



## Conseil économique et social

Distr. générale  
2 février 2010  
Français  
Original : anglais

---

### Instance permanente sur les questions autochtones

#### Neuvième session

New York, 19-30 avril 2010

Point 3 de l'ordre du jour provisoire\*

**Débat sur le thème spécial « Peuples autochtones :  
développement, culture, identité : les articles 3 et 32  
de la Déclaration des Nations Unies  
sur les droits des peuples autochtones ».**

### **Étude sur la conformité des politiques et des projets relatifs aux changements climatiques aux normes énoncées dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones**

Note du secrétariat

---

\* E/C.19/2010/1.



*Résumé*

À sa septième session, l'Instance permanente sur les questions autochtones a désigné M. Hassan Id Balkassm et M<sup>me</sup> Paimaneh Hasteh, membres de l'Instance permanente, en qualité de Rapporteurs spéciaux pour mener une étude sur la conformité des politiques et des projets relatifs aux changements climatiques aux normes énoncées dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (la Déclaration). À la huitième session de l'Instance permanente, M. Id Balkassm et M<sup>me</sup> Hasteh ont présenté un document de réflexion traçant les grandes lignes du cadre pour l'étude. M. Id Balkassm et M<sup>me</sup> Hasteh estimaient que l'impact des mesures d'atténuation des changements climatiques sur les peuples autochtones et sur leur terre, leurs territoires et leurs ressources souligne l'importance de la menace des changements climatiques pour les peuples autochtones, plus particulièrement étant donné que la participation des peuples autochtones à l'élaboration de la législation et de politiques relatives aux changements climatiques reste déficiente. La présente étude (E/C.19/2009/5) se fonde sur le document de réflexion de M. Id Balkassm et M<sup>me</sup> Hasteh, examinant plus en détail si les politiques et projets actuels et proposés relatifs aux changements climatiques sont conformes à la Déclaration.

**Table des matières**

	<i>Page</i>
I. Changements climatiques . . . . .	3
II. Législation et politiques internationales relatives aux changements climatiques. . . . .	3
III. Changements climatiques et peuples autochtones . . . . .	5
IV. Changements climatiques et droits de l'homme . . . . .	7
V. L'obligation de se conformer à la Déclaration . . . . .	8
VI. Changements climatiques et droits des peuples autochtones . . . . .	11

## I. Changements climatiques

1. Les changements climatiques sont définis par la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques comme « des changements qui sont attribués directement ou indirectement à une activité humaine, modifiant la composition de l'atmosphère du globe et qui viennent s'ajouter à la variabilité naturelle du climat observée au cours de périodes comparables. »<sup>1</sup>

2. Les changements climatiques sont principalement causés par les émissions de gaz à effet de serre<sup>2</sup>, dues en grande partie à la consommation accrue de combustibles fossiles<sup>3</sup>. Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat postule que l'augmentation de la température est notamment due à l'activité humaine, en ce compris la production d'électricité, la déforestation, le transport, l'agriculture et l'industrie<sup>4</sup>.

3. Parmi les changements actuels et anticipés résultant des changements climatiques figurent<sup>5</sup> :

- Une contraction de la couverture neigeuse et une diminution de l'étendue des glaces de mer;
- Une élévation du niveau de la mer et des températures de l'eau;
- Des vagues de chaleur plus fréquentes;
- De fortes précipitations et la multiplication des régions touchées par la sécheresse et;
- L'augmentation d'intensité des cyclones tropicaux.

## II. Législation et politiques internationales relatives aux changements climatiques

4. La Convention-cadre, adoptée en 1992, définit le cadre de la réponse internationale à apporter aux changements climatiques<sup>6</sup>. Elle ne définit ni obligations ni stratégies spécifiques, qui doivent faire l'objet d'accords ultérieurs. Elle tend à « stabiliser [...] les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation [...] dangereuse du système climatique » (article 2). 192 États ont ratifié la Convention-cadre.

5. La législation et les politiques internationales relatives aux changements climatiques s'articulent autour des stratégies jumelles d'atténuation (réduction des émissions) et d'adaptation (renforcement de la capacité à s'adapter aux changements

<sup>1</sup> Recueil des traités des Nations Unies, vol. 1771, n° 30822.

<sup>2</sup> Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat « Rapport de synthèse 2007 » adopté lors de la XXVII<sup>e</sup> session plénière (2007) 72.

<sup>3</sup> Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat « Bilan 2007 des changements climatiques : les bases scientifiques, contribution du Groupe de travail I au quatrième Rapport d'évaluation », S. Solomon et consorts (Cambridge, Cambridge University, Press, 2007).

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Freestone « The international climate change legal and institutional framework: An Overview » [2009] University of New South Wales, Faculty of Law Research, n° 38.

climatiques). En vertu du principe d'équité de la Convention-cadre, les États développés, qui sont historiquement les principaux producteurs de gaz à effet de serre et les plus riches en ressources, doivent assumer une charge plus lourde dans le cadre des stratégies d'atténuation et d'adaptation, notamment en matière d'aide aux pays plus pauvres et de développement de la technologie.

6. Le Protocole de Kyoto à la Convention-cadre<sup>7</sup> a détaillé les mesures à prendre au niveau international pour lutter contre les changements climatiques entre 2008 et 2012, fixant des objectifs contraignants en termes d'émissions pour les États développés, établissant des mécanismes pour atteindre ces objectifs, notamment l'échange de droits d'émission et le mécanisme pour un développement propre (qui permet aux États développés d'atteindre leurs objectifs d'émissions en investissant dans des projets de réduction des émissions dans les pays en développement) et mettant en place des mesures de suivi, de rapport et de vérification<sup>8</sup>. Il a été ratifié par 190 États.

7. En 2007, les parties à la Convention-cadre ont adopté le Plan d'action de Bali, s'engageant ainsi à trouver un accord, à l'issue de la 15<sup>e</sup> Conférence des Parties de la Convention-cadre en 2009, sur les réductions à long terme des émissions, les stratégies d'atténuation et d'adaptation, le transfert et le développement de technologies, ainsi que des financements et investissements appropriés<sup>9</sup>.

8. La 15<sup>e</sup> Conférence des parties de la Convention-cadre n'est pas parvenue à un accord définitif sur toutes les questions, ni sur les propositions pour la réduction des émissions causées par le déboisement et la dégradation des forêts dans les pays en développement (REDD) (on estime que le déboisement et la dégradation des forêts contribuent à hauteur de 18 % des émissions annuelles de dioxyde de carbone)<sup>10</sup>, bien qu'un accord REDD soit pratiquement finalisé. Cependant, la majorité des États ont convenu dans le cadre de l'Accord de Copenhague, par exemple, que la plupart des États développés s'engagent à mettre en œuvre les objectifs en termes d'émissions et à fournir les ressources.

9. La législation et les politiques internationales relatives aux changements climatiques sont très politisées. Les intérêts concurrents sous-tendant les positions sur les changements climatiques se traduisent en de multiples controverses telles que des discussions sur les évaluations scientifiques de la gravité, et de la gravité potentielle, des changements climatiques. Les États développés s'inquiètent tout particulièrement du coût économique de la lutte contre les changements climatiques. Les États en développement cherchent à ne pas voir leur développement entravé par des restrictions de leur consommation énergétique et évoquent une discrimination, les États développés n'ayant pas dû supporter de telles restrictions. Mais dans le même temps, ils voient leurs intérêts concorder avec les mesures d'atténuation et d'adaptation. Les États émettant le moins de carbone et les plus vulnérables aux impacts des changements climatiques, notamment les petits États insulaires en développement, comptent parmi les États appelant à des engagements plus forts. Les États producteurs de pétrole s'inquiètent de l'impact économique de la diminution

---

<sup>7</sup> Recueil des traités des Nations Unies, vol. 2303, n° 30822.

<sup>8</sup> 16 mars 1998, 37 ILM 22.

<sup>9</sup> Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, Décision de la Conférence des parties lors de la treizième session « Plan d'action de Bali » (2007).

