



UN RÉEL POUVOIR DES PEUPLES AUTOCHTONES SUR LEURS TERRITOIRES POUR UNE TRANSITION JUSTE

LE CONSENTEMENT PRÉALABLE, LIBRE ET ÉCLAIRÉ

PRÉSENTATION DE LA CAMPAGNE

Les syndicats québécois sont de plus en plus interpellés par la transition écologique juste. Or, la justice climatique et une transition juste supposent, non seulement la défense des emplois des travailleuses et des travailleurs, mais aussi une véritable prise en compte des droits des peuples autochtones. Ceux-ci sont trop souvent bafoués par les projets de l'industrie extractive, notamment ceux présentés comme «verts», tels les barrages hydroélectriques ou les centrales éoliennes. Le CISO lance une campagne qui se veut une réflexion sur le consentement préalable, libre et éclairé des peuples autochtones dans le cadre de la transition écologique juste. L'objectif est de réfléchir sur l'interaction entre respect des droits des peuples autochtones et transition écologique juste, en particulier en milieu syndical.

PRÉAMBULE

« Les conflits, l'industrie minière, les grands projets d'infrastructure, l'exploitation commerciale des forêts, les pressions démographiques et socioéconomiques. Voilà les obstacles à l'exercice par les peuples autochtones de leurs droits collectifs sur leurs terres, leurs territoires et leurs ressources¹. »

L'histoire du colonialisme est aussi celle de l'appropriation par des entités politiques, industrielles et militaires des terres et des ressources naturelles appartenant aux peuples de ces territoires.

Au Canada comme dans toutes les Amériques, plusieurs gouvernements font encore de l'extraction des ressources leur secteur clé pour alimenter une croissance économique sans fin. Cela occasionne une demande sans précédent sur les terres, notamment autochtones, et les autres ressources comme l'eau, l'énergie et l'investissement en capital. Cette tendance se nomme **l'extractivisme**.

Extractivisme² : « Se réfère aux activités d'extraction massive de ressources naturelles. Ces ressources peuvent inclure le pétrole, le gaz, les minéraux et les produits forestiers, mais aussi les industries d'énergie solaire et d'hydroélectricité. »

1. Conseil économique et social des Nations Unies. (2018). Instance permanente: les autochtones dénoncent haut et fort la spoliation de leurs terres.
2. Femmes autochtones du Québec, Université McGill (2018). Femmes en résistance face à l'extractivisme, Analyse des enjeux soulevés lors de la rencontre internationale « Femmes en résistance face à l'extractivisme », Montréal.



centre international
de solidarité ouvrière



3. Idem.

Au fil des ans, les puissances extractivistes ont mis en place un ensemble de « manœuvres » pour déposséder les communautés autochtones de leurs ressources et ce, au mépris des droits de ces peuples. Ces tactiques sont encore utilisées et sont les mêmes quel que soit le pays. L'agro-industrie et les sociétés transnationales, dont les compagnies minières, confisquent de vastes étendues de terres autochtones pour leur profit. Certains vont également jusqu'à la criminalisation et la répression des mouvements de protestation pour la défense des territoires. D'autres se tournent vers la division des communautés; en accordant des avantages à certain.e.s de leurs membres et en braquant les groupes les uns contre les autres. Les puissances extractivistes parviennent ainsi à créer un environnement toxique dans lequel les perspectives de lutte commune et d'interdépendance des droits ne sont pas favorisées. Ces divisions ont lieu notamment au sein même des communautés autochtones, entre différentes communautés et également entre des communautés et d'autres groupes sociaux, par exemple des travailleuses et travailleurs allochtones.

Les pratiques extractivistes ont pour effet de « marginaliser les autres modèles de développement et d'opposer l'État aux mouvements sociaux et aux communautés touchées qui contestent la dépendance à l'extractivisme menant à leur dépossession et aux impacts correspondants sur les terres, l'approvisionnement en eau, les régions importantes du point de vue culturel, les modes de vie et l'autodétermination³. »

Pour contrer ces situations, certains instruments internationaux ont été élaborés par les Nations unies afin d'obtenir le consentement préalable, libre et éclairé des populations concernées. C'est ce concept que cette fiche présente succinctement.



