentant les autorités traditionnelles du peuple cofan de Colombie a conclu que dans les circonstances actuelles «les peuples autochtones n'avaient pas d'autre choix que de tenter de trouver des points positifs pour leur communauté dans le désastre que causait, sur leurs territoires traditionnels, l'extraction de pétrole, de minéraux et d'autres ressources».

B. Bilan préliminaire

56. Les différents points de vue exposés par les peuples autochtones, les gouvernements, les entreprises et les autres parties prenantes concernant les projets d'exploitation de sources d'énergie et de ressources naturelles en territoire autochtone révèlent qu'en dépit d'une sensibilisation croissante à la nécessité de respecter les droits des peuples autochtones dans le cadre de tels projets les problèmes restent nombreux.

57. Les réponses au questionnaire confortent la conviction que le Rapporteur spécial s'est forgé au fil de ses diverses activités au cours des trois premières années de son mandat, à savoir que l'exécution de projets d'extraction de ressources naturelles et autres projets de développement en territoire autochtone ou à proximité était désormais au premier rang des préoccupations des peuples autochtones de par le monde et était peut-être aussi la cause la plus fréquente d'obstacles à la pleine réalisation de leurs droits. Tout comme celles des organisations et représentants autochtones, les réponses de bon nombre de gouvernements et d'entreprises témoignent d'une compréhension claire des effets négatifs et même catastrophiques que peuvent avoir sur les droits économiques, sociaux et culturels des peuples autochtones des projets irresponsables ou négligents qui ont été ou sont encore

mis en œuvre dans les territoires autochtones sans que toutes les garanties voulues ne soient prises ou sans que les peuples concernés n'y soient associés.

58. La prise de conscience de l'impact négatif réel ou potentiel des activités industrielles sur les droits des peuples autochtones est encore illustrée par les initiatives des autorités, de plus en plus nombreuses, sur le plan législatif et autre ainsi que par l'action accrue des tribunaux nationaux et des institutions de défense des droits de l'homme, comme cité dans les réponses au questionnaire reçues par le Rapporteur spécial. Cette prise de conscience ressort en outre clairement des garanties internes en matière de droits de l'homme introduites ou développées par les entreprises privées, qui peuvent même aller jusqu'à des politiques spécifiques en matière de droits autochtones.

59. La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et l'acceptation universelle de ses principes et lignes directrices, le fait que les peuples autochtones ont de plus en plus de moyens de défendre leurs droits fondamentaux consacrés sur la scène internationale et de dénoncer les violations de ces droits, ainsi que les leçons tirées des trop nombreuses expériences négatives passées, dans le contexte de l'intérêt croissant que manifeste la communauté internationale pour l'impact des activités des entreprises sur les droits de l'homme, sont autant de facteurs qui contribuent sans aucun doute à cette nouvelle prise de conscience.

60. Cela étant, les réponses que le Rapporteur spécial a reçues à son questionnaire témoignent aussi du fait qu'il n'y a pas de compréhension commune minimum quant aux incidences essentielles des normes acceptées au niveau international ou des dispositifs ou méthodologies institutionnels requis pour donner pleinement effet à ces normes dans le contexte des activités extractives ou des projets de développement susceptibles d'affecter des peuples autochtones. C'est ainsi que des vues mal définies ou divergentes persistent quant à la portée et à la teneur des droits des peuples autochtones, ainsi que quant au degré et à la nature de la responsabilité de l'État de veiller à la protection de ces droits dans le contexte des activités minières.

61. Les débats en cours sur la scène mondiale concernant l'impact des activités des entreprises sur les droits de l'homme ont permis de réaffirmer que c'était en dernière analyse l'État qui était investi de la responsabilité juridique internationale de respecter, faire respecter et protéger les droits de l'homme. Cela est clairement établi dans le cadre de référence «protéger, respecter et réparer» proposé par le Représentant spécial du Secrétaire général chargé de la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises¹⁰, que le Conseil des droits de l'homme a adopté en tant que structure normative de base pour faire progresser la protection des droits de l'homme dans le contexte des activités des entreprises (voir le paragraphe 25 ci-dessus).