<sup>10</sup> Cf. Meridian Institute, « Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD): An Options Assessment Report, Prepared for the Government of Norway » (2009).

de la consommation de pétrole découlant des mesures d'atténuation des changements climatiques. En conséquence, les politiques relatives aux changements climatiques se verront déterminées tant par le compromis politique que par la nécessité d'atténuer les effets des changements climatiques.

10. Plusieurs mesures d'atténuation des changements climatiques et d'adaptation ont déjà été mises en œuvre par des organes aussi divers que le Fonds pour l'environnement mondial, la Banque mondiale et des fonds de développement des Nations Unies et nationaux. Ces mesures comprennent la création de fonds pour mettre en œuvre et gérer les stratégies d'atténuation et d'adaptation, les marchés de droits d'émission de carbone, les systèmes de compensation des émissions, les plafonds pour les émissions de carbone, les mécanismes REDD pilotes, etc. Plusieurs mesures de compensation volontaire de carbone sont également développées et mises en œuvre au niveau local. Les schémas réglementaires nationaux de lutte contre les changements climatiques varient.

### III. Changements climatiques et peuples autochtones

11. De nombreux peuples autochtones doivent faire face aux conséquences les plus critiques des changements climatiques. Les changements climatiques peuvent aggraver des situations déjà difficiles vécues par des peuples autochtones, qui comptent parmi les groupes les plus pauvres et les plus marginalisés au monde et qui vivent souvent dans les régions les plus touchées par l'augmentation des températures. Comme cela a déjà été dit, « [l]es peuples autochtones, qui sont ceux dont l'empreinte écologique est la moins importante, ne devraient pas avoir à porter la partie la plus lourde du fardeau de l'ajustement aux changements climatiques. »<sup>11</sup> Le lecteur intéressé trouvera dans l'*Advance Guard Compendium* un aperçu des changements climatiques et environnementaux, des observations locales et des effets ressentis par les peuples autochtones dans différentes régions, ainsi qu'une vue d'ensemble des diverses stratégies d'adaptation et d'atténuation mises en œuvre par les communautés qui mettent à profit leurs connaissances traditionnelles et leurs capacités de survie pour tester des réactions d'adaptation aux changements<sup>12</sup>.

12. Les mesures d'atténuation des changements climatiques et d'adaptation peuvent avoir un impact sur les droits des peuples autochtones. Par exemple, les politiques REDD peuvent toucher tout particulièrement les peuples autochtones du fait qu'ils vivent souvent dans des régions boisées et au vu de la relation étroite qu'ils entretiennent avec les forêts, environnement qui leur permet de vivre, et de la manière dont ils les utilisent et les préservent. On s'inquiète que les systèmes de crédits REDD puissent conduire à des saisies de territoires boisés autochtones et à leur conversion en plantations<sup>13</sup>. Des critiques ont déjà été formulées à l'égard de politiques internationales REDD, y compris celles qui sont nécessaires pour

<sup>11</sup> Documents officiels du Conseil économique et social, 2008, Supplément n° 43 (E/2008/43), paragraphe 6. Également « Rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme sur les liens entre les changements climatiques et les droits de l'homme », document des Nations Unies A/HRC/10/61 (2009), paragraphe 51.

<sup>12</sup> Kirsty Galloway McLean, *Advance Guard: Climate Change Impacts, Adaptation, Mitigation and Indigenous Peoples – A Compendium of Case Studies*, United Nations University, Institute of Advanced Studies – Traditional Knowledge Initiative, Darwin, Australie, 2010.

<sup>13</sup> IIED Briefing « COP 15 for Journalists: A Guide to the UN Climate Change Summit » (novembre 2009).

respecter les normes relatives aux droits de certains peuples autochtones<sup>14</sup>, comme celles de la Banque mondiale<sup>15</sup> et le programme des Nations Unies pour la réduction des émissions causées par le déboisement et la dégradation des forêts dans les pays en développement (UN-REDD) (bien que l'obligation soit davantage politique que réglementaire)<sup>16</sup>. D'un autre côté, des programmes REDD bien conçus peuvent également être favorables aux droits des peuples autochtones, comme nous le verrons plus loin.

13. Les peuples autochtones ont participé à des degrés divers aux mesures internationales et nationales relatives aux changements climatiques. Leur participation à l'élaboration des politiques et de la législation n'est pas toujours garantie. Les peuples autochtones semblent participer davantage à certaines initiatives liées aux changements climatiques menées au niveau international, comme celles mises en place par la Banque mondiale et dans le cadre du programme UN-REDD, parfois en réponse aux demandes d'association formulées par les peuples autochtones<sup>17</sup>.

14. De nombreux peuples autochtones ont participé à la 15<sup>e</sup> session de la Conférence des parties de la Convention-cadre et un projet d'accord REDD fait état de la nécessité de l'engagement des peuples autochtones et des communautés locales, notamment par des références à la Déclaration sur les droits des peuples autochtones<sup>18</sup>. Cependant, les peuples autochtones appellent encore à une référence plus complète à leurs droits dans l'ensemble des documents de la Conférence des parties<sup>19</sup>.

15. Les peuples autochtones ont beaucoup à offrir en termes de meilleures pratiques pour les mesures d'atténuation et d'adaptation pour lutter contre les changements climatiques si on les associe à l'élaboration des législations et politiques internationales y afférentes, en particulier si celles-ci respectent les droits de ces peuples.

16. Les peuples autochtones n'ont eu de cesse de demander que les politiques et la législation relatives aux changements climatiques respectent leurs droits tels qu'ils sont exposés, par exemple, dans la Déclaration<sup>20</sup>. Ils ont également appelé à leur association à l'élaboration et à l'application des politiques et de la législation relatives aux changements climatiques aux niveaux national et international, et demandé que leurs organes directeurs aient le « droit de promulguer ces lois et

---

<sup>14</sup> Tom Griffiths, « Seeing 'REDD' ? Forests, Climate Change Mitigation and the Rights of Indigenous Peoples and Local Communities », Forest People's Program, 2008.

<sup>15</sup> Politique opérationnelle et procédure bancaire révisées de la Banque mondiale sur les peuples autochtones, OP/BP 4.10 (2005).

<sup>16</sup> Programme UN-REDD, « Global Indigenous Peoples' Consultation on Reducing Emissions from Deforestation and Degradation », tenu à Baguio City, Philippines le 12-14 novembre 2008.

<sup>17</sup> Voir *supra*, note 15.

<sup>18</sup> Conclusions des travaux du Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention (15 décembre 2009) <http://unfccc.int/resource/docs/2009/awglca8/eng/107a06.pdf>.

<sup>19</sup> Forum international des peuples autochtones sur les changements climatiques : déclaration finale à la 15<sup>e</sup> session de la Conférence des parties (décembre 2009).

<sup>20</sup> Forum international des peuples autochtones sur les changements climatiques, déclaration du 27 septembre 2009.

règlements de manière appropriée et d'adopter les plans d'atténuation et d'adaptation sur les territoires relevant de leur compétence [...] »<sup>21</sup>.

17. Les réponses apportées par les peuples autochtones aux changements climatiques ont été exprimées dans plusieurs instruments, rapports et démarches en matière de litiges internationaux, notamment dans la déclaration finale du sommet mondial des peuples autochtones sur les changements climatiques qui s'est tenu à Anchorage au mois d'avril 2009.

18. L'opinion des peuples autochtones varie sur certains aspects de la législation et des politiques relatives aux changements climatiques. Comme l'a dit Tauli Corpuz, les peuples autochtones n'ont pas de position unique sur l'échange des droits d'émission<sup>22</sup>. En vertu du droit de chaque peuple autochtone à l'autodétermination, la perspective de chacun d'eux doit être respectée.

19. Certains peuples autochtones rejettent philosophiquement les politiques relatives aux changements climatiques fondées sur les marchés parce qu'elles entraînent la marchandisation d'intérêts dans, par exemple, les arbres, minant ainsi leur valeur culturelle et spirituelle. Il existe également une opposition aux mécanismes d'échange qui permettent le maintien des émissions de GES, par exemple en compensant ces pratiques par le maintien de puits de carbone, tels que les forêts. D'autres peuples autochtones considèrent les politiques d'atténuation des changements climatiques et d'adaptation, y compris les initiatives fondées sur les marchés et l'utilisation de ressources sur leurs terres, comme des opportunités pour leur développement économique, social et culturel dont ils ont bien besoin.