Mine Jeffrey près de la ville d'Asbestos au Québec. Photo : Chilanga Cement.



4. Conseil principal de la forêt boréale (2012). *Le consentement libre, préalable et éclairé au Canada : Résumé des principaux enjeux, des leçons apprises et des études de cas visant à fournir des orientations pratiques aux exploitants des ressources et aux communautés autochtones*, p.3.
5. Boisvenue, Chloé (2018). *La portée de la Convention no.169 relative aux peuples indigènes et tribaux en matière de consultation et de consentement préalable*. Rapport adressé au Centre international de solidarité ouvrière (CISO). (19 avril), p.3.



Mine de l'Ouest Canada, Colombie Britannique. Photo : Mikofox.

LE CONSENTEMENT PRÉALABLE, LIBRE ET ÉCLAIRÉ

Ce principe a été instauré tout d'abord par l'Organisation internationale du travail (OIT) en 1989, à travers sa *Convention 169* pour protéger les droits des peuples autochtones. Il a ensuite été repris et élargi par les Nations unies en 2007 à travers leur *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones*.

Bien que la définition exacte du principe du consentement préalable libre et éclairé demeure floue, on peut le résumer de la façon suivante : « **Le CPLE fait référence au droit des peuples autochtones de participer aux décisions qui auront une incidence sur leurs terres et leurs ressources, particulièrement en ce qui a trait à l'exploitation des ressources naturelles.** »⁴

- | | |
|-------------|--|
| — Préalable | Obtenu avant tout début d'activité et avant chaque étape d'un projet. |
| — Libre | Donné sans coercition, intimidation ou manipulation. |
| — Éclairé | Donné lorsque toutes les parties disposent de l'information nécessaire pour prendre une décision éclairée. |

Plusieurs instruments internationaux abordent les droits des peuples autochtones, soit directement et indirectement, notamment :

- La Convention C-169 relative aux peuples indigènes et tribaux (1989, entrée en vigueur en 1991)
- La Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones (2007)
- La Déclaration américaine sur les droits des peuples autochtones (2016)



LA CONVENTION C-169 RELATIVE AUX PEUPLES INDIGÈNES ET TRIBAUX DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL (OIT)

SA STRUCTURE

5. Chloé Boisvenue (2018). *La portée de la Convention n° 169 relative aux peuples indigènes et tribaux en matière de consultation et de consentement préalable*. Rapport adressé au Centre international de solidarité ouvrière (CISO). 19 avril, p.3.

- La *Convention C-169 de l'OIT relative aux peuples indigènes et tribaux* est entrée en vigueur en septembre 1991. Elle a été **ratifiée par 23 pays**, majoritairement des pays d'Amérique latine, **mais pas par le Canada**.
- Elle fut rédigée dans un but essentiellement préventif afin de protéger les populations autochtones de déplacements contre leur gré. Il s'agit du seul « **outil international contraignant qui englobe un vaste éventail de domaines associés à la question de la protection des droits des communautés indigènes et autochtones, allant de la question des revendications territoriales, à la sécurité sanitaire et sociale, en passant par le droit d'accès au marché du travail.** ».



Excavatrice. Photo : Wiki Commons (CC0)



SON OBJECTIF

Le Préambule de la Convention précise la nécessité d'adopter de nouvelles normes internationales en « *prenant en compte l'aspiration des peuples en question à avoir le contrôle de leurs institutions, de leurs modes de vie et de leur développement économique propres et à conserver et développer leur identité, leur langue et leur religion dans le cadre des États où ils vivent.* »

PARTIE I. POLITIQUE GÉNÉRALE

La Politique générale de la Convention contient douze articles. Succinctement, elle :

Présente le champ d'application de la Convention et les obligations des gouvernements :