62. Même si pour bon nombre d'entre elles, les réponses reçues de gouvernements témoignent clairement d'une prise de conscience et d'un engagement express des États s'agissant de protéger les droits des peuples autochtones, de même que celles reçues d'autres sources, elles révèlent aussi un manque de consensus réel quant au niveau des obligations de l'État à l'égard des projets d'extraction de ressources et autres projets de développement et aux moyens pour y donner effet.

63. Comme cela a déjà été indiqué, plusieurs réponses et en particulier celles reçues des acteurs économiques soulignaient que les gouvernements tendaient à moins s'impliquer dans des procédures de consultation et autres garanties de procédure en faveur des droits des peuples autochtones dans le contexte des activités extractives pour agir en simples régulateurs. Le fait que les États délèguent leur rôle de protection aux entreprises a à

¹⁰ A/HRC/17/31.

plusieurs reprises été cité comme une source d'inquiétude, en particulier en cas de cadre réglementaire public insuffisant ou inexistant s'agissant des droits des autochtones, notamment pour la protection des terres et des ressources et les dispositifs de consultation et de partage des retombées bénéfiques. Le manque de clarté ou de consensus quant au rôle de l'État dans la protection des droits des peuples autochtones dans ce contexte vient encore aggraver les incertitudes liées aux divergences de vues quant à la portée et à la teneur de ces droits.

64. L'équilibre entre les coûts et les avantages des projets de développement minier est un autre point sur lequel les avis divergent grandement. Alors même qu'il y a un consensus sur le fait que les activités extractives ont eu des répercussions négatives pour les peuples autochtones par le passé, les perspectives quant à l'incidence et à la valeur des retombées bénéfiques à l'heure actuelle et plus encore à l'avenir sont divergentes. Comme indiqué plus haut, les gouvernements ont été nombreux à souligner dans leurs réponses au questionnaire l'importance capitale des industries extractives pour leur économie. Les acteurs économiques ont quant à eux été nombreux à faire valoir que les activités extractives pouvaient profiter aux peuples autochtones.

65. À l'inverse, dans les réponses émanant d'autochtones, un fort scepticisme dominait et dans bien des cas toute possibilité de tirer avantage de projets miniers ou de développement sur les territoires traditionnels était purement et simplement rejetée. L'immense majorité des réponses d'autochtones, s'appuyant souvent sur une expérience concrète de projets sur leurs territoires et dans leurs communautés, mettait ainsi l'accent sur une perception commune combinant privation des droits, ignorance de leurs droits et de leurs préoccupations de la part des États comme des entreprises, et d'inquiétude constante pour leur survie face à des activités extractives qui ne cessent de gagner du terrain. Une telle perception donne à penser qu'aucune retombée positive évidente n'est attendue de ces activités, qui sont vues davantage comme des décisions imposées d'en haut par un État en collusion avec des intérêts privés que comme le résultat de décisions négociées auxquelles leurs communautés n'ont pas été directement associées.

66. Pour le Rapporteur spécial, ce défaut de consensus minimum des acteurs concernés sur les points essentiels constitue un obstacle majeur à une protection et une réalisation effectives des droits des peuples autochtones dans le contexte des projets de développement minier. Cette absence de terrain d'entente entre les acteurs concernés, notamment États, entreprises et peuples autochtones eux-mêmes, combinée à l'existence de nombreux vides juridiques et conceptuels, se révèle invariablement source de conflits sociaux. Les expériences comparatives, y compris des situations de pays particulières dans lesquelles le Rapporteur spécial est intervenu dans le cadre de son mandat, fournissent de nombreux exemples d'éruption puis d'escalade de tels conflits, avec la radicalisation des positions qui s'ensuit. Personne ne sort gagnant lorsqu'un projet d'extraction de ressources naturelles ou autre projet de développement en territoire autochtone débouche sur un conflit social.