#### IV. Changements climatiques et droits de l'homme

20. Le droit international des droits de l'homme n'évoque pas clairement le droit à un environnement durable (à l'exception de garanties environnementales dans certains instruments régionaux)<sup>23</sup>. Cependant, les changements climatiques ont un impact sur de nombreux droits, en particulier pour les peuples autochtones.

21. Il est difficile de qualifier les effets des changements climatiques comme des questions relevant des droits de l'homme. Comme l'a fait remarquer le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, il est difficile de qualifier les changements climatiques de violations des droits de l'homme « d'un point de vue strictement juridique » au vu « de l'écheveau complexe de relations causales » entre les émissions et l'effet<sup>24</sup>. Par ailleurs, « les effets négatifs du réchauffement de la planète ne sont souvent que des hypothèses quant à des dommages à venir, tandis que les violations des droits de l'homme ne sont en principe établies qu'après la survenance d'un préjudice. »<sup>25</sup> La charge financière imposée aux États pour atténuer

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Tauli Corpuz, « Indigenous Peoples and Carbon Trading », REDD-Monitor (8 avril 2009).

<sup>23</sup> P. Havemann, « Ignoring the mercury in the climate change barometer: denying indigenous peoples' rights » (2009), 13(1) Australian Indigenous Law Review, vol. 13, n° 1 (2009).

<sup>24</sup> HCNUDH, voir *supra*, note 13, paragraphe 70; Knox, « Climate Change and Human Rights Law », 50(1) Virginia JIL 1.

<sup>25</sup> Par. 70; I. Knox, « Climate change and human rights law », Virginia Journal of International Law, vol. 50, n° 1 (2009).

les effets des changements climatiques et s'y adapter pourrait amoindrir leur capacité à assurer la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels<sup>26</sup>.

22. . Le système international, en ce compris la société civile, a déjà considérablement travaillé sur la relation unissant les changements climatiques et les droits de l'homme, appelant à l'adoption d'une approche cohérente avec les droits de l'homme<sup>27</sup>.

## V. L'obligation de se conformer à la Déclaration

23. La Déclaration est l'instrument le plus universel, le plus complet et le plus fondamental sur les droits des peuples autochtones et est une composante du corpus juridique des droits de l'homme.

24. La force juridique des « instruments de droit souple », qui ne sont pas formellement obligatoires, est contestable, comme le sont les frontières entre le « droit souple » et le « droit ayant caractère obligatoire », qui est légalement contraignant en tant que droit international formel. Par ailleurs, la question de savoir si les organes internationaux, tels que la Conférence des parties de la Convention-cadre, sont tenus par le droit international des droits de l'homme suscite encore le débat, principalement parce que les droits de l'homme imposent généralement et principalement des obligations légales uniquement aux États<sup>28</sup>.

25. Néanmoins, des motifs juridiques et politiques irréfutables justifient que la législation et les politiques internationales relatives aux changements climatiques doivent respecter la Déclaration. Comme l'a indiqué l'Instance permanente, « [l]a force obligatoire de la Déclaration doit être perçue dans le cadre normatif plus vaste des innovations qui ont eu lieu ces dernières années dans le droit international des droits de l'homme. »<sup>29</sup>.

26. Aux termes de la Charte des Nations Unies, article 1, paragraphe 3, un des principaux objectifs de l'Organisation des Nations Unies est la réalisation d'une « coopération internationale [...] en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion. »<sup>30</sup>. Toutes les actions entreprises sous les auspices de l'ONU, y compris celles visant la lutte contre les changements climatiques, devraient tendre à la réalisation des objectifs « constitutionnels » de sa Charte, en ce compris la Déclaration, composante du corpus du droit international des droits de l'homme.

27. La Déclaration bénéficie d'une légitimité institutionnelle en sa qualité d'incarnation de la volonté collective de l'Assemblée générale des Nations Unies.

<sup>26</sup> A/HRC/10(b), par. 70.

<sup>27</sup> Par exemple, Haut Commissaire adjoint aux droits de l'homme, « Climate change and human rights », à la treizième session de la Conférence des Parties de la Convention-cadre (2007).

<sup>28</sup> Clapham, *Human Rights Obligations of Non-State Actors* (Oxford, Oxford University Press, 2006).

<sup>29</sup> Voir les documents officiels du Conseil économique et social, 2009, Supplément n° 43 (E/2009/43).

<sup>30</sup> Article 1(3).



28. La Déclaration tire également sa légitimité des processus à partir desquels elle a été élaborée, de la participation de peuples autochtones aux négociations, de sa substance et de la portée de l'engagement des États, des organismes étatiques, des institutions internationales, des groupes de défense transnationaux, de la société civile et des peuples autochtones à son égard. La Déclaration a été élaborée sur une période de plus de 20 ans à la suite d'un processus solide. De la même manière, la participation d'États et de peuples autochtones de toutes les régions du monde, d'institutions internationales, du monde universitaire et de la société civile aux négociations de la Déclaration montre qu'elle est le fruit de délibérations globales, justifiant son autorité<sup>31</sup>. Les droits exprimés dans la Déclaration traduisent le bien-fondé des réclamations des peuples autochtones à la lumière de la dénégation historique de leur statut juridique et de leurs expériences d'oppression<sup>32</sup>. Enfin, la légitimité de la Déclaration se traduit et est accrue par la relation qui existe entre elle et les acteurs étatiques, internationaux institutionnels et non étatiques et les peuples autochtones dans des contextes politiques et juridiques. Par exemple, des organes internationaux s'intéressant aux droits de l'homme<sup>33</sup>, des organes des Nations Unies<sup>34</sup>, des tribunaux nationaux<sup>35</sup>, et des peuples autochtones, notamment, ont appliqué, ou cherché à appliquer, la Déclaration dans toute une série de circonstances. Ces interactions traduisent l'existence d'un ensemble de « vues convergentes sur le contenu de leurs droits [des peuples autochtones] »<sup>36</sup>.

29. L'article 42 de la Déclaration stipule que les Nations Unies et les États « favorisent le respect et la pleine application des dispositions de la présente Déclaration et veillent à en assurer l'efficacité. » Aux termes de la Déclaration, les institutions de la Convention-cadre et les États qui participent à l'élaboration de la législation et des politiques internationales et nationales relatives aux changements climatiques sont dès lors tenus de favoriser le respect et la pleine application de la Déclaration.

30. Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones a indiqué que « certains éléments des dispositions de la Déclaration peuvent aussi être considérés comme reflétant des normes de droit international coutumier »<sup>37</sup>.

31. Les principes généraux du droit international sont également une source contraignante de droit international reconnue à l'article 38, paragraphe 1 du Statut de la Cour internationale de justice. Comme cela a été noté, les « [a]ctes et déclarations de nature non contraignante promulgués par des organisations

<sup>31</sup> J. Habermas, *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy* traduit par W Rehg, Cambridge, Massachusetts, MIT Press (1998).

<sup>32</sup> A. Anghie, *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*, Cambridge, Cambridge University, Press (2004).

<sup>33</sup> Par exemple, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale à l'égard des États-Unis, document CERD/C/USA/CO/6 (2008) et le Conseil des droits de l'homme dans le cadre de son examen périodique universel des États.

<sup>34</sup> Par exemple, Groupe des Nations Unies pour le développement, *Guidelines on Indigenous Peoples' Issues* (2008).

<sup>35</sup> Cal & consorts c. le Procureur général du Belize et le Ministère des ressources naturelles et de l'environnement (2007) demandes n° 171 et 172 de 2007.

<sup>36</sup> Rapport du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones, document A/HRC/9/9, par. 18.