- + « développer une action coordonnée et systématique en vue de protéger les droits de ces peuples et de garantir le respect de leur intégrité. » **(Art. 2)**
- + « consulter les peuples intéressés, par des procédures appropriées, et en particulier à travers leurs institutions représentatives, chaque fois que l'on envisage des mesures législatives ou administratives susceptibles de les toucher directement. » **(Art.6)**
- + Stipule que « les consultations effectuées en application de la présente convention doivent être menées de bonne foi et sous une forme appropriée aux circonstances, en vue de parvenir à un accord ou d'obtenir un consentement au sujet des mesures envisagées. » **(Art.6)**

Reconnaît que les peuples autochtones doivent :

- + « avoir le droit de décider de leurs propres priorités »
- + « exercer autant que possible un contrôle sur leur développement économique, social et culturel propre »
- + « participer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des plans et programmes de développement national et régional susceptibles de les toucher directement. » **(Art. 7)**



PARTIE II. TERRES

« La reconnaissance de droits de propriété sur les terres se veut le pilier (du) droit à l'auto-détermination et à la non-discrimination, garantis par les textes internationaux relatifs aux droits humains.⁶ »

Cette reconnaissance est au cœur de la partie II de la Convention qui contient sept articles. Elle :

- + Définit l'utilisation du terme **terres** qui « comprend le concept de territoires, qui recouvre la totalité de l'environnement des régions que les peuples intéressés occupent ou qu'ils utilisent d'une autre manière. » (Art.13)

Affirme que :

- + « Les **droits de propriété et de possession** sur les terres qu'ils occupent traditionnellement doivent être reconnus aux peuples intéressés ».
- + Les gouvernements doivent « prendre des mesures pour identifier les terres que les peuples intéressés occupent traditionnellement et pour garantir la protection effective de leurs droits de propriété et de possession. » (Art. 14)
- + Stipule que « les **droits des peuples intéressés sur les ressources naturelles** dont sont dotées leurs terres doivent être spécialement sauvegardés. Ces droits comprennent celui, pour ces peuples, de participer à l'utilisation, à la gestion et à la conservation de ces ressources. » (Art.15)
- + « Dans les cas où l'État conserve la propriété des minéraux ou des ressources du sous-sol ou des droits à d'autres ressources dont sont dotées les terres, **les gouvernements doivent établir ou maintenir des procédures pour consulter les peuples intéressés dans le but de déterminer si et dans quelle mesure les intérêts de ces peuples sont menacés avant d'entreprendre ou d'autoriser tout programme de prospection ou d'exploitation des ressources dont sont dotées leurs terres.** Les peuples intéressés doivent, chaque fois que c'est possible, participer aux avantages découlant de ces activités et doivent recevoir une indemnisation équitable pour tout dommage qu'ils pourraient subir en raison de telles activités. » (Art.15)

Affirme également que

- + « **Les modes de transmission des droits sur la terre** entre leurs membres établis par les peuples intéressés doivent être respectés » (Art. 17)
- + « La loi doit prévoir des sanctions adéquates pour toute entrée non autorisée sur les terres des peuples intéressés, ou toute utilisation non autorisée de ces terres, et les gouvernements doivent prendre des mesures pour empêcher ces infractions. » (Art. 18)

6. Chloé Boisvenue,
op.cit.p.6.



EN RÉSUMÉ, LA CONVENTION

- Est un outil international contraignant dont l'influence va au-delà des pays signataires. Elle est utilisée par plusieurs groupes de défense des droits autochtones.
- Définit les principes qui touchent l'exploitation des ressources naturelles et subséquemment, les revendications territoriales ;
- Reconnaît que la reconnaissance des droits de propriété sur les terres des peuples autochtones constitue un des piliers de l'autodétermination et de la non-discrimination ;
- Inscrit nommément le principe de consentement préalable, libre et éclairé qui devient ainsi un mécanisme nécessaire au renforcement du droit.



Glacier Kaskawulsh, parc national Kluane Yukon. Photo : M.E. Sanseverino.



LA DÉCLARATION DES NATIONS UNIES SUR LES DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES

OBJECTIFS

La *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones* fut adoptée en 2007. Ce n'est pourtant qu'en 2010 que le gouvernement Canadien l'a ratifiée.

