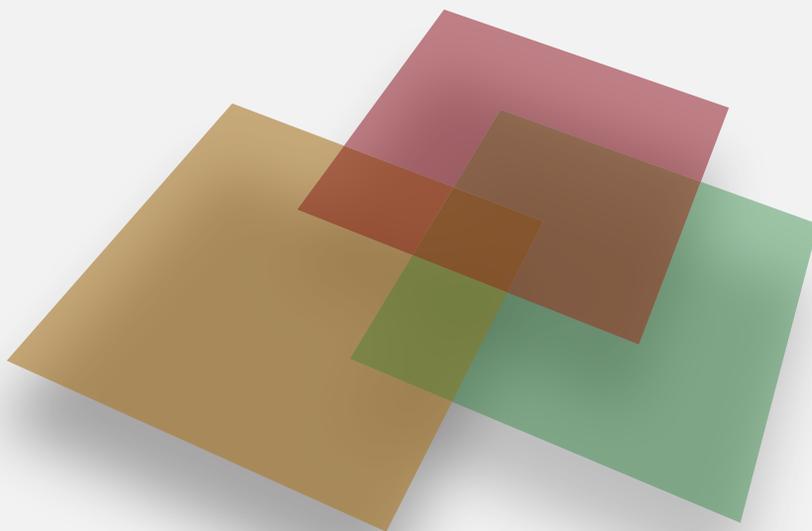




Bureau
International
du Travail
Genève

Manuel à l'usage des trois mandats de l'OIT

Comprendre la convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989



Programme pour la
Promotion de la Convention
n° 169 (PRO 169)

Département des normes
internationales du travail



**Comprendre la convention (n° 169)
relative aux peuples indigènes
et tribaux, 1989**

Manuel à l'usage des mandants tripartites de l'OIT

**Comprendre la convention (n° 169)
relative aux peuples indigènes
et tribaux, 1989**

Manuel à l'usage des mandants tripartites de l'OIT

Copyright © Organisation internationale du Travail 2013
Première édition 2013

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole no 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, des courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être envoyée à l'adresse suivante: Publications du BIT (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel: pubdroit@ilo.org. Ces demandes seront toujours les bienvenues.

Bibliothèques, institutions et autres utilisateurs enregistrés auprès d'un organisme de gestion des droits de reproduction ne peuvent faire des copies qu'en accord avec les conditions et droits qui leur ont été octroyés. Visitez le site www.ifrro.org afin de trouver l'organisme responsable de la gestion des droits de reproduction dans votre pays.

Comprendre la convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989. Manuel à usage des mandants tripartites de l'OIT / Bureau international du Travail, Département des normes internationales du travail. - Genève: BIT, 2013

ISBN 978-92-2-226242-7 (impression)

ISBN 978-92-2-226243-4 (web pdf)

Données de catalogage du BIT

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les publications et les produits électroniques du Bureau international du Travail peuvent être obtenus dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement, de même qu'un catalogue ou une liste des nouvelles publications, à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel: pubvente@ilo.org.

Visitez notre site Web: www.ilo.org/publns.

Photocomposé en Suisse

SCR

Imprimé par le Bureau International du Travail, Genève, Suisse

TABLE DES MATIÈRES

Liste des abréviations	vii
Remerciements	ix
Avant-propos	xi
Partie 1	
Introduction à la convention de l'OIT n° 169	1
Qu'est-ce que la Convention n° 169?	1
Qui sont les peuples autochtones et tribaux?	2
Les peuples autochtones et tribaux ont-ils des droits «spéciaux»?	3
Pourquoi l'OIT est-elle concernée par les peuples autochtones?	4
Les conditions de travail des peuples autochtones sont-elles toujours un sujet de préoccupation?	5
Quel est le statut juridique de la convention?	5
À qui incombe la responsabilité de la mise en oeuvre de la convention?	6
De quelle manière la mise en oeuvre de la Convention est-elle supervisée?	7
Quel est le rôle des organisations d'employeurs et de travailleurs?	8
Les peuples autochtones ont-ils accès aux procédures et à l'assistance de l'OIT?	9
Quelle est la contribution de la convention n° 169 de l'OIT au développement national?	10
D'autres instruments internationaux relatifs aux peuples autochtones	11
Partie 2	
Consultation et participation	13
Pourquoi la consultation et la participation sont-elles la pierre angulaire de la convention?	13

Que dit la convention à propos de la consultation?	14
Pourquoi la consultation des peuples autochtones nécessite-t-elle une attention particulière?	16
À qui incombe la responsabilité d'engager des consultations?	16
Qui doit être consulté?	17
En quoi consistent des procédures appropriées?	18
Est-il requis de parvenir à un accord?	19
La consultation contribue-t-elle à la prévention de conflits?	20
Quels sont les obstacles à la conduite de consultations?	20
Que dit la convention à propos de la participation?	21
Quel est le rapport entre consultation et participation?	22
Partie 3	
Terre et ressources naturelles	23
Quelle est la portée des droits des peuples autochtones sur leurs terres?	23
Les peuples autochtones ont-ils un droit sur les ressources naturelles?	24
Partie 4	
Implications pour le secteur privé	27
Quelles sont les implications de la convention n° 169 pour le secteur privé?	27
Les entreprises ont-elles une obligation générale de respecter les droits des peuples autochtones?	28
Annexe A	
Sources d'information	31
Information générale:	31
Éléments d'orientation concernant la convention n° 169.	31
Documents portant sur les conditions de travail des peuples autochtones	32
Annexe B	
La convention n° 169	33

LISTE DES ABRÉVIATIONS

ACT/EMP	Bureau des activités pour les employeurs
ACTRAV	Bureau des activités pour les travailleurs
CApp	Commission de l'application des normes de la conférence
CEACR	Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations
CIT	Conférence internationale du Travail
DNUDPA	Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones
OIT	Organisation internationale du Travail
ONU	Organisation des Nations unies
PRO 169	Programme pour la promotion de la convention de l'OIT n° 169

REMERCIEMENTS

Ce manuel a été élaboré par Birgitte Feiring, une ex conseillère technique principale du Programme pour la promotion de la convention de l'OIT n° 169 (PRO 169) sous la direction de Mme Cleopatra Doumbia-Henry, Directrice du Département de normes internationales du travail. Il tire sa substance de la somme des commentaires et analyses formulés par les organes de contrôle de l'OIT, notamment la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR), à propos de cet instrument. Diverses publications antérieures de l'OIT relatives aux peuples autochtones et tribaux et diverses études réalisées récemment par MM. Lee Swepston et Victor Toledo dans ce domaine ont également servi de source d'inspiration. Enfin, le texte a été enrichi et amélioré par les commentaires de fonctionnaires du Département des normes internationales du travail et du Programme pour la promotion de la convention de l'OIT n° 169, et par ceux de représentants du bureau des activités pour les employeurs (ACT/EMP) et du bureau des activités pour les travailleurs (AC-TRAV) du BIT.