67. Les réponses au questionnaire du Rapporteur spécial font apparaître qu'il est impératif de changer l'état actuel des choses si l'on souhaite que les normes relatives aux droits des autochtones aient une réelle portée sur les politiques et les agissements des États et des entreprises à l'égard des peuples autochtones. La première chose à faire pour amorcer ce changement est de trouver un terrain d'entente entre les autochtones, les autorités, les entreprises et les autres acteurs concernés. Le Rapporteur spécial est conscient des difficultés inhérentes à tout effort tendant à concilier des intérêts qui s'entrechoquent dans le contexte des activités extractives et des peuples autochtones ainsi que de la difficulté de rapprocher les points de vue actuellement très contrastés des parties prenantes.

68. Le Rapporteur spécial est néanmoins convaincu de la nécessité d'avancer vers une vision commune minimum de la teneur et de la portée des droits des peuples autochtones et des incidences de ces droits pour déterminer à l'avenir si des activités extractives en

territoire autochtone ou à proximité sont viables ou souhaitables, de la nature de la responsabilité des États s'agissant de protéger les droits des peuples autochtones dans ce contexte, de l'impact réel ou potentiel – positif comme négatif – des activités extractives, et des questions connexes. Sans un minimum de vision commune, l'application des normes relatives aux droits des autochtones continuera à être contestée, les peuples autochtones resteront exposés à de graves violations de leurs droits fondamentaux individuels et collectifs, et les activités extractives affectant les peuples autochtones continueront à soulever d'importants problèmes sociaux et économiques.

C. Plan de travail

69. Dans l'exécution de son mandat depuis sa nomination en 2008, le Rapporteur spécial a toujours gardé à l'esprit que le cœur de sa mission était de surveiller la situation des droits de l'homme des peuples autochtones de par le monde et de promouvoir l'amélioration de cette situation dans un esprit de coopération et de responsabilité. Dans cette tâche, le Rapporteur spécial a été attentif à respecter la directive que lui avait donnée le Conseil des droits de l'homme de mettre particulièrement l'accent sur la promotion des meilleures pratiques et l'assistance technique.

70. Les rapports soumis par le Rapporteur spécial au cours des trois dernières années sont révélateurs des situations dans lesquelles il est intervenu sur le terrain pour promouvoir une meilleure compréhension des problèmes existants ainsi que pour faire des recommandations concrètes en vue de résoudre les problèmes qui se posaient, en s'appuyant sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, entre autres instruments internationaux applicables. L'avis du Rapporteur spécial est que les nombreux cas dans lesquels il a contribué activement aux processus visant à mettre en place de nouvelles politiques, de nouveaux textes de loi ou des réformes constitutionnelles concernant des droits des peuples autochtones, à la demande de gouvernements, d'organisations internationales et de peuples autochtones, sont eux aussi parlants.

71. La portée qu'ont eue les travaux du Rapporteur spécial a clairement été fonction de la capacité des acteurs impliqués à prendre part à un dialogue fondé sur des principes et où les recommandations et propositions du Rapporteur spécial pouvaient servir de base pour la recherche de solutions aux problèmes identifiés s'agissant de la protection des droits des peuples autochtones. Dans un certain nombre de cas, ses recommandations ont été au moins en partie prises en considération dans la définition des politiques publiques et de la législation. L'impact des analyses thématiques que le Rapporteur spécial a effectuées sur des points clefs est également visible en pratique comparative, plus particulièrement dans un certain nombre de décisions récemment rendues par des tribunaux nationaux¹¹.

72. Dans la définition de son plan de travail pour la suite de son mandat, le Rapporteur spécial se laisse guider par une approche pragmatique dont l'objectif est de renforcer la portée concrète de ses activités, dans les limites de son action. D'après l'expérience qu'il a acquise au cours des trois années passées, le meilleur moyen pour ce faire est d'identifier et de favoriser les convergences de vues sur les éléments fondamentaux des droits des peuples autochtones ainsi que de fournir des orientations concrètes sur la manière de leur donner effet.