Bien que non contraignante, c'est-à-dire qu'elle n'a pas force de loi, elle jouit toutefois d'un large consensus international car « elle est **l'instrument international le plus complet sur les droits des peuples autochtones**. Elle établit un cadre universel de normes minimales pour la survie, la dignité et le bien-être des peuples autochtones du monde et elle élabore sur les normes existantes des droits humains et des libertés fondamentales dans leur application à la situation particulière des peuples autochtones ⁷ »

Elle énonce son ancrage à l'ensemble des droits de la personne et ce, à son article premier : « Les peuples autochtones ont le droit, à titre collectif ou individuel, de jouir pleinement de l'ensemble des droits de l'homme et des libertés fondamentales reconnus par la Charte des Nations Unies, la Déclaration universelle des droits de l'homme et le droit international relatif aux droits de l'homme. »

DEUX GRANDS AXES :

Droit à l'autodétermination des peuples autochtones

L'article 3 de la Déclaration détermine que « *Les peuples autochtones ont le droit à l'autodétermination. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel.* »

Consentement préalable, libre et éclairé

Pour leur part les articles 19 et 32 énoncent clairement que les États et les gouvernements doivent obtenir le consentement libre des peuples autochtones.

- + « Les États se concertent et coopèrent de bonne foi avec les peuples autochtones intéressés — par l'intermédiaire de leurs propres institutions représentatives — avant d'adopter et d'appliquer des mesures législatives ou administratives susceptibles de concerner les peuples autochtones, **afin d'obtenir leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause.** » (Art. 19)
- + « Les peuples autochtones ont le droit de définir et d'établir des priorités et des stratégies pour la mise en valeur et l'utilisation de leurs terres ou territoires et autres ressources.
- + Les États consultent les peuples autochtones concernés et coopèrent avec eux de bonne foi par l'intermédiaire de leurs propres institutions représentatives, **en vue d'obtenir leur consentement, donné librement et en connaissance de cause, avant l'approbation de tout projet ayant des incidences sur leurs terres ou territoires et autres ressources, notamment en ce qui concerne la mise en valeur, l'utilisation ou l'exploitation des ressources minérales, hydriques ou autres.** » (Art. 32)

7. Département des affaires économiques et sociales
Peuples Autochtones.
« Déclaration des Nations Unies sur les Droits des Peuples Autochtones »
www.un.org/development/desa/indigenous-peoples-fr/drip.html



Extraction pétrolière, Saskatchewan. Photo : (CC0).

EN RÉSUMÉ, LA DÉCLARATION

- Est l'instrument international le plus complet concernant les droits des peuples autochtones.
- N'est pas contraignante et n'est pas appliquée de façon uniforme à l'échelle mondiale.
- A élargi le principe du CPLE pour y inclure notamment le droit à la réparation pour les terres, les territoires et les ressources ayant été altérés et un engagement de l'État à obtenir le CPLE des communautés avant d'approuver tout projet ayant une incidence sur les terres autochtones.



QUELQUES ENJEUX ET DÉBATS

DIVERGENCES QUANT À L'INTERPRÉTATION DU CPLE

Le vocabulaire utilisé dans les articles concernant le CPLE dans les instruments internationaux est **ambigu**, ce qui, au vu du rapport de force en place, mène généralement à l'adoption d'une interprétation restrictive du principe.