<sup>37</sup> Ibid., par. 41.

internationales constituent une bonne source » de principes généraux du droit international<sup>38</sup>. Certaines normes de la Déclaration ont été reconnues comme reflétant des principes généraux du droit international, comme les droits fonciers par la Cour suprême du Belize<sup>39</sup>.

32. La Déclaration applique spécifiquement aux peuples autochtones de nombreuses normes existantes relatives aux droits de l'homme exprimées dans des traités internationaux contraignants portant sur les droits de l'homme. Par exemple, la Cour interaméricaine des droits de l'homme et le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) ont appliqué le droit à ne pas subir de discriminations en conjonction avec les droits à la propriété pour demander le respect des titres de propriété communautaires et coutumiers des peuples autochtones, dans le respect de la Déclaration<sup>40</sup>. Dans la mesure où la Déclaration reflète et influence les interprétations des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme, elle est appliquée, et peut l'être, comme une source de droit international contraignante.

33. Les politiques et la législation des États relatives aux changements climatiques vont être examinées sous l'angle des droits de l'homme, notamment par le biais d'évaluations de leur conformité avec la Déclaration. Par exemple, le Conseil des droits de l'homme, dans le cadre de son examen périodique universel, a appelé les États à soutenir la Déclaration lorsqu'ils ne l'ont pas encore fait<sup>41</sup>. Le CERD a déjà évalué le respect par les États des traités relatifs aux droits de l'homme en rapport avec la Déclaration<sup>42</sup>, et plus particulièrement en rapport avec les politiques relatives aux changements climatiques qui auraient des effets négatifs sur les peuples autochtones<sup>43</sup>. L'Instance permanente évaluera également l'efficacité de la Déclaration<sup>44</sup> et les organes de surveillance de l'OIT appliquent des normes similaires dans le cadre de la Convention n° 169 de l'OIT concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants.

34. Dans la mesure où les États sont tenus de respecter les droits de l'homme au titre de leur législation nationale, provenant de normes internationales, constitutionnelles, législatives, exécutives ou judiciaires, ils doivent se conformer aux droits de l'homme, qui peuvent englober les droits garantis par la Déclaration, en particulier lorsqu'une interprétation cohérente est possible.

<sup>38</sup> S. Perkins, « International Human Rights Law and Article 38(1) of the Statute of the International Court of Justice » in Schaffer et Snyder (sous la direction de), *Contemporary Practice of Public International Law* (Dobbs Ferry, New York, Oceana Publications, 1997).

<sup>39</sup> Voir *supra*, note 28, par. 127.

<sup>40</sup> Par exemple, Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Saramaka People c. Suriname*, série C (n° 172) (2007) et Cour interaméricaine des droits de l'homme *Mayagna (Sumo) Awas Tingni Cmty c. Nicaragua*, série C (n° 79) (2001).

<sup>41</sup> Par exemple, « Projet de rapport du Groupe de travail sur l'examen périodique universel : Nouvelle-Zélande », document A/HRC/WG.6/5/L.7.

<sup>42</sup> Par exemple, voir *supra*, note 35.

<sup>43</sup> CERD par rapport à l'Indonésie, document CERD/C/IDN/CO/3, par. 17.

<sup>44</sup> Voir *Documents officiels du Conseil économique et social, 2009, Supplément n° 43 (E/2009/43)*.

35. La Convention-cadre a été adoptée dans un contexte d'élaboration de nombreuses politiques internationales en matière d'environnement à Rio de Janeiro en 1992, comprenant également la Déclaration de Rio et l'Action 21<sup>45</sup>, qui englobaient les peuples autochtones, des garanties pour la protection de leurs droits et la reconnaissance du lien étroit unissant le bien-être des peuples autochtones et l'environnement<sup>46</sup>. La Convention-cadre devrait se conformer aux instruments y afférents en particulier, par souci de solidité et de cohérence de la politique.

36. S'il est vrai que la Déclaration peut ne pas être formellement contraignante d'un point de vue juridique pour l'infrastructure institutionnelle internationale de la Convention-cadre, l'efficacité du système international dans son ensemble requiert que l'ensemble des divers « sous-systèmes » juridiques internationaux – notamment relatifs aux droits de l'homme et aux changements climatiques – œuvrent de manière cohérente<sup>47</sup>. Autrement dit, l'autorité du système juridique international nécessite qu'il se renforce lui-même en respectant les normes internationales, même si elles émanent de sous-systèmes différents. Plus spécifiquement, si la Convention-cadre et les accords y afférents ne sont pas conformes aux autres principes internationaux pertinents, tels que ceux exposés dans la Déclaration, cela laisse supposer que le droit international ne fait de manière générale pas autorité, au détriment de la Convention-cadre, de la Conférence des parties et du système juridique international dans son ensemble. La Commission du droit international a recommandé une « intégration systématique » entre les divers sous-systèmes juridiques internationaux fondée sur l'article 31, paragraphe 3), alinéa c) de la Convention de Vienne sur le droit des traités selon lequel, aux fins de l'interprétation du traité, « il sera tenu compte [...] c) de toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties »<sup>48</sup>.

## VI. Changements climatiques et droits des peuples autochtones

37. Nous suggérons ici une évaluation de la conformité des législations et politiques relatives aux changements climatiques à la Déclaration. Il convient de garder à l'esprit que certains des effets des changements climatiques demeurent inconnus et que les politiques et législations relatives à ce phénomène évoluent, ce qui rend difficile une évaluation précise. L'analyse des législations et politiques nationales spécifiques nécessiterait des recherches plus ciblées.

38. L'on s'intéresse moins aux questions relatives aux droits de l'homme génériques soulevées par les changements climatiques, et aux politiques et législations d'atténuation et d'adaptation y afférentes, telles que celles relatives aux droits à la vie, à la santé, à l'alimentation, au logement et à l'eau, de telles analyses ayant déjà été menées avec un certain degré d'approfondissement<sup>49</sup>. Il convient cependant de reconnaître que tous les droits sont indivisibles, interdépendants et

<sup>45</sup> Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992, vol. I, publication des Nations Unies, n° de vente E.93.I.8 et rectificatifs, Résolution I, annexes I et II.

<sup>46</sup> Ibid., annexe I, Principe 22.

<sup>47</sup> Groupe d'étude de la Commission du droit international, « La fragmentation du droit international : difficultés découlant de la diversification et de l'expansion du droit international » (2007).

<sup>48</sup> Recueil des traités des Nations Unies, vol. 1155, n) 18232.

<sup>49</sup> Voir *supra*, note 13.

étroitement liés<sup>50</sup>, de même qu'inaliénables et inhérents. Par ailleurs, comme cela a été dit, les peuples autochtones sont particulièrement vulnérables aux violations des droits de l'homme trouvant leur origine dans les changements climatiques ainsi qu'aux stratégies tendant à l'atténuation des changements climatiques et à l'adaptation<sup>51</sup>.

39. La Déclaration « expose plusieurs droits et principes en rapport avec les menaces liées aux changements climatiques »<sup>52</sup>.

40. Les peuples autochtones ont fait remarquer qu'ils sont « titulaires de droits collectifs, en ce compris des droits fonciers souverains et inhérents et des droits découlant de traités, de conventions et d'accords. Protéger ces droits renforce également la résistance des peuples autochtones et des communautés locales et leur capacité à faire face aux changements climatiques. » Ils ont affirmé leur compétence d'adoption de législations et de politiques pour faire face aux changements climatiques.

41. Les législations et les politiques d'atténuation des changements climatiques et d'adaptation peuvent être favorables aux droits des peuples autochtones dans le sens où, si elles sont réalisées en conformité avec ces droits, elles peuvent contribuer à leur application, par exemple en rendant effective l'autodétermination des peuples autochtones et en imposant le respect des terres, des territoires et des ressources des peuples autochtones<sup>53</sup>. Par ailleurs, les mesures d'atténuation et d'adaptation pourraient réduire les menaces que les changements climatiques font peser sur les peuples autochtones, venant en appui des droits garantis par la Déclaration. Les peuples autochtones détiennent des connaissances essentielles pour les réponses à apporter aux changements climatiques, que l'on pourrait appréhender par le biais d'une approche fondée sur les droits. Les actuels projets d'accords REDD comprennent de telles approches.