AVANT-PROPOS

L'objectif de ce manuel est de répondre à certaines questions essentielles que se posent les mandants de l'OIT au sujet de la convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux¹, 1989. Il a été élaboré en étroite coopération avec le bureau des activités pour les employeurs (ACT/EMP) et le bureau des activités pour les travailleurs (ACTRAV), dans le but de procurer aux mandants un instrument pratique permettant de mieux comprendre la pertinence, la portée et les implications de la convention et soutenir les efforts déployés de manière concertée pour sa mise en œuvre.

La convention n° 169 est une convention unique en son genre. Adoptée par la Conférence internationale du Travail en sa 76^{ième} session, en 1989, en coopération avec les institutions du système des Nations unies, elle est le fruit d'un consensus auquel sont parvenus les trois mandants de l'OIT. Dans le cadre de sa mission de promouvoir la justice sociale, les droits de l'homme et le travail décent, l'OIT considère les peuples autochtones et tribaux comme l'un des groupes les plus vulnérables. La convention n° 169 aborde la situation de plus de 5.000 peuples autochtones et tribaux qui représentent plus de 370 millions d'individus vivant dans plus de 70 pays de toutes les régions du monde. Ces peuples ont des cultures, des langues, des modes de vie et des systèmes de connaissance qui leur sont propres. Dans beaucoup de pays, ils se heurtent à la discrimination et à des conditions de travail qui relèvent de l'exploitation, situation indissociable de leur marginalisation généralisée et de

¹ La majorité des communautés concernées préfèrent être appelées «autochtones» plutôt qu'«indigènes». Par conséquent, cette publication fait un usage interchangeable de ces deux concepts.

leur pauvreté chronique. L'OIT a commencé à se préoccuper de la situation de ces peuples dans les années 20, en engageant une démarche visant à mettre un terme aux conditions de travail discriminatoires auxquelles ils étaient soumis. Reconnaisant les particularités et la complexité des situations des peuples autochtones, la convention n° 169 suit une approche holistique, couvrant tout un éventail de questions qui se rapportent à la vie et au bien-être de ces peuples. La convention n° 169 est devenue un instrument de référence mondial, qui marque de son empreinte la gouvernance et des politiques de développement et dont les effets s'étendent bien au-delà des seuls pays qui l'ont ratifié. Par ailleurs, la convention n° 169 constitue, pour des gouvernements, un instrument propre à favoriser l'instauration d'un climat propice à la création d'entreprises durables.

La publication de ce manuel vient à point nommé, étant donné que la convention n° 169 a été ratifiée récemment par un plus grand nombre d'États, y compris d'Afrique et d'Asie, et que sa mise en œuvre est devenue un sujet de discussion pour les organes de contrôle de l'OIT et pour les mandants de cette organisation. La Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable de 2008 reconnaît que, «dans un contexte mondial marqué par une interdépendance et une complexité croissante ... les valeurs fondamentales de liberté, de dignité de la personne, de justice sociale, de sécurité et de non-discrimination sont essentielles pour un développement et une efficacité durables en matière économique et sociale». Les droits et les préoccupations des peuples autochtones et tribaux ont acquis aujourd'hui une résonance inégalée, s'imposant dans le débat global sur les droits de l'homme, la gouvernance, la réduction de la pauvreté, le développement économique, l'économie sociale, le changement climatique, le développement durable et la protection de l'environnement. La mise en œuvre progressive de la convention génère une expérience et des connaissances susceptibles d'inspirer des nouveaux efforts. Les droits étroitement interdépendants à la consultation et à la participation dans la prise de décision ont suscité un intérêt particulier pour la portée, la mise en œuvre et l'opérationnalisation de la convention.

Ce manuel veut apporter des réponses à certaines questions fondamentales sur la convention n° 169, notamment sur la finalité, la portée et la mise en œuvre du droit à la consultation. Les peuples autochtones, comme tout autre groupe, ne peuvent invoquer directement la convention devant les organes de contrôle de l'OIT mais utilisent le canal des mandants tripartites de l'OIT pour exprimer leur questionnement et leurs préoccupations. Jusqu'à ce jour, les peuples autochtones et tribaux ont toujours fait entendre leur voix par l'intermédiaire de syndicats nationaux ou internationaux, auxquels ils se sont affiliés et dans certains pays ils ont fondé des organisations syndicales propres à eux. Ce manuel vise en particulier à répondre à une attente des mandants

de l'OIT, en l'occurrence un guide pratique pouvant leur faciliter la mise en œuvre des droits des peuples autochtones tels que prévus par la convention, à comprendre le rôle qu'ils ont à jouer eux-mêmes dans ce cadre et à aider les entreprises à maîtriser la convention dans la poursuite de leurs objectifs et projets d'investissements.

J'ai le ferme espoir que ce manuel contribuera à renforcer le dialogue entre les mandants de l'OIT et les peuples autochtones et tribaux, en perspective de la ratification et de la mise en œuvre progressive de la convention de l'OIT n° 169.

Cleopatra Doumbia-Henry
*Directrice du Département
des normes internationales
du travail (NORMES)*

PARTIE 1

Introduction à la convention de l'OIT n° 169

QU'EST-CE QUE LA CONVENTION DE L'OIT N° 169?

La convention de l'OIT n° 169 relative aux peuples autochtones et tribaux est un traité international adopté par la Conférence internationale du Travail en 1989. Elle incarne le consensus auquel sont parvenus les trois mandants de l'OIT sur les droits des peuples autochtones et tribaux dans les États-nations où ils vivent et sur la responsabilité des gouvernements de protéger ces droits. Elle est basée sur le respect des cultures et des modes de vie de ces peuples et elle reconnaît leur droit à la terre et aux ressources naturelles ainsi que leur droit de définir leurs propres priorités en matière de développement. Elle a pour ambition de faire disparaître les pratiques discriminatoires dont ils sont victimes et de leur permettre de prendre part aux décisions qui affectent leur existence. C'est pourquoi les principes fondamentaux de la consultation et de la participation en sont la pierre angulaire. De plus, elle couvre un vaste éventail de questions inhérentes à leur existence, notamment en matière d'emploi, de formation professionnelle, d'éducation, de santé, de sécurité sociale, de droit coutumier, d'institutions traditionnelles, de langue, de croyances et de coopération transfrontière.

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

Convention de l'OIT n° 169, article 7 (1)

QUI SONT LES PEUPLES AUTOCHTONES ET TRIBAUX?

L'appartenance à un «peuple autochtone et tribal» est le commun dénominateur de plus de 370 millions d'individus, dans plus de 70 pays du monde. Ces personnes représentent approximativement 5 % de la population mondiale mais constituent plus de 15 % des pauvres de la planète. Il existe des peuples autochtones et tribaux dans toutes les régions du monde, de l'Arctique aux forêts tropicales. Il n'y a pas de définition universelle de la notion de peuple autochtone ou tribal mais la convention n° 169 propose un ensemble d'éléments subjectifs et objectifs qui sont utilisés conjointement pour identifier ces peuples dans n'importe quel pays.