- Dans de nombreux pays, dont le Canada, l'obtention réelle du consentement des peuples autochtones n'est pas obligatoire, seule la démarche pour l'obtenir l'est!
- La distinction entre le consentement véritable et la simple consultation n'est pas toujours claire pour les États :
 - + Le consentement reconnaît le droit à l'autodétermination des peuples autochtones et leur capacité à prendre des décisions quant à tout projet concernant leur futur et celui de leurs terres⁸ ;
 - + La consultation implique uniquement de tenter d'accommoder les peuples autochtones dont les terres seront utilisées pour un projet et prend pour acquis que le projet aura lieu, peu importe l'avis des peuples concernés ;
 - + La plupart des États optent pour la simple consultation...
- Le droit au consentement est souvent présenté comme un **droit de veto** à l'égard d'un projet.
 - + Les détracteurs du principe de CPLE relèvent que celui-ci serait susceptible d'accorder un droit de veto aux populations visées. « En ce sens, accorder un droit de veto à un groupe de la population nationale pourrait être interprété comme une restriction induite de la souveraineté sur laquelle repose la légitimité de l'État; de plus, il pose la question de la hiérarchisation de l'intérêt national et local. »⁹ Ainsi, de nombreux gouvernements, dont le gouvernement canadien, sont réticents à reconnaître et appliquer le principe du CPLE de crainte que les peuples autochtones n'y gagnent un droit de veto sur les projets affectant leurs terres et territoires.
- En d'autres mots, comment trouver l'équilibre entre le droit national et les droits des peuples autochtones.
 - + L'idée selon laquelle les communautés autochtones imposeraient nécessairement un droit de veto face à tout projet n'est pas étayée par les données disponibles. Ceci dit, il est difficile d'admettre qu'un consentement soit réel sans la possibilité de dire oui ou non à un projet.
 - + De plus, l'idée de « veto » sous-entend une relation conflictuelle entre les parties¹⁰, ce qui est contraire à la « réconciliation » prônée par le gouvernement canadien.
- La **Cour interaméricaine des droits de l'homme** a établi que « lorsqu'un projet extractif va modifier de manière substantielle le mode de vie d'un peuple autochtone ou afro-descendant, l'État doit obtenir son consentement¹¹. »
 - + Mais des questions demeurent. Les peuples peuvent-ils refuser leur consentement? Comment s'assurer que la décision des peuples soit vraiment respectée?

Martin Papillon et Thierry Rodon. (2017). « Indigenous Consent and Natural Resource Extraction: Foundations for a Made-in-Canada Approach », *Institut de recherche en politiques publiques Insight*. (No.16) p.5.

9 Lebuais, Véronique (2009). *Le libre consentement préalable et éclairé*, Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique, (juin), p.10.

10 Papillon, Martin et Thierry Rodon, op.cit.

11 Cuadra Montoya, Ximena (2017). « Droit à la consultation et au consentement préalable, libre et éclairé: le rôle des États », *Revue de la Ligue des Droits et Libertés*. (automne) p.34.



Garden River, Ontario. Photo : Fungus Guy (CC-BY-SA-3.0)

En conclusion, le consentement préalable, libre et éclairé est un principe essentiel à la reconnaissance du droit à l'autodétermination des peuples autochtones à travers le monde. Bien que de nombreux instruments internationaux, tels la *Convention 169* de l'OIT et la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, édictent ce principe, sa mise en œuvre demeure complexe étant donné les divergences dans son interprétation et les rapports de force inhérents aux relations des peuples autochtones avec les États et les compagnies extractivistes. Aujourd'hui, peu de pays exigent réellement l'obtention du consentement des peuples autochtones avant l'approbation de projets de développement et d'extraction sur leurs terres.

Pour en savoir plus :

- Rapport de la Rapporteuse spéciale des Nations-Unies, Victoria Tauli-Corpuz, sur les droits des peuples autochtones par le Conseil des droits de l'homme : unsr.vtaulicorpuz.org/site/images/docs/annual/2018-annual-a-hrc-39-17-fr.pdf.
- Livre *The Indigenous World 2019* par le *International Work Group for Indigenous Affairs*.
- Les fiches de la série *Un réel pouvoir des peuples autochtones sur leurs territoires pour une transition écologique juste* réalisées par le CISO :
 - + **Fiche 1 : Le consentement préalable, libre et éclairé**
 - + **Fiche 2 : Femmes autochtones face à l'extractivisme**
 - + **Fiche 3 : L'application du CPLE au Canada et au Québec : un enjeu pour les peuples autochtones**
 - + **Fiche 4 : Le CPLE et la résistance autochtone pour le territoire en Amérique latine**



This image shows a full page of white paper with horizontal blue ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page, providing a template for handwriting practice or general writing. There are no margins, text, or other markings on the page.

Québec 