42. Inversement, les mesures d'atténuation des changements climatiques et d'adaptation pourraient, déjà maintenant ou à l'avenir, déboucher sur des violations de la Déclaration. De plus, si les mesures d'atténuation des changements climatiques et d'adaptation s'avèrent inadéquates pour lutter contre ce phénomène, les États pourraient également contrevenir à la Déclaration<sup>54</sup>.

43. Globalement, il convient d'analyser les prémisses philosophiques sous-tendant les politiques et les législations d'atténuation des changements climatiques et d'adaptation. Les États doivent avoir conscience du sentiment des peuples autochtones que les législations et les politiques relatives aux changements climatiques constituent la dernière justification en date de l'affirmation des États de leur contrôle sur les peuples autochtones, une forme de néocolonialisme ou de néodomination.

44. Les peuples autochtones font toujours face à des difficultés pour faire appliquer la Déclaration ou faire valoir des voies de recours lorsque les législations

---

<sup>50</sup> Adopté lors de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme du 25 juin 1993, « Déclaration et Programme d'action de Vienne », A/CONF.15724 (Part I), chap. III.

<sup>51</sup> Voir A/HRC/10/6.

<sup>52</sup> Ibid., par. 53.

<sup>53</sup> V. Tauli Corpuz et A. Lyngé, « Impact des mesures d'atténuation des changements climatiques sur les peuples autochtones et sur leurs territoires et leurs terres », document E/C.19/2008/10, par. 36.

<sup>54</sup> Survival International, « The Most Inconvenient Truth of All » (2009).

et politiques relatives aux changements climatiques ne sont pas conformes. Par exemple, alors que le programme UN-REDD se caractérise par un engagement à se conformer à la Déclaration, les peuples autochtones ne disposent d'aucune voie de recours directe pour faire appliquer cet engagement, sauf peut-être indirectement dans le cadre des mécanismes internationaux des droits de l'homme centrés sur les États.

### **Droit à la participation des peuples autochtones**

45. Le droit des peuples autochtones de participer à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques et législations internationales et nationales relatives aux changements climatiques trouve son origine dans les droits de l'homme, les droits des peuples autochtones et la bonne gouvernance, et un corpus théorique et pratique important sur la législation et l'élaboration de politiques va dans ce sens.

46. Le droit d'un peuple autochtone de participer à l'élaboration des politiques et des législations nationales et internationales relatives aux changements climatiques découle de nombreux articles de la Déclaration, notamment les articles 3, 4, 5, 18, 19, 20, 23, et 30<sup>55</sup>. Le droit des peuples autochtones d'être associés à des décisions qui les concernent est exposé plus particulièrement à l'article 18, libellé comme suit :

Les peuples autochtones ont le droit de participer à la prise de décisions sur des questions qui peuvent concerner leurs droits, par l'intermédiaire de représentants qu'ils ont eux-mêmes choisis conformément à leurs propres procédures, ainsi que le droit de conserver et de développer leurs propres institutions décisionnelles.

47. La formulation hypothétique – « qui peuvent concerner leurs droits » – laisse supposer que les peuples autochtones doivent participer avant que les décisions ne soient prises et même lorsque l'impact sur eux n'est que potentiel, ce qui traduit la large application de ce droit. L'article 18 arrête également que les structures institutionnelles et décisionnelles autodéterminantes des peuples autochtones sont les médias par lesquels les peuples autochtones doivent participer au processus, conformément au droit à l'autodétermination de ces peuples.

48. Ce droit à la participation est étroitement lié au droit à l'autodétermination des peuples autochtones et au droit à un consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause<sup>56</sup>. Pris ensemble, ces droits signifient que les peuples autochtones, en tant que peuples dans le cadre du droit international, ont le droit de choisir leur avenir, ce qui nécessite une participation à tous les processus pertinents pouvant les concerner. Ce droit doit être exercé collectivement, distinctement des droits de chaque individu à participer aux processus décisionnels.

49. Ce droit à la participation des peuples autochtones est néanmoins en relation avec et étayé par les droits de l'homme généraux et les principes de bonne gouvernance, tels ceux exprimés à l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. En fait, il est difficile pour un État de représenter des peuples autochtones, en tant que peuples qui s'autodéterminent, puisque les peuples

<sup>55</sup> Rapport des Nations Unies de la réunion internationale d'experts sur les peuples autochtones et les changements climatiques (E/C.19/2008/CRP.9).

<sup>56</sup> Rapport sur les travaux de l'Atelier international sur le consentement préalable, libre et éclairé et les peuples autochtones », document E/C.19/2005/3.

autochtones ne sont bien souvent pas dominants au sein des États et disposent, ou ont le droit de disposer, de leurs propres structures décisionnelles autonomes.

50. Au vu de sa relation à l'autodétermination, et du statut international qui revient aux peuples, le droit à la participation des peuples autochtones s'applique à la législation internationale et à l'élaboration de politiques telles qu'elles sont menées sous les auspices de la Convention-cadre.

51. Dans le respect de la Déclaration, le régime juridique environnemental international plus large a défini des normes nécessitant la participation des peuples autochtones, comme indiqué plus haut. Dans son quatrième rapport d'évaluation, le GIEC a indiqué que « [l]'intégration des savoirs autochtones dans les politiques contre les changements climatiques peut aboutir à la formulation de stratégies d'adaptation efficaces à la fois rentables, participatives et durables. » La Convention-cadre demande aux États d'encourager et de faciliter « [l]a participation publique à l'examen des changements climatiques et de leurs effets et à la mise au point de mesures appropriées pour y faire face. » Par ailleurs, l'actuel texte de négociation REDD appelle à la participation pleine et entière des peuples autochtones aux actions liées au programme REDD. L'Instance permanente a recommandé en 2008 que « [l]es scientifiques, les décideurs et la communauté internationale dans son ensemble [mènent] régulièrement des consultations avec les peuples autochtones afin que leurs études et décisions fassent fond sur les connaissances et données d'expérience traditionnelles de ces peuples. »<sup>57</sup> Le Conseil intergouvernemental de l'Arctique, qui s'intéresse également aux changements climatiques, a accrédité plusieurs organisations autochtones en qualité de participantes permanentes, assurant ainsi « la participation active et la consultation pleine et entière des représentants autochtones de l'Arctique. »<sup>58</sup> La Banque mondiale appelle aujourd'hui à l'inclusion des peuples autochtones dans la législation et les politiques relatives aux changements climatiques<sup>59</sup>. Le conseil politique du programme UN-REDD compte des représentants des peuples autochtones en son sein. Le rapport du Haut-Commissariat aux droits de l'homme indique que « [l]a participation à la prise de décisions est un élément capital des efforts tendant à faire face aux changements climatiques », avant de mentionner les dispositions de la Déclaration sur le consentement préalable, libre et éclairé<sup>60</sup>. De la même manière, certaines mesures nationales relatives aux changements climatiques assurent la participation des peuples autochtones<sup>61</sup>.

52. La participation des peuples autochtones à l'élaboration du droit international est appuyée par des précédents tels qu'au sein de l'Instance permanente et du Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones, et au sein de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle, de la Convention sur la diversité biologique<sup>62</sup> et du Conseil des droits de l'homme en particulier. Une jurisprudence plus vaste en matière de droits de l'homme garantit le droit à la

<sup>57</sup> Voir *Documents officiels du Conseil économique et social, 2008, Supplément n° 43 (E/2008/43)*.

<sup>58</sup> Cf. [http://arctic-council.org/section/the\\_arctic\\_council/](http://arctic-council.org/section/the_arctic_council/).

<sup>59</sup> « Changement climatique : la Banque mondiale soutient les peuples autochtones dans la conception de mesures de riposte », communiqué de presse n° 2010/149/SDN (18 novembre 2009).

<sup>60</sup> Voir A/HRC/10/61, par. 79.

<sup>61</sup> « Background Analysis of REDD Regulatory Frameworks », Rapport pour le Terrestrial Carbon Group et UN REDD (2009).