Compte tenu de la diversité des peuples qu'elle vise à protéger, la convention utilise une terminologie inclusive peuples «autochtones et tribaux», reconnaissant le même ensemble de droits à l'un et l'autre groupe. En Amérique latine, par exemple, le terme «tribal» est employé pour désigner certaines communautés d'ascendance africaine.

Souvent, les peuples autochtones et tribaux sont désignés par des appellations locales telles que «adivasi, habitants des hauteurs, tribus des collines, chasseurs-cueilleurs» ou d'autres vocables. Plusieurs pays ont établi des registres spécifiques pour ces peuples. Dans certains cas, lorsqu'il y a eu un certain manque de clarté à propos de l'application de critères subjectifs ou objectifs, la commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEARC) a procédé à une analyse de la situation et a adressé ses commentaires au pays concerné.

	Critères subjectifs	Critères objectifs
Peuples autochtones	Sentiment d'appartenance à un peuple autochtone	<ul style="list-style-type: none">- Descendance de populations ayant habité le pays où la région géographique à laquelle appartient le pays au moment de sa conquête ou sa colonisation ou de l'établissement de ses frontières politiques actuelles.- Maintien tout ou partie de leurs institutions sociales, économiques, culturelles et politiques, quel que soit leur statut juridique
Peuples tribaux	Sentiment d'appartenance à un peuple tribal	<ul style="list-style-type: none">- Des conditions sociales, culturelles et économiques les distinguent des autres sections de la communauté nationale.- Statut régi entièrement ou partiellement par des coutumes ou traditions propres ou par une législation spéciale

LES PEUPLES AUTOCHTONES ET TRIBAUX ONT-ILS DES DROITS «SPÉCIAUX»?

L'histoire des peuples autochtones est marquée par la discrimination, la marginalisation, l'ethnocide ou même le génocide et malheureusement, les violations de leurs droits fondamentaux continuent de se produire. C'est pourquoi la convention n° 169 réaffirme que les peuples autochtones et tribaux doivent jouir des mêmes droits et des mêmes libertés fondamentales que les autres êtres humains. Cela implique, en même temps, que les coutumes autochtones ne peuvent être justifiées si elles violent les droits de l'homme universels. Cela est particulièrement important dans certaines circonstances où, par exemple, la coutume ou la tradition nie aux femmes autochtones des droits fondamentaux tels que l'accès à l'éducation ou la propriété.

Les droits des peuples autochtones ne sont pas des droits «spéciaux» mais une déclinaison des droits de l'homme universels tel qu'ils s'appliquent à ces peuples. C'est-à-dire, qu'il s'agit d'une réaffirmation de ces droits dans le contexte de la situation de ces peuples, en tenant compte de la dimension collective de ces droits. Par exemple, des enfants autochtones ont le même droit à l'éducation que les autres enfants mais leur situation distincte sur les plans de la langue, de l'histoire, des connaissances, des valeurs et des aspirations doit être prise en compte dans les programmes d'enseignement qui leur sont destinés. C'est pourquoi la convention prévoit des mesures spéciales en vue d'assurer une égalité effective entre les peuples autochtones et les autres composantes d'une société. Mais l'obligation d'instaurer des mesures spéciales ne signifie pas pour autant que la convention exige à ce que les peuples autochtones jouissent de privilèges spéciaux par rapport au reste de la population.

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

Convention de l'OIT n° 169, article 3 (1)

POURQUOI L'OIT EST-ELLE CONCERNÉE PAR LES PEUPLES AUTOCHTONES?

La situation des peuples autochtones est au coeur des préoccupations de l'OIT depuis la création de cette organisation. La discrimination à l'égard des travailleurs appartenant à ces peuples, et l'exploitation dont ils ont fait l'objet sont à l'origine de l'adoption de certaines normes, telles que la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930. Au cours des années 50, il est devenu de plus en plus évident que les conditions de travail imposées à ces peuples étaient la conséquence d'injustices et de préjugés profondément ancrés et intrinsèquement liés à la question plus large de leur identité, leur langue, leur culture, leurs coutumes et leurs terres. C'est la raison pour laquelle en 1957 l'OIT adopta, au nom du système des Nations unies, la convention n° 107 relative aux populations aborigènes et tribales. Cette convention fut le premier traité international à aborder la question des droits des peuples autochtones. Elle est toujours en vigueur à l'égard de 17 pays, dans lesquels elle constitue l'instrument garantissant certains droits minimums. Mais elle est fermée à toute nouvelle ratification depuis l'entrée en vigueur de la convention n° 169.

La convention n° 107 était empreinte d'une conception fondée sur l'assimilation, typique de son époque. Elle était basée sur une perception aux termes de laquelle: la seule possibilité d'avenir pour les peuples autochtones était l'intégration dans le reste de la société et qu'il revenait à cette dernière de prendre les décisions concernant leur développement. En 1986, une commission d'experts convoquée par le conseil d'administration du BIT conclut que «l'approche intégrationniste de la convention était dépassée et l'application de cet instrument portait préjudice au monde moderne». Le BIT entreprit donc de procéder à une révision de la convention n° 107, et c'est ainsi que fut adoptée finalement en 1989 la convention n° 169 relatives aux peuples indigènes et tribaux.

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

Convention de l'OIT n° 169, préambule

LES CONDITIONS DE TRAVAIL DES PEUPLES AUTOCHTONES SONT-ELLES TOUJOURS UN SUJET DE PRÉOCCUPATION?

Toutes les statistiques et toutes les études montrent que les peuples autochtones continuent de souffrir des pires formes d'exploitation au travail et que la discrimination, le travail des enfants et le travail forcé affectent cette catégorie de manière disproportionnée. Sur le marché du travail, les autochtones se heurtent à des obstacles et à des désavantages puisqu'ils n'ont qu'un accès limité à l'éducation et à la formation professionnelle et leurs connaissances traditionnelles et leurs compétences ne sont pas forcément appréciées ou demandées. Leur situation de pauvreté et de marginalisation les expose particulièrement à des pratiques d'exploitation telles que le travail en servitude, la traite, les travaux dangereux et les pires formes de travail des enfants. Souvent, la discrimination à laquelle ils se heurtent vise leur mode de vie traditionnel en tant que tel. C'est le cas, par exemple, lorsque leurs pratiques de culture itinérante, leurs pratiques d'élevage, de chasse et de cueillette se heurtent à des restrictions ou que leurs droits à la terre et aux ressources naturelles ne sont pas reconnus. À cela s'ajoute que, souvent, ces peuples ne sont pas conscients de leurs droits et ont des liens faibles avec les organisations de travailleurs. La convention n° 169 comporte une section entière consacrée aux droits des peuples autochtones à l'emploi, à la formation professionnelle et à la protection de leurs droits au travail. De plus, l'OIT et ses mandants ont de plus en plus pour pratique d'aborder la situation des peuples autochtones à travers les conventions fondamentales, qui sont les conventions contre la discrimination, le travail forcé et le travail des enfants, et les conventions pour la liberté d'association et le droit à la négociation collective.