73. Comme il l'a déjà mentionné, le Rapporteur spécial a invariablement constaté au cours de ses activités que la question des droits des peuples autochtones dans le contexte de

¹¹ Voir par exemple les décisions 2878-2007 (du 21 décembre 2009) et T-2451120 (du 3 mars 2011) de la Cour constitutionnelle de Colombie.

projets d'extraction de ressources naturelles et autres projets de développement figurait au premier rang des sujets de préoccupation et qu'il y était associé un risque majeur de violations des droits de l'homme. Les réponses qu'il a reçues à son questionnaire, qu'il considère comme parlantes compte tenu de leur nombre et de leur qualité, l'ont conforté dans l'idée qu'il était indispensable de poursuivre l'action dans ce domaine.

74. À cet égard, le Rapporteur spécial estime qu'une manière efficace de progresser dans l'exécution de son mandat dans les années à venir est de s'attacher en priorité à définir un ensemble de lignes directrices ou de principes destinés à apporter des orientations précises aux gouvernements, aux peuples autochtones et aux entreprises en ce qui concerne la protection des droits des peuples autochtones dans le contexte de projets d'extraction de ressources ou autres projets de développement. La nécessité de disposer de directives précises a été soulignée dans plusieurs des réponses au questionnaire du Rapporteur spécial, en particulier de la part de gouvernements mais aussi de plusieurs entreprises et associations.

75. L'élaboration d'un ensemble de lignes directrices ou de principes traduisant dans les faits la portée et la teneur des droits des peuples autochtones dans le contexte des projets d'extraction de ressources et autres projets de développement affectant leurs territoires, ainsi que la nature des mesures institutionnelles requises pour garantir l'exercice de ces droits dans ce contexte, est pleinement compatible avec l'accent particulier mis dans le mandat du Rapporteur spécial sur la promotion des meilleures pratiques et la prestation de services d'assistance technique aux gouvernements.

76. De plus, cette ligne de conduite s'inscrit bien dans les mesures opérationnelles que prévoient les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme: mise en œuvre du cadre de référence «protéger, respecter et réparer» récemment approuvés par le Conseil des droits de l'homme dans sa résolution 17/4. Il est en effet précisé dans ces Principes directeurs que les États sont tenus, pour remplir leur obligation de protéger les droits de l'homme dans le contexte des entreprises, «d'appliquer des lois tendant à exiger des entreprises qu'elles respectent les droits de l'homme, ou qui ont cet effet», et «de fournir des orientations effectives aux entreprises sur la manière de respecter les droits de l'homme dans toutes leurs activités»¹².

77. Dans ses commentaires sur ces Principes, le Représentant spécial du Secrétaire général a relevé que pour que l'État puisse s'acquitter de ses obligations dans ce contexte, une plus grande clarté était souvent nécessaire dans certains domaines juridiques et politiques, comme ceux se rapportant à l'accès à la terre, y compris aux droits relatifs à la propriété ou à l'utilisation de la terre¹³. Il a de plus relevé que les États devaient clairement montrer «aux entreprises la voie à suivre pour respecter les droits de l'homme», y compris en leur conseillant des méthodes adaptées pour améliorer la diligence raisonnable en matière de droits de l'homme, en reconnaissant les «problèmes particuliers auxquels peuvent se heurter les peuples autochtones».

78. Œuvrer à donner effet aux droits des peuples autochtones et mettre en place les garanties institutionnelles voulues pour rendre ces droits effectifs dans le contexte des projets d'extraction de ressources et autres projets de développement pourrait, selon le Rapporteur spécial, être utile aussi bien aux peuples autochtones qu'aux gouvernements, au moment de définir des cadres juridiques et des politiques plus efficaces en la matière, et pour la fourniture d'orientations aux acteurs économiques à cet égard.