<sup>62</sup> Voir, en particulier, les lignes directrices de Bonn pour la Convention sur la diversité biologique.

participation<sup>63</sup>. Par ailleurs, la Convention n° 169 de l'OIT oblige les États à permettre la participation des peuples autochtones aux politiques et programmes qui les concernent<sup>64</sup>.

53. Le droit à la participation est requis pour assurer l'autorité des législations et des politiques relatives aux changements climatiques pour, et sur, les peuples autochtones qui s'autodéterminent, ainsi que les autres individus et groupes<sup>65</sup>. L'inclusion des peuples autochtones garantit que l'on ne leur imposera pas les conclusions des réflexions, puisqu'il est peu probable qu'ils soutiennent des politiques qu'ils n'ont pas examinées. Le Rapporteur spécial sur les droits et les libertés fondamentaux des peuples autochtones a constaté que si l'on n'implique pas les populations autochtones [...], même [les programmes publics] qui se veulent particulièrement avantageux pour les autochtones [...] perdent dès le départ en efficacité. Tout déficit de consultations conduit inmanquablement à des situations conflictuelles, dans lesquelles les autochtones expriment leur colère et leur méfiance, et qui dans certains cas dégénèrent en violences (A/HRC/12/34, par. 36).

54. L'apport des peuples autochtones permettra probablement d'élaborer de meilleures législations et politiques sur le long terme puisque l'on recueille la contribution de personnes comptant parmi les plus touchées par les changements climatiques et les stratégies d'atténuation et d'adaptation y afférentes, qui comprennent le mieux le problème, ses conséquences et les facteurs contextuels et historiques qui contribueront à leur résolution. De cette manière, la participation des peuples autochtones accroîtra également le degré d'expertise mise à profit pour élaborer les législations et politiques internationales relatives aux changements climatiques.

55. Les peuples autochtones s'intéressent à une élaboration et une mise en œuvre génériques des législations et des politiques relatives aux changements climatiques du fait de leur vulnérabilité particulière aux changements climatiques, qu'ils peuvent partager leurs meilleures pratiques sur les techniques d'atténuation des changements climatiques et d'adaptation et que les politiques et les législations internationales relatives aux changements climatiques auront un effet potentiel significatif sur la jouissance de leurs droits. En vertu de la Déclaration, les peuples autochtones peuvent participer, par exemple, à l'élaboration de toutes les législations et politiques internationales et nationales pour faire face aux changements climatiques, y compris leurs effets potentiels, ainsi qu'à la collecte et à la préparation des recherches sur les changements climatiques. La participation des peuples autochtones devrait donc être assurée, notamment, dans le cadre de la Conférence des parties de la Convention-cadre et des négociations y afférentes, des organes subsidiaires de la Conférence des parties de la Convention-cadre comme ceux formulant des avis scientifiques et techniques, et dans l'élaboration des politiques relatives au programme REDD, en ce compris celles lancées par les Nations Unies, la Banque mondiale et les États.

56. Les peuples autochtones ont appelé à la création de « structures et mécanismes formels pour les peuples autochtones et impliquant leur participation pleine et

---

<sup>63</sup> Par exemple, voir *supra*, note 35.

<sup>64</sup> Article 6.

<sup>65</sup> P. Habermas cité dans A. Barron, « Foucault and the Law » in J. Penner et al (sous la direction de) *Jurisprudence & Legal Theory: Commentary and Materials* (2002) 995, 1081.

entière », en ce compris l'association du Forum international des peuples autochtones sur les changements climatiques dans un rôle consultatif<sup>66</sup>.

57. Le droit à la participation des peuples autochtones se renforcera probablement dans des contextes plus localisés à mesure que les législations et les politiques relatives aux changements climatiques pourront affecter plus concrètement les droits des peuples autochtones. Un rapport commandité par UN-REDD indique que « la consultation avec les peuples autochtones, ainsi qu'avec les autres parties prenantes, est nécessaire pour préserver la légitimité et la transparence d'une proposition de programme REDD national ou infranational. » Au niveau national et plus particulièrement au niveau local, le droit à la participation des peuples autochtones pourrait bien souvent se traduire en un droit à un consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause.

58. La participation des peuples autochtones à l'élaboration et à la mise en œuvre des législations et politiques internationales relatives aux changements climatiques, aux termes de la Déclaration, appelle un financement.

59. L'article 7, par. b), de la Convention-cadre prévoit la participation d'observateurs aux diverses réunions de la Conférence des parties, en ce compris des ONG. Certaines organisations de peuples autochtones ont obtenu le statut d'observateur.

60. Dans la pratique, toutefois, les peuples autochtones n'ont pas été consultés correctement lors de l'élaboration de la Convention-cadre ou des négociations du Protocole de Kyoto, et ont dû manifester leur mécontentement pour pouvoir s'associer comme il se devait à l'élaboration des politiques et des législations internationales relatives aux changements climatiques. Des appels à des mécanismes de participation plus solides, tels qu'un groupe d'experts sur les peuples autochtones et les changements climatiques, ont été rejetés. Évolution positive, qu'il faut poursuivre et étendre : des organisations de peuples autochtones se sont exprimées à la session plénière des États d'une réunion de la Convention-cadre à Bali en septembre 2009, ont rencontré les présidents de divers groupes de travail afférents et ont formulé des propositions de dispositions pour les instruments de la Convention-cadre (notamment concernant la conformité avec les droits des peuples autochtones)<sup>67</sup>. Néanmoins, les voies permettant la participation formelle et égale des peuples autochtones aux négociations demeurent sous-optimales.

### **Le droit à l'autodétermination**

61. L'autodétermination est la disposition clé de la Déclaration dont découlent tous les autres droits. Sa signification dans le contexte des peuples autochtones, bien que soumise au principe d'égalité, varie en fonction de la situation du peuple en question et intègre la façon dont il envisage sa revendication de l'autodétermination. Elle peut aller de la souveraineté et indépendance pleines et entières, en particulier lorsque les peuples autochtones se trouvent dans un territoire non autonome ou sous

<sup>66</sup> Déclaration d'Anchorage du Sommet mondial des peuples autochtones sur les changements climatiques, tenu en Alaska le 20-24 avril 2009.

<sup>67</sup> Voir Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme, document officiel n° 33 « Contact Group on a Shared Vision for Long-Term Cooperative Action », annexe 1 révisée au document FCCC/AWGLCA/2009/INF.2, document officiel du facilitateur « Proposed Text Amendments and Additions Presented by the International Indigenous Peoples Forum on Climate Change » (Barcelone 2-6 novembre 2009).



tutelle et/ou lorsque l'État y consent, à l'autonomie (notamment administrative) aux termes de l'article 4 de la Déclaration et à la participation pleine et entière aux processus politiques de l'État. L'intégrité territoriale des États est mentionnée à l'article 46, paragraphe 1. Un élément commun à toutes les interprétations de l'autodétermination est qu'elle revêt une dimension politique et exprime la prétention des peuples autochtones à décider de leur propre destin<sup>68</sup>.

62. Lorsque les changements climatiques menacent l'existence même des peuples autochtones, comme ce peut être le cas par exemple dans les atolls proches du niveau de la mer, c'est le droit à l'autodétermination de ces peuples qui peut être mis en péril, en ce sens que ce droit suppose qu'ils continuent d'exister en tant que peuples. C'est tout particulièrement le cas si la communauté internationale n'offre pas d'espaces alternatifs à ces peuples où exercer leur autodétermination. De la même manière, les revendications concurrentes de souveraineté sur des régions de l'Arctique, en particulier celles qui sont devenues plus accessibles du fait des changements climatiques, peuvent miner l'autodétermination des peuples autochtones.

63. Lorsque les politiques et législations internationales, nationales ou infranationales relatives aux changements climatiques doivent être appliquées dans des régions habituellement régies par les lois coutumières de peuples autochtones, des conflits peuvent survenir entre les lois et politiques coutumières et non autochtones<sup>69</sup>. Lorsque les lois non autochtones priment les lois autochtones, du moins concernant les lois nationales constitutionnelles ou autres, l'application de lois non autochtones mine le droit à l'autodétermination des peuples autochtones<sup>70</sup>.