QUEL EST LE STATUT JURIDIQUE DE LA CONVENTION?

La convention n° 169 est un traité international, qui devient contraignant à l'égard des États à travers sa ratification. À ce jour, elle a été ratifiée par 22 États membres de l'OIT d'Amérique latine, d'Asie, d'Afrique et d'Europe, étendant ainsi ses effets à plus de 50 millions d'individus appartenant à des peuples autochtones et tribaux. Au-delà du cercle des États qui l'ont ratifiée, la convention n° 169 est une référence internationale, invoquée et utilisée par les organes des Nations unies, les instances régionales des droits de l'homme et les juridictions nationales. Elle a inspiré nombre des politiques de développement et mesures de sauvegarde ainsi que nombre de cadres législatifs. La décision de ratifier cet instrument, comme celle de ratifier toute autre convention internationale du travail, est une décision souveraine de l'État, et l'initiative n'en appartient qu'à celui-ci. Sa ratification est souvent précédée par un long processus de dialogue

entre gouvernement, peuples autochtones, organisations d'employeurs et de travailleurs et autres composantes de la société. Les États qui la ratifient ont l'obligation de la mettre en oeuvre de bonne foi dans leur législation et dans leur pratique et d'assurer que les peuples autochtones soient consultés et qu'ils puissent participer à ce processus. Cela implique que l'État doit revoir sa législation, sa politique et ses programmes et les ajuster, au besoin, aux dispositions de la convention et s'efforcer de parvenir dans la pratique aux résultats escomptés, notamment en termes d'élimination des inégalités économiques et sociales entre les membres des peuples autochtones et les autres composantes de la société.

Dans certains pays l'ayant ratifiée, la convention a force de loi dès sa ratification et peut être invoquée comme moyen de droit devant les juridictions nationales, lesquelles peuvent elles-mêmes s'appuyer directement sur ses dispositions. Toutefois, même dans les pays où les traités sont directement applicables en droit interne, des dispositions législatives spécifiques seront normalement nécessaires pour assurer l'application effective de la convention.

1. Il incombe aux gouvernements de:

- développer une action coordonnée et systématique en vue de protéger les droits des peuples indigènes et de garantir le respect de leur intégrité.
- établir des institutions ou autres mécanismes appropriés pour administrer les programmes affectant les peuples intéressés et veiller à ce qu'ils disposent des moyens nécessaires à l'accomplissement de leurs fonctions.
- assurer que la planification, la coordination, la mise en oeuvre et l'évaluation de ces programmes s'effectuent en coopération avec les peuples intéressés.
- proposer des mesures législatives et autres et en contrôler l'application.

Voir: convention de l'OIT n° 169, articles 2 (1) et 33 (1) et (2).

À QUI INCOMBE LA RESPONSABILITÉ DE LA MISE EN OEUVRE DE LA CONVENTION?

La ratification de la convention n° 169 est une étape importante de la démarche visant à sortir les peuples autochtones de l'exclusion et de la discrimination et garantir que leurs droits soient respectés et que les inégalités économiques et sociales entre eux et le reste de la société soient éliminées. La responsabilité de la mise en oeuvre de la convention incombe aux gouvernements des pays qui la ratifient. Considérant le champ couvert par la convention, il est souligné dans cet instrument que l'action gouvernementale doit être coordonnée et systématique. Cela impliquera, dans la plupart de cas, de mettre en place des mécanismes

de coordination entre diverses institutions gouvernementales, étant donné que les questions intéressant les peuples autochtones touchent à des domaines très divers. Dans la majorité de pays, le ministère du travail est l'organe central de la mise en oeuvre, alors que dans d'autres, ça peut être un autre ministère ou une institution gouvernementale distincte qui sera responsable des questions concernant les peuples autochtones. Une coordination est également nécessaire avec les ministères en charge des domaines tels que les finances, la santé, l'éducation et la sécurité sociale. A travers toute la convention, il est souligné que les mesures d'application doivent être planifiées, coordonnées, exécutées et évaluées en coopération avec les peuples autochtones. Pour que cela soit possible, le gouvernement doit mettre en place des mécanismes de consultation et de participation. Le processus de mise en oeuvre présentera des caractéristiques uniques à chaque pays puisqu'il devra être conçu en fonction des données sociales, culturelles, géographiques, économiques et historiques qui lui sont propres. C'est la raison pour laquelle la convention comporte un élément de flexibilité en prévoyant que la nature et la portée des mesures de mise en oeuvre seront déterminées dans chaque pays en fonction des caractéristiques propres à celui-ci.

- La ratification est un acte international par lequel un État établit sur le plan international son consentement à être lié par un traité.
- Tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi. Une partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité.

Voir convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités.

DE QUELLE MANIÈRE LA MISE EN OEUVRE DE LA CONVENTION EST-ELLE SUPERVISÉE?

Les États qui ratifient la convention n° 169 s'engagent à soumettre à intervalles réguliers – au moins tous les cinq ans² – à l'OIT des rapports sur sa mise en oeuvre. Ces rapports doivent être élaborés au niveau national en concertation

² Cette obligation n'est pas spécifique à la convention n° 169. L'obligation de soumettre des rapports découle des articles 19 et 22 de la Constitution de l'OIT et elle s'applique pour toutes les conventions ratifiées par les États membres de l'organisation.

avec les organisations de travailleurs et employeurs. Pour l'élaboration de ces rapports, l'OIT encourage également les États à consulter les peuples autochtones et tribaux du pays, à travers leurs institutions traditionnelles. En outre, conformément à la Constitution de l'OIT, des organisations d'employeurs et de travailleurs peuvent fournir des informations et des commentaires sur l'application de la convention, y compris pour signaler des progrès, ou engager des procédures («réclamations») ayant pour objet d'attirer l'attention des organes de contrôle de l'OIT sur des atteintes ou des violations. Ces rapports sont examinés par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR), laquelle adresse à son tour aux États concernés des commentaires qui visent à orienter le processus de mise en oeuvre. Les observations de la Commission d'experts sont soumises à l'attention de la commission de la conférence sur l'application des normes, instance tripartite qui retient un certain nombre de cas afin d'y consacrer une discussion donnant lieu à des conclusions qui sont adressées à l'État concerné. L'article 24 de la Constitution de l'OIT permet à des organisations d'employeurs ou de travailleurs de saisir l'organisation d'une réclamation lorsqu'elles présumant la violation d'une convention. Une telle réclamation est instruite par un comité tripartite constitué par le Conseil d'administration, comité qui formule à son tour des conclusions et des recommandations. Le contrôle de l'application de la convention n° 169 est un processus très dynamique, et son exercice a donné lieu à l'échange de quantités d'informations, de commentaires et de conclusions. La plupart de cas qui ont été signalés à l'attention des organes de contrôle portant sur des allégations de défauts de consultation des peuples autochtones sur des mesures ou des projets qui les affectent ou affectent leur terre.