¹² A/HRC/17/31, annexe, principe 3 a) et c).

¹³ Ibid., principe 8.

79. À côté de ses travaux dans ses autres domaines d'action tels qu'ils ont été définis dans son mandat, les travaux du Rapporteur spécial sur la question du respect des droits des peuples autochtones dans le contexte des projets d'activités extractives nécessiteront d'importants efforts et des ressources humaines et matérielles. Comme cela a été dit plus haut, le Rapporteur spécial estime capital de rapprocher les points de vue des États, des peuples autochtones et des entreprises sur ce sujet, ce qui implique nécessairement l'ouverture de vastes consultations et d'un dialogue avec tous les intéressés. Des consultations d'experts et des études sur des points précis devront également être engagées pour promouvoir une prise en compte des droits des peuples autochtones à la fois effective et réaliste dans les politiques nationales et dans les pratiques des entreprises dans le cadre desquelles s'inscrivent ces activités.

80. De nombreux débats s'ensuivront, qui sont certainement nécessaires, quant au modèle actuellement suivi dans les industries extractives et plus largement à son impact social et environnemental. D'ici là, les peuples autochtones demeureront vulnérables aux violations de leurs droits qui érodent les fondements de leur autodétermination et dans certains cas menacent leur existence même en tant que peuples distincts. En ce sens, le Rapporteur spécial souscrit pleinement à l'idée d'un «pragmatisme fondé sur des principes» assumé par le Représentant spécial du Secrétaire général chargé de la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises en ces termes: «un ferme attachement au principe du renforcement de la promotion et de la protection des droits de l'homme dans la perspective des entreprises, et [...] une volonté pragmatique d'utiliser les moyens les plus efficaces pour promouvoir le changement là où il est le plus important – c'est-à-dire dans la vie quotidienne des hommes et des femmes¹⁴.».

IV. Conclusions et recommandations

81. **Le Rapporteur spécial remercie chaleureusement les États, les peuples autochtones, les organisations et organismes internationaux, les entreprises et les autres acteurs de la société civile pour le soutien sans faille qu'ils lui ont apporté dans l'accomplissement de son mandat. Il exprime en particulier sa gratitude au Conseil des droits de l'homme qui lui a renouvelé sa confiance, comme en témoigne la prorogation en mai 2011 de son mandat pour une période supplémentaire de trois ans.**

82. Fort de l'expérience acquise au cours de la première partie de son mandat, le Rapporteur spécial considère que les projets d'extraction de ressources naturelles et autres projets de développement d'envergure en territoire autochtone ou à proximité constituent l'une des premières causes de violations des droits des peuples autochtones dans le monde. Le modèle actuellement suivi pour développer les activités extractives dans les territoires des peuples autochtones se révèle incompatible avec l'autodétermination des peuples autochtones dans les sphères politique, sociale et économique.

83. Les nombreuses réponses reçues de Gouvernements, d'autochtones et d'organisations autochtones, d'entreprises et d'autres acteurs au questionnaire distribué par le Rapporteur spécial en 2011 montrent que tous ont connaissance des effets négatifs qu'ont pu avoir, dans bien des situations par le passé, les activités extractives pour les peuples autochtones et y voient un sujet de préoccupation, compte tenu de l'attachement particulier des peuples autochtones à leurs terres traditionnelles, à leurs territoires et à leurs ressources naturelles. Pour autant, les réponses au questionnaire témoignent aussi clairement de l'existence de points de vue

¹⁴ E/CN.4/2006/97, par. 81.

divergents quant aux risques et avantages potentiels des projets miniers ou de développement dans les territoires autochtones, aux incidences concrètes dans ce contexte des normes internationales consacrant les droits des peuples autochtones, et au type de mesures requises pour que les États, les entreprises et les peuples autochtones eux-mêmes assument leurs responsabilités.