64. Les politiques s'appliquant aux peuples autochtones ou sur leurs territoires sans avoir recueilli leur apport ou leur approbation minent leur autodétermination et peuvent aggraver l'oppression de ces peuples par les États.

65. Les législations et politiques relatives aux changements climatiques peuvent contribuer au respect du droit à l'autodétermination des peuples autochtones. Par exemple, si le financement REDD va directement aux peuples autochtones, représentés par leurs propres autorités dans le cadre du droit autochtone, il pourrait être considéré comme une reconnaissance de l'autorité des peuples autochtones sur leurs propres terres, territoires et ressources (des forêts dans ce cas) et de leur autodétermination. Inversement, si le financement REDD est acheminé par l'intermédiaire de l'État et que celui-ci ne reconnaît pas l'autorité des peuples autochtones sur leurs forêts ou, allant à l'encontre des revendications des peuples autochtones, appuie le contrôle non autochtone des terres, territoires et ressources de ces derniers, l'on pourrait considérer que leur autodétermination est minée. De la même manière, les mesures de soutien des gouvernements locaux et/ou des autres organisations de la société civile au-dessus des organisations représentant les

<sup>68</sup> Anaya, « The Right of Indigenous Peoples to Self-Determination in the Post-Declaration Era » in **Error! Reference source not found.** et Stavenhagen (sous la direction du Groupe de travail sur les questions autochtones, Copenhague, 2009), *Making the Declaration Work: The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* (2009).

<sup>69</sup> E. Savaresi et A. Morgera, « Ownership of Land, Forest and Carbon » in J. Costenbader (sous la direction de), *Legal Frameworks for REDD: Design and Implementation at the National Level*, IUCN Environmental and Law Paper n° 77, 2009.

<sup>70</sup> Ibid.

peuples autochtones impliquent également le risque de miner l'autodétermination des peuples autochtones.

66. Le droit à l'autodétermination comprend le droit des peuples autochtones à « poursuivre librement leur développement économique, social et culturel ». Ce droit est conforté par l'article 20, qui permet aux peuples autochtones de « se livrer librement à toutes leurs activités économiques, traditionnelles et autres », et par l'article 23, qui exprime le droit des peuples autochtones de définir et d'élaborer des priorités et des stratégies en vue d'exercer leur droit au développement, habilitant les peuples autochtones à également utiliser leurs ressources à des fins de développement. L'article 32, paragraphe 1, dispose que « [l]es 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. » Dans certains cas, le développement pourrait venir de l'utilisation de ressources en combustibles fossiles se trouvant sur les territoires des peuples autochtones et de la participation de ceux-ci aux stratégies d'atténuation et d'adaptation. Les législations et politiques relatives aux changements climatiques tentant de limiter l'utilisation de leurs ressources par les peuples autochtones pourraient miner leur droit à l'autodétermination si elles sont conçues sans la participation et, si nécessaire, le consentement des peuples autochtones.

#### **Droits aux terres, aux territoires et aux ressources**

67. Les dispositions de la Déclaration en matière de droits fonciers comprennent les articles 10, 25 à 30 et 32. Dans les grandes lignes, elles :

- Interdisent le déplacement forcé de peuples autochtones de leurs terres sans leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause, et leur accord sur une indemnité juste et équitable comprenant, lorsque c'est possible, le choix d'y retourner;
- Expriment le droit des peuples autochtones de préserver et de renforcer leur lien spirituel avec leurs terres, leurs territoires et leurs ressources;
- Exposent le droit des peuples autochtones à conserver leurs terres, territoires et ressources détenus ou occupés traditionnellement ou utilisés ou acquis autrement;
- Expriment le droit des peuples autochtones de détenir, utiliser, développer et contrôler les terres, territoires et ressources qu'ils possèdent du fait d'une propriété traditionnelle ou d'un autre usage, ainsi que ceux qu'ils ont occupés autrement;
- Demandent aux États de mettre en place des processus pour reconnaître et se prononcer sur les droits des peuples autochtones envers leurs terres, leurs territoires et leurs ressources;
- Décrivent le droit à réparation des peuples autochtones pour les terres, territoires et ressources autochtones qui ont été confisqués, pris, occupés, utilisés ou endommagés sans leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause;
- Exposent les droits des peuples autochtones à la préservation et à la protection de l'environnement, en ce compris leurs terres, territoires et ressources;

- Interdisent les activités militaires sur les terres et territoires des peuples autochtones sauf si certains critères sont réunis; et
- Exposent le droit des peuples autochtones de développer leurs terres, territoires ou ressources, comprenant l'obligation d'obtenir le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause de ces peuples avant d'approuver des projets ayant un impact sur leurs terres, territoires et ressources.

68. La notion de territoire des peuples autochtones doit être prise au sens large, conformément à l'approche de ces peuples qui consiste à faire référence à « l'ensemble de l'espace symbolique dans lequel une culture autochtone donnée s'est développée, comprenant non seulement les terres mais également le 'paysage sacré' qui correspond à leur vision du monde. »<sup>71</sup> Le contexte déterminera la portée des réclamations des peuples autochtones envers leurs territoires au titre de la Déclaration lorsque des personnes non autochtones détiennent ces terres en vertu de la législation nationale mais qu'elles les ont acquises sans le consentement des peuples concernés. Le contexte sera également essentiel pour déterminer la réparation exacte appropriée pour les confiscations de terres de peuples autochtones visée à l'article 28. Dans les deux cas, les préférences des peuples autochtones et la compréhension qu'ils ont de leurs propres droits doivent être des facteurs primordiaux. L'article 46, paragraphe 2, pourrait également être pertinent.

69. Pour être conformes à la Déclaration, les mesures prises pour clarifier les droits de propriété des peuples autochtones et pour délimiter leurs terres doivent respecter les pratiques coutumières de ces peuples en matière de propriété foncière. La prudence est de mise pour s'assurer que les analyses juridiques qui seront menées pour établir les droits des peuples autochtones en matière de terres, de territoires et de ressources ne sont pas restrictives et ne présentent pas un penchant marqué pour les conceptions non autochtones de la propriété foncière, de crainte qu'elles ne soient utilisées pour rejeter injustement les prétentions légitimes des peuples autochtones à l'égard de leurs territoires et ressources, notamment ceux qu'ils utilisent traditionnellement<sup>72</sup>.

70. L'évolution du droit international coutumier vient étayer les dispositions de la Convention relatives aux droits fonciers.

71. Dans le contexte des changements climatiques, les peuples autochtones ont déclaré que « la garantie de nos droits relatifs à nos terres, forêts, eaux et ressources ancestrales constitue le fondement d'un développement local social, culturel, spirituel et économique durable et une certaine assurance contre notre vulnérabilité aux effets des changements climatiques »<sup>73</sup>.

72. La diminution de la superficie des terres autochtones en conséquence des changements climatiques (îles qui « sombrent » et fonte des glaces) souligne la

<sup>71</sup> A. Regino Montes et G. Torres Cisneros, « The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: the foundation of a new relationship between indigenous peoples, State and societies » in C. Charters et R. Stavenhagen (sous la direction du Groupe de travail sur les questions autochtones, Copenhague, 2009).

<sup>72</sup> A. Erueti, « The demarcation of indigenous peoples' traditional lands: comparing domestic principles of demarcation with emerging principles of international law », *Arizona Journal of International and Comparative Law*, vol. 23, n° 3 (2006).

<sup>73</sup> Voir *supra*, note 15, par. 11.

nécessité de mettre en place des politiques internationales et nationales relatives aux changements climatiques pour atténuer fortement l'impact des changements climatiques, dans le but de faire respecter les droits relatifs aux terres, aux territoires et aux ressources garantis par la Déclaration. La perte de ces territoires a également des conséquences significatives sur d'autres droits, tels que les activités traditionnelles des peuples autochtones envers leurs ressources, par exemple la chasse et la pêche.