QUEL EST LE RÔLE DES ORGANISATIONS D'EMPLOYEURS ET DE TRAVAILLEURS?

L'OIT est basée sur le principe du tripartisme, qui implique un dialogue et une coopération entre gouvernements, employeurs et travailleurs dans la for-

Les mécanismes de contrôle de l'OIT ont pour particularité d'être axés sur un dialogue continu avec les gouvernements et de comporter la possibilité d'une proposition d'assistance technique pour résoudre le problème rencontré. Tous les commentaires des organes de contrôle contribuent à une compréhension plus approfondie des implications de la convention n° 169 dans des contextes spécifiques. Ils sont accessibles au public par le site Web: www.ilo.org/normlex

mulation, l'adoption et la supervision des normes du travail. Comme dans le contexte de toutes les autres conventions de l'OIT, les travailleurs et les employeurs jouent un rôle déterminant dans la promotion et l'application de la convention n° 169. Dans la plupart des cas, la ratification fait suite à un processus de sensibilisation, de renforcement des capacités, d'analyse et de dialogue entre le gouvernement, les peuples autochtones et les organisations de travailleurs et d'employeurs. À la suite de la ratification, les gouvernements sont tenus de communiquer un exemplaire de leur rapport sur l'application des conventions aux organisations les plus représentatives d'employeurs et de travailleurs. Ces organisations peuvent formuler des commentaires sur ce rapport et peuvent aussi adresser directement au BIT des commentaires ou informations propres sur l'application de la convention. Dans de nombreux cas, des organisations de travailleurs ont soumis des commentaires ou des réclamations (voir ci-dessus) aux organes de contrôle de l'OIT au nom d'organisations représentatives des peuples autochtones.

La convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976, et la recommandation (n° 152) correspondante soulignent l'importance au niveau national des consultations tripartites régulières en vue de s'assurer que les normes de l'OIT sont formulées, mise en oeuvre et supervisées avec la participation des organisations d'employeurs et de travailleurs. Une telle démarche favorise une plus large coopération entre les partenaires sociaux, assure une plus forte prise de conscience et une plus forte participation aux questions qui se rapportent aux normes internationales de travail, ce qui aboutit éventuellement à une meilleure gouvernance. Des telles consultations peuvent également porter sur la préparation et la mise en oeuvre des mesures législatives ou autres visant à faire porter effet à des conventions ratifiées comme, par exemple, la convention n° 169.

Dans certains pays, travailleurs et employeurs ont formé des alliances avec les peuples autochtones afin d'aborder des questions telles que l'existence des pratiques de travail forcé parmi les travailleurs autochtones ou au soutien du développement économique et la création d'entreprises par des employeurs autochtones.

LES PEUPLES AUTOCHTONES ONT-ILS ACCÈS AUX PROCÉDURES ET À L'ASSISTANCE DE L'OIT?

Les organisations représentatives des peuples autochtones ne sont pas parmi les mandants de l'OIT, qui sont les gouvernements, les organisations d'employeurs et les organisations de travailleurs. Cependant, les personnes appartenant à ces peuples ou leurs organisations sont incitées à faire partie

d'organisations de travailleurs ou d'employeurs. Dans certains cas, des peuples autochtones ont constitué des organisations de travailleurs ou d'employeurs spécifiques ou alors des sections spécifiques au sein d'organisations plus larges. Dans d'autres cas, des organisations de travailleurs et employeurs ont formé des alliances avec des organisations autochtones, pour traiter par exemple des situations de travail forcé. L'accès aux mécanismes de contrôle prévus par les conventions ratifiées, y compris en ce qui concerne la convention n° 169, est réglementé par la Constitution de l'OIT et limité aux seuls mandants de l'organisation. Cette limitation, qui a parfois été critiquée par les peuples autochtones, n'est pas un obstacle dans la pratique, étant donné que, ces peuples ont formé des alliances, notamment avec des syndicats pour soumettre des informations, des commentaires et des réclamations.

Pour que la convention soit plus présente dans les esprits et pour en promouvoir une mise en oeuvre effective, l'OIT s'est dotée d'un vaste programme d'assistance technique. Le programme de promotion de la convention n° 169 de l'OIT (PRO 169) est un programme global unique qui offre un appui aux mandants de l'OIT et aux peuples autochtones et tribaux dans plus de 25 pays d'Asie, d'Amérique latine et d'Afrique.

QUELLE EST LA CONTRIBUTION DE LA CONVENTION N° 169 DE L'OIT AU DÉVELOPPEMENT NATIONAL?

Dans la plupart des pays, les peuples autochtones connaissent un taux de pauvreté bien plus élevé que les autres composantes de la société, avec tous les désavantages qui y sont associés sur les plans sanitaire et éducatif. Cette situation peut, dans une large mesure, être liée, à une discrimination structurelle qui se manifeste aussi par un niveau dérisoire d'investissements publics dans les territoires autochtones en termes, par exemple, d'infrastructures et de communications. En outre, la contribution des peuples autochtones à l'économie et au développement national reste souvent invisible du fait que leur système de production soit orienté principalement vers la subsistance et que souvent ils œuvrent dans le secteur informel comme travailleurs non-qualifiés ou travailleurs domestiques. On reconnaît de plus en plus l'avantage économique considérable qu'il y aurait à surmonter la discrimination contre les peuples autochtones et le potentiel économique non moins considérable que représente leur culture, leurs connaissances, leurs systèmes de production et les ressources naturelles. Les droits des peuples autochtones à la consultation, à la participation et au partage de bénéfices doivent être respectés dans le processus de développement, afin d'éviter que ne s'installent des relations relevant de l'exploitation et génératrices des conflits.

La convention n° 169 est un instrument de bonne gouvernance et un outil pour résoudre des conflits et concilier des intérêts divergents. Si les droits et aspirations des peuples autochtones au développement sont respectés, ces peuples peuvent alors devenir partenaires à part entière dans ce processus et par conséquent, apporter une contribution majeure à l'économie nationale.

D'AUTRES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX RELATIFS AUX PEUPLES AUTOCHTONES

La Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA) a été adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies en 2007 au terme de plus de 20 années de négociations entre ces peuples et les États. La DNUDPA est l'expression des aspirations des peuples autochtones la plus récente et exhaustive. En tant que déclaration, elle n'a pas la force contraignante d'un traité. Cependant, elle a été adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies, si bien que tous les États membres de cette organisation doivent en tenir compte de bonne foi. La DNUDPA ne crée pas des droits nouveaux. Elle reflète une articulation des droits existants dans le contexte des peuples autochtones.