84. À cet égard, s'il est vrai que les problèmes existants et les défis restant à relever sont importants et complexes, le Rapporteur spécial juge encourageant que les États et les entreprises lui semblent de plus en plus sensibles à cette question et désireux d'assumer leurs responsabilités. Cette prise de conscience ouvre une perspective historique d'avancer vers une vision normative commune et une traduction en actes concrets des droits des peuples autochtones et des garanties institutionnelles connexes dans le contexte des projets d'extraction de ressources naturelles et autres projets de développement en territoire autochtone. Un tel processus contribuerait non seulement à une mise en œuvre renforcée des normes consacrées dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et des autres instruments internationaux mais aussi à la mise en pratique et à la réalisation du cadre de référence «protéger, respecter et réparer».

85. Le Rapporteur spécial a découvert à la lecture des réponses à son questionnaire qu'il existait déjà un certain nombre de cadres juridiques et institutionnels publics, de décisions de tribunaux nationaux, de politiques internes d'entreprises et de projets pilotes qui traitaient des droits des peuples autochtones dans le contexte des activités extractives ou étaient en rapport avec ces droits. Il estime que ces différentes initiatives méritent un examen approfondi et sont susceptibles d'apporter des éclairages utiles pour la conception de modèles visant à garantir efficacement les droits des peuples autochtones dans les projets d'activités minières ayant un impact sur eux.

86. De par son mandat, le Rapporteur spécial se considère bien placé, au sein du système de protection des droits de l'homme des Nations Unies, pour promouvoir la mise en pratique des droits des peuples autochtones et des autres garanties institutionnelles dans le contexte des activités minières et autres projets de développement, en s'appuyant sur les travaux du Représentant spécial du Secrétaire général chargé de la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises. Cet effort pourrait être poursuivi avec l'élaboration de lignes directrices ou de principes spécifiques destinés à aider les États, les entreprises et les peuples autochtones à assumer les responsabilités qui leur incombent à la lumière des normes internationales relatives aux droits des peuples autochtones. De l'avis du Rapporteur spécial, cette tâche entre entièrement dans le champ de son mandat et contribuerait grandement à lui permettre comme celui-ci le prévoit, d'examiner les moyens de surmonter les obstacles existants à la pleine et efficace protection des droits des peuples autochtones et d'identifier, mettre en commun et promouvoir les meilleures pratiques¹⁵.

87. Pour progresser dans l'élaboration de telles lignes directrices, il faudra engager un vaste dialogue avec les gouvernements, les organisations autochtones, les entreprises, les institutions internationales et d'autres parties prenantes, où la recherche de consensus sera un élément essentiel. C'est dans cet objectif que le Rapporteur spécial a énoncé comme première priorité de la seconde partie de son mandat d'engager des consultations avec les différentes parties prenantes, de mettre

¹⁵ Résolution 15/14 du Conseil des droits de l'homme, par. 1 a).

les meilleures pratiques en commun et d'entreprendre des études spécifiques sur le thème des peuples autochtones et des activités extractives.

88. Dans cette entreprise, le Rapporteur spécial espère pouvoir compter, comme toujours par le passé, sur le soutien actif de tous les acteurs concernés. Son action en faveur de la concrétisation des droits des peuples autochtones et les initiatives de l'Instance permanente sur les questions autochtones et du Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones, avec lesquels il a établi des liens de coopération dans l'exercice de son mandat, peuvent se compléter utilement.

89. Au vu de ce qui précède, le Conseil des droits de l'homme souhaitera peut-être charger le Rapporteur spécial de la tâche spécifique de travailler à la concrétisation des droits des peuples autochtones et des garanties institutionnelles connexes dans le contexte des projets d'extraction de ressources naturelles et autres projets de développement affectant des territoires autochtones, en vue de lui présenter un ensemble de lignes directrices ou de principes spécifiques en 2013. Le Conseil pourra en outre envisager la nécessité d'allouer un appui supplémentaire au Rapporteur spécial pour l'accomplissement de cette tâche.