73. Les synergies potentielles entre l'atténuation des changements climatiques et la protection et la promotion des droits des peuples autochtones à l'égard de leurs terres, territoires et ressources apparaissent dans les décisions rendues par la Cour interaméricaine des droits de l'homme dans le cadre des affaires *Awás Tingni c. Nicaragua* et *Saramaka c. Suriname* dans lesquelles les peuples ont obtenu la reconnaissance de leurs droits fonciers dans une situation où ils faisaient l'objet de concessions d'exploitation du bois non autorisées (par les peuples)<sup>74</sup>.

74. Les terres, territoires et ressources des peuples autochtones sont particulièrement vulnérables aux politiques et aux législations relatives aux changements climatiques, en particulier lorsque les droits de propriété doivent encore être définis ou sont incertains ou contestés d'une autre manière. Les politiques relatives aux changements climatiques visant à construire des barrages, à investir dans des arbres et à développer des plantations pour les biocarburants, par exemple, peuvent toutes inciter à ne pas reconnaître les terres des peuples autochtones et à les déplacer. Un avocat autochtone spécialisé a relevé que les mécanismes d'échange de droits d'émission pourraient « encore amoindrir les droits et intérêts des peuples autochtones en matière foncière, par l'extinction des droits autochtones et la perte de l'accès à l'utilisation des ressources naturelles. Les titres autochtones sont susceptibles de s'éteindre. »<sup>75</sup>

75. Inversement, l'existence de droits sûrs et clairs pour les peuples autochtones en matière foncière et forestière peut faciliter leur maintien, ce qui peut être positif du point de vue du programme REDD, et est considérée comme un indice de la promptitude d'un État à mettre en œuvre des politiques REDD<sup>76</sup>.

### **Droit à un consentement préalable, libre et éclairé**

76. Le droit au consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause est étroitement lié à l'autodétermination des peuples autochtones et à d'autres obligations en matière de droits de l'homme, en particulier le droit à la participation. Ce droit a été sanctionné par de multiples conclusions émanant, par exemple, du Conseil des droits de l'homme, d'organes interaméricains des droits de l'homme, du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation<sup>77</sup>, du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, du Comité des droits de l'homme et de l'Instance

<sup>74</sup> Voir *supra*, note 42.

<sup>75</sup> E. Gerrard, « Impacts and Opportunities for Climate Change: Indigenous Participation in Environmental Markets », *Native Title Research Units* (2008), 15.

<sup>76</sup> L. Westholm et consorts, « Assessment of Existing Global Financial Initiatives and Monitoring Aspects of Carbon Sinks in Forest Ecosystems – the Issue of REDD », et N. Stern, *The Economics of Climate Change: The Stern Review* (Cambridge, Cambridge University Press 2007).

<sup>77</sup> Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation, *Large-scale land acquisitions and leases: a set of core principles and measures to address the human rights challenge* (2009).

permanente. Certaines législations nationales ont également évolué conformément à l'obligation relative au consentement<sup>78</sup>.

77. Le Rapporteur spécial sur les peuples autochtones a commenté la signification de ce consentement dans les articles pertinents de la Déclaration<sup>79</sup> (voir A/HRC/12/34) et l'Instance permanente a détaillé les éléments de ce concept lors de sa quatrième session<sup>80</sup>. Celui-ci implique l'obligation visée à l'article 19 pour les États de se concerter et de coopérer avec les peuples autochtones par l'intermédiaire de leurs propres institutions représentatives afin d'obtenir leur consentement avant d'adopter et d'appliquer des mesures législatives ou administratives susceptibles de les concerner. L'article 32, paragraphe 2, impose une obligation spécifique en matière de consentement préalable, libre et éclairé pour « 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. » Les articles 10, 11, 15, 17, 18, 28, 29, 30, 36 et 38, notamment, sont également pertinents en la matière.

78. Comme cela a été dit, il est bénéfique, d'un point de vue pragmatique, d'associer les peuples autochtones à des processus susceptibles de les concerner. Par ailleurs, des experts en la matière ont conclu que le processus de consentement préalable, libre et éclairé « pourrait éventuellement déboucher sur des solutions équitables et évoluer en souplesse pour, à son tour, conduire à une gestion et à un processus de prise de décision conjoints »<sup>81</sup>.

79. Les obligations précises en la matière au titre de la Déclaration varient en fonction des circonstances particulières et du sujet en question, bien qu'il faille toujours chercher le consentement des peuples autochtones<sup>82</sup>. Des obligations particulières sont également imposées lorsque les décisions d'États affectant les peuples autochtones ont également un impact plus large, « par le fait que la démocratie représentative normale ne peut faire dûment droit aux préoccupations de peuples le plus souvent en marge de la vie politique »<sup>83</sup>.

80. En se fondant sur les expériences passées des peuples autochtones, les situations où le droit à ce consentement se manifesterait probablement sont celles où les intérêts suivants sont en jeu (liste non exhaustive)<sup>84</sup>.

- Les terres, territoires et ressources des peuples autochtones, en ce compris leur environnement;
- Les droits des peuples autochtones au titre d'un traité, d'un accord ou d'un autre arrangement constructif;
- Les activités dans les zones autochtones, notamment des industries extractives, de développement, touristiques et d'aménagement hydraulique; et

<sup>78</sup> Par exemple, *Nation Haïda c/ Colombie britannique (Ministère des forêts)* [2004] 3 SCR 511.

<sup>79</sup> Voir supra, note 73.

<sup>80</sup> Voir *Documents officiels du Comité économique et social, 2005, Supplément n° 43 (E/2005/43)* (par. 69, 86 et 137).

<sup>81</sup> Instance permanente, « Rapport sur les travaux de l'Atelier international sur le consentement préalable, libre et éclairé et les peuples autochtones », document E/C.19/2005/3, par. 42.

<sup>82</sup> A/HRC/12/34, paragraphe 47.

<sup>83</sup> Ibid., par. 42.

<sup>84</sup> E/C.19/2005/3, par. 45.

- Les connaissances traditionnelles des peuples autochtones.

81. De manière générale, les initiatives tendant à recueillir le consentement préalable, libre et éclairé des peuples autochtones doivent toujours être entreprises de bonne foi<sup>85</sup>. « Libre » (ou donné librement) suppose que les peuples autochtones ne sont soumis à aucune coercition, intimidation ou manipulation<sup>86</sup>. « Préalable » suppose que le consentement doit être sollicité « suffisamment longtemps avant toute autorisation ou début d'activité et que les délais nécessaires aux processus autochtones de consultation et de recherche d'un consensus ont été respectés ». Une information complète doit être fournie : par exemple, dans le contexte des changements climatiques, les manières spécifiques dont les mesures d'atténuation et d'adaptation vont probablement affecter les peuples autochtones ainsi que les dernières informations scientifiques sur les effets des changements climatiques. Ces informations devraient comprendre des données précises sur la nature, l'ampleur et la réversibilité de tout projet, ainsi que sur sa durée et une évaluation de sa nécessité. Elles devraient par ailleurs être présentées de manière appropriée pour les peuples autochtones en question, en gardant à l'esprit que certains peuples autochtones préfèrent les formes orales de communication et qu'il se peut qu'ils ne parlent que leur propre langue indigène. Il convient d'offrir aux peuples autochtones l'opportunité de débattre et de délibérer sur toute proposition susceptible de les concerner. Dans leur concertation avec les peuples autochtones, les États doivent veiller à travailler avec les organes qui représentent le peuple concerné et à respecter les structures institutionnelles et décisionnelles des peuples autochtones, comme l'impose la Déclaration<sup>87</sup>.

82. La Déclaration impose également aux États, dans un cadre international, comme celui de la Convention-cadre, de se conformer aux dispositions de la Déclaration relatives au consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause. Notamment, des peuples autochtones se sont opposés à plusieurs propositions de mesures relatives aux changements climatiques à moins qu'elles ne soient conformes à la Déclaration.

---

<sup>85</sup> Ibid., par. 39.

<sup>86</sup> Ibid., par. 46 i).

<sup>87</sup> Ibid., par. 24.