Les dispositions de la DNUDPA et celles de la convention n° 169 se complètent. Mais la DNUDPA aborde des questions qui ne le sont pas dans la convention n° 169, notamment la militarisation des terres autochtones et la préservation des savoirs traditionnels. La DNUDPA affirme expressément le droit des peuples autochtones à l'autodétermination, alors que la convention n° 169 ne comporte pas de telle disposition. La convention n° 169 énonce expressément les droits des peuples autochtones et tribaux à la participation, à la consultation et à l'autogestion.

PARTIE 2

Consultation et participation

Le droit des peuples autochtones et tribaux d'être consultés et de participer à la prise de décision constitue la pierre angulaire de la convention n° 169 ainsi que la base de l'application de l'éventail plus large des droits consacrés par la convention. Dans la présente partie, nous tenterons de répondre aux questions clés, qui sont souvent posées par les mandants de l'OIT au sujet de ces droits étroitement liés entre eux.

POURQUOI LA CONSULTATION ET LA PARTICIPATION SONT-ELLES LA PIERRE ANGULAIRE DE LA CONVENTION?

La consultation et la participation sont les principes fondamentaux d'une gouvernance démocratique et d'un développement inclusif. Des dispositions relatives à la consultation et à la participation ont été introduites dans la convention n° 169 dans le but d'écarter les conceptions intégrationnistes dont la convention n° 107 était empreinte. Consultation et participation sont des objectifs importants en soi mais ils sont aussi les moyens par lesquels les peuples autochtones peuvent participer pleinement aux décisions qui les concernent. La consultation et la participation ne sont pas des droits reconnus exclusivement aux peuples autochtones. La consultation est un principe fondamental que l'on retrouve dans toutes les conventions de l'OIT, où l'on prévoit la consultation entre les gouvernements, les organisations d'employeurs et les organisations de travailleurs et ainsi que ceux spécialement concernées par une convention donnée. La convention n° 169 ne fait pas exception à cet égard mais elle se distingue par le fait qu'elle affirme la nécessité de consultations spécifiques des peuples autochtone.

Compte tenu des énormes problèmes auxquels sont confrontés aujourd'hui les peuples indigènes et tribaux, eu égard notamment à la régularisation des titres de propriété des terres, à la santé, à l'éducation et à l'exploitation accrue des ressources naturelles, l'implication de ces peuples dans ces domaines et d'autres domaines qui les concernent directement est un élément essentiel pour assurer l'équité et la paix sociale grâce à l'inclusion et au dialogue...

La consultation peut être un instrument de dialogue authentique de cohésion sociale et un outil de prévention et de gestion de conflit

Observation générale sur la convention n° 169, CEACR, 79^e session, 2008, publication: 2009.

QUE DIT LA CONVENTION À PROPOS DE LA CONSULTATION?

La prescription générale de consultation des peuples autochtones trouve son expression à l'article 6 (1) de la convention. La consultation des peuples autochtones apparaît ainsi comme une obligation générale en vertu de la convention, dès lors qu'il est question de mesures législatives ou administratives affectant directement ces peuples. Il peut être question aussi bien de l'élaboration d'une législation nationale relative aux consultations que de la réalisation d'infrastructures routières sur les terres d'une communauté autochtone. La convention insiste en particulier sur la nécessité de mener des consultations dans certaines circonstances, notamment avant tout programme de prospection ou d'exploitation des ressources sous-terraines dont sont dotées les terres des peuples concernés, leur déplacement et l'aliénation de leurs terres.

Le domaine principal dans lequel s'appliquent les notions de consultation et de participation est celui des relations entre les peuples autochtones et l'État. L'obligation de mener des consultations avec les peuples autochtones est à la fois large et spécifique. Sur un plan pratique, cela implique souvent la mise en place de mécanismes institutionnalisés de consultations régulières et étendues, parallèlement à des mécanismes spécifiques devant entrer en jeu chaque fois qu'une communauté est affectée.

Cette conception fait écho à l'expérience de la Commission d'experts (CEACR), qui dans son observation générale de 2009, a souligné les deux défis suivants: i) assurer que des consultations appropriées aient eu lieu avant l'adoption de toute mesure législative ou administrative de nature à affecter directement un peuple indigène ou tribal; ii) insérer dans la législation des dispositions incorporant l'obligation d'une consultation préalable dans le processus de décision sur l'octroi de concessions pour la prospection et l'exploitation de ressources naturelles.

L'article 6 (1) prévoit qu'en appliquant les dispositions de la convention, les gouvernements doivent *«consulter les peuples intéressés, par des procédures appropriées, et en particulier à travers leurs institutions représentatives, chaque fois que l'on envisage des mesures législatives ou administratives susceptibles de les toucher directement»*

En outre, l'article 6 (2) précise 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»*

La convention insiste en particulier sur la nécessité de consultations dans les circonstances suivantes:

- mesures législatives ou administratives susceptibles de les toucher directement;
- avant tout programme de prospection ou d'exploitation des ressources dont sont dotées leurs terres (article 15 (2));
- avant le déplacement et la réinstallation desdits peuples, déplacement et réinstallation qui ne doivent avoir lieu qu'avec leur consentement, donné librement et en toute connaissance de cause (article 16);
- lorsque l'on examine leur capacité d'aliéner leurs terres ou de transmettre d'une autre manière leurs droits sur ces terres en dehors de leur communauté (article 17);
- sur l'organisation et le fonctionnement de programmes et moyens spéciaux de formation (article 22);
- sur les programmes et services d'éducation qui les concernent (articles 27 et 28).

Au sens de la Convention

1. Les consultations doivent être officielles, sans réserve et menées de bonne foi; il doit s'instaurer dans ce cadre entre les gouvernements et les peuples indigènes et tribaux un dialogue authentique, caractérisé par une volonté de communication et de compréhension, de respect mutuel, de bonne foi et de désir sincère de parvenir à un commun accord.
2. Des mécanismes procéduraux appropriés doivent être mis en place au niveau national et doivent être utilisés d'une manière convenant aux circonstances;
3. Des consultations doivent être menées par le canal des institutions représentatives des peuples indigènes et tribaux dès lors qu'il est question de mesures législatives ou administratives qui concernent ces peuples;
4. Les consultations doivent être menées avec la volonté de parvenir à un accord ou à un consentement sur les mesures proposées.

Des consultations de pure forme, se résumant à une information, ne satisfont pas aux prescriptions de la convention. Dans le même temps, les consultations n'impliquent pas un droit de veto, et leur résultat n'est pas nécessairement de parvenir à un accord ou d'obtenir un consentement.

Voir CEACR, observation générale, 2010, publication: 2011.

L'une des questions dont la CEACR a été le plus régulièrement saisie depuis l'adoption de la convention est l'obligation de mener des consultations. C'est pourquoi la CEACR a établi une observation générale détaillée visant à clarifier la notion de consultation. Il y est dit notamment:

La commission ne saurait trop souligner l'importance qui s'attache à garantir le droit des peuples indigènes et tribaux de décider de leurs priorités en matière de développement à travers une consultation et une participation effective à toutes les étapes du processus, en particulier lorsque l'on discute et décide de modèles de développement et des priorités dans ce domaine. Méconnaître de telles préoccupations et ne pas permettre une telle participation ne peut avoir que des répercussions graves sur la mise en oeuvre des programmes et projets de développement affectant des peuples indigènes et tribaux et sur les chances de réussite de ces programmes et projets, puisqu'ils ne coïncideront probablement pas avec les aspirations et besoins de ces peuples.

CEACR, observations générales de 2009 et 2011 relatives à la convention n° 169.

POURQUOI LA CONSULTATION DES PEUPLES AUTOCHTONES NÉCESSITE-T-ELLE UNE ATTENTION PARTICULIÈRE?

Les peuples autochtones ont les mêmes droits que tous les autres citoyens de participer à la vie démocratique générale de l'État et de voter dans ce cadre. À cela s'ajoute que l'État a l'obligation de consulter spécifiquement les peuples autochtones et de s'assurer de la participation de ces peuples chaque fois que sont envisagées des mesures qui les affectent directement. Cela ne veut pas dire que les peuples autochtones ont des droits spéciaux mais que, eu égard à leur situation, des mesures spéciales de consultation et de participation sont nécessaires pour préserver leurs droits dans le cadre d'un État démocratique. La nature collective par essence des droits des peuples autochtones et la nécessité de préserver la culture et le mode de vie de ces peuples sont au nombre des raisons pour lesquelles les gouvernements doivent prendre des mesures spéciales pour assurer leur consultation et leur participation à la prise de décision.

À QUI INCOMBE LA RESPONSABILITÉ D'ENGAGER DES CONSULTATIONS?

Dans le contexte de la convention n° 169, l'obligation de s'assurer que des consultations appropriées sont menées incombe clairement et expressément au gouvernement et non à des particuliers ou à des sociétés privées. Dans certains

cas, un gouvernement peut déléguer la conduite du processus de consultation à d'autres entités, mais la responsabilité d'assurer que des consultations sont menées conformément aux dispositions de la Convention incombe au gouvernement même si celui-ci ne mène pas le processus lui-même.

QUI DOIT ÊTRE CONSULTÉ?

La convention dispose que les peuples autochtones doivent être consultés à travers leurs institutions représentatives. Ce qui constitue une institution représentative doit être déterminé en tenant compte des caractéristiques du pays, des spécificités des peuples autochtones, de la portée de la consultation et de son objet. Selon la situation, l'institution appropriée peut être représentative au niveau national, au niveau régional ou à celui de la communauté; elle peut faire partie d'un réseau national ou ne représenter qu'une seule communauté. Le critère déterminant, c'est que la représentativité soit établie à travers un processus qui émane des peuples autochtones eux-mêmes. Ceci veut dire également qu'une institution autochtone ne peut revendiquer la représentativité sans être en mesure d'identifier clairement ses mandants et le mandat qu'elle assume vis-à-vis de ceux-ci. Il est arrivé que la représentativité d'une institution soit contestée devant une juridiction ou remise en question devant les organes de contrôle de l'OIT.

Lorsque la représentation est disputée ou lorsqu'il existe une multiplicité d'institutions concurrentes, il peut s'avérer impossible de discerner une seule et unique institution représentative. Lors des consultations d'ampleur nationale, il sera nécessaire de suivre une démarche inclusive, permettant la participation d'une multiplicité de formes d'expression. Lors de consultations plus spécifiques, l'ampleur de celles-ci devra être déterminée en se fondant sur les évaluations d'impact dont il est question à l'article 7 (3) de la convention. S'assurer que les institutions concernées sont représentatives peut, dans certains cas, impliquer également d'aller chercher au-delà des institutions traditionnelles. Par exemple, la convention prévoit que ses dispositions doivent s'appliquer de manière égale aux femmes et aux hommes mais, dans certains cas, il se peut que les femmes autochtones n'aient pas la possibilité de faire entendre leur voix dans les processus traditionnels de décision.

Si les institutions consultées ne sont pas considérées comme représentatives par les personnes qu'elles prétendent représenter, la consultation pourra paraître dénuée de légitimité. «A moins de consultations adéquates des institutions et organisations indigènes et tribales véritablement représentatives des communautés touchées, la procédure ne répond pas aux exigences de la convention» (Conseil d'administration du BIT, 282e session, 2001, GB.282/14/2).

En outre, la convention prévoit en son article 6 (1) (c) que les gouvernements doivent «mettre en place les moyens permettant de développer pleinement les institutions et initiatives propres à ces peuples et, s'il y a lieu, leur fournir les ressources nécessaires à cette fin».

S'agissant de déterminer quelles institutions sont représentatives, les organes de contrôle de l'OIT ont exprimé l'avis que «l'important, c'est que cette désignation résulte d'un processus mené par les peuples indigènes eux-mêmes»

Conseil d'administration, 289^e session, 2004, document GB.282/17/3

EN QUOI CONSISTENT DES PROCÉDURES APPROPRIÉES?

La règle voulant que les consultations se déroulent suivant des procédures appropriées implique que ces consultations aient lieu dans un climat de confiance réciproque. En règle générale, les gouvernements doivent reconnaître les organisations représentatives, et les deux parties doivent s'efforcer de parvenir à un accord, de mener des négociations sincères et constructives, d'éviter les délais injustifiés, de respecter les accords qui ont été conclus et de les appliquer de bonne foi. Les gouvernements sont également tenus de s'assurer que les peuples autochtones disposent de toutes les informations pertinentes et sont en mesure de les comprendre pleinement. Il doit être laissé suffisamment de temps aux peuples autochtones pour pouvoir mettre en oeuvre leur propre processus de décision et y participer de manière effective, suivant une démarche conforme à leurs traditions culturelles et sociales. Ainsi, la consultation offre un moyen d'instaurer un dialogue interculturel. Cela présuppose un réel effort de compréhension du fonctionnement des processus traditionnels de décision et des cultures des peuples autochtones ainsi qu'une adaptation aux formes de consultation de ces peuples, y compris au temps qu'il leur faut pour cela.

Les procédures sont donc appropriées dès lors qu'elles créent des conditions favorables à la recherche d'un accord ou d'un consensus sur les mesures proposées, sans considération du résultat obtenu. Une démarche basée sur des audiences publiques ne suffirait pas. Les procédures et mécanismes de consultation et la teneur de ces consultations doivent permettre aux peuples concernés d'exprimer pleinement leur point de vue, en temps opportun, sur la base d'une compréhension intégrale des questions en jeu et de telle sorte qu'ils soient en mesure d'influencer le résultat, qu'un consensus pourrait s'en dégager et que les consultations se déroulent d'une manière acceptable pour toutes les parties. La commission d'experts a souligné qu'il devrait y avoir une évaluation périodique du fonctionnement des mécanismes de consultation, avec la participation des peuples autochtones, afin d'en améliorer constamment l'efficacité.

EST-IL REQUIS DE PARVENIR À UN ACCORD?

Comme énoncé à l'article 6 (2) de la convention, les consultations doivent être menées de bonne foi, en vue de parvenir à un accord ou d'obtenir un consentement. En ce sens, la convention n° 169 ne donne pas aux peuples autochtones un droit de veto, puisque parvenir à un accord ou obtenir un consentement constitue l'objectif de consultation mais n'en constitue pas une obligation isolée. Toutefois, les organes de contrôle de l'OIT ont indiqué très nettement qu'une simple réunion d'information, dans le cadre de laquelle les peuples autochtones pourraient être seulement entendus, sans avoir aucune possibilité d'influer sur la prise de décision, ne saurait être considérée comme satisfaisante aux dispositions de la convention. L'application adéquate du droit à la consultation implique donc un processus qualitatif de dialogue et des négociations de bonne foi, au moyen desquels un accord ou un consentement peut être obtenu si cela est possible. Là encore, il convient de souligner l'interconnexion entre des consultations larges et des consultations spécifiques. Si les droits, les préoccupations et les aspirations des peuples autochtones trouvent leur expression dans la législation et dans les politiques nationales, il sera plus facile de parvenir à un accord ou d'obtenir un consentement au sujet de mesures ou de projets qui affectent leurs terres et territoires. Il convient également de souligner que même si le processus de consultation se conclut sans que l'on parvienne à un accord ou un consentement, la décision prise par l'État reste sous l'obligation de respecter les droits substantiels reconnus par la convention, tels que les droits des peuples autochtones sur les terres qu'ils occupent traditionnellement et leurs droits de propriété. L'importance de parvenir à un accord ou d'obtenir un consentement est fonction de la gravité des conséquences possibles des mesures envisagées pour les peuples autochtones concernés. Si par exemple, la continuité de l'existence d'une culture autochtone est mise en jeu, la nécessité d'un consentement aux mesures envisagées revêt plus d'importance que si la décision ne risque d'avoir pour conséquence que des inconvénients mineurs, sans effets graves et durables.

La convention n° 169 prescrit, en son article 16, paragraphe 2, un « consentement donné librement et en toute connaissance de cause » des peuples autochtones et tribaux lorsqu'il est question de déplacement de ces peuples de terres qu'ils occupent, un tel déplacement ne devant être considéré comme nécessaire qu'à titre exceptionnel.³

³ Pour plus d'informations, voir page 24.

LA CONSULTATION CONTRIBUE-T-ELLE À PRÉVENIR LE CONFLIT?

Une consultation et une participation effectives sont des principes de bonne gouvernance et sont aussi des outils pour concilier des intérêts divergents et de poursuivre les objectifs d'une démocratie inclusive, de la stabilité et du développement économique. À l'opposé, l'absence de consultation effective aura souvent pour conséquence une accentuation de l'exclusion et, dans le pire des cas, un rapport de forces et un conflit. La convention n° 169 a été ratifiée à deux reprises en tant que partie intégrante d'accords de paix, pour mettre un terme à des guerres civiles qui avaient confiné dans l'exclusion certaines composantes de la population (Guatemala, 1996; Népal, 2007). Au niveau local, la consultation constitue un mécanisme d'instauration du dialogue et de facilitation des accords. De même, au terme de leur analyse de certains conflits, les organes de contrôle de l'OIT ont pu établir que ces conflits avaient pris naissance au moment où les dispositions relatives à la consultation et à la participation n'avaient pas été convenablement appliquées.

QUELS SONT LES OBSTACLES À LA CONDUITE DE CONSULTATIONS?

Un obstacle majeur à la conduite de consultations est une situation d'exclusion et de méfiance, situation qui existe souvent entre les peuples autochtones et les États. Comme l'a souligné un Comité tripartite du Conseil d'administration, dans le contexte d'un pays, «un climat de confrontation, de violence et de manque de confiance réciproque a empêché que les consultations ne soient menées de façon plus productive. Il est impératif qu'un climat de confiance réciproque préside à toute consultation, mais cela l'est encore plus à l'égard des peuples (autochtones), en raison de la méfiance que leur inspirent les institutions de l'État et de leur sentiment d'être marginalisés, sentiments qui ont l'un et l'autre leurs racines dans un ensemble extrêmement ancien et extrêmement complexe de faits historiques et qui sont l'un et l'autre encore loin d'être surmontés».⁴

L'absence de consultation adéquate peut avoir d'autres raisons, y compris le fait que la reconnaissance générale de ce droit est relativement récente, et qu'aussi bien les gouvernements que les peuples autochtones se trouvent à peine engagés dans le processus de définition des institutions appropriées et des

⁴ Conseil d'administration, 289^e session, Mars 2004. Réclamation en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT. Mexique, GB. 289/17/3.

modalités de la consultation. Comme l'a noté la CEACR dans son observation générale, «dans certains cas, des institutions ont bien été créées et chargées de la protection des droits des peuples indigènes et tribaux mais avec une faible participation de ces peuples, voire aucune, ou avec des ressources ou une influence insuffisantes. Par exemple, les principales décisions touchant les peuples indigènes et tribaux sont dans de nombreux cas prises par les ministères chargés des secteurs minier ou financier, sans aucune coordination avec l'institution responsable des droits des peuples indigènes ou tribaux. Il en résulte que ces derniers ne peuvent pas véritablement s'exprimer sur les politiques susceptibles de les toucher. Si la convention n'impose pas de modèle de participation spécifique, elle exige néanmoins l'existence ou la création d'institutions ou d'autres mécanismes appropriés, disposant des moyens nécessaires pour s'acquitter convenablement de leurs fonctions, ainsi que la participation effective des peuples indigènes et tribaux. Ces institutions ou mécanismes restent encore à mettre en place dans plusieurs pays qui ont ratifié la convention» (CEACR, observation générale 2008, publication: 2009).

QUE DIT LA CONVENTION À PROPOS DE LA PARTICIPATION?

La notion de participation est étroitement liée à celle de consultation. D'une manière générale, la convention n° 169 énonce, sous son article 6 (1), que les gouvernements doivent «mettre en place les moyens par lesquels lesdits peuples peuvent, à égalité au moins avec les autres secteurs de la population, participer librement et à tous les niveaux à la prise de décisions dans les institutions électives et les organismes administratifs et autres qui sont responsables des politiques et des programmes qui les concernent».

La convention reconnaît ainsi que les peuples autochtones sont souvent en position de désavantage et ne peuvent de ce fait participer à égalité. Cela s'est produit, par exemple, dans nombre de cas où des personnes appartenant à des peuples autochtones, en particulier des femmes, n'avaient aucun document attestant leur identité ou reconnaissant leur nationalité alors que cela était nécessaire pour pouvoir participer à un processus électoral. Ailleurs, des règles électorales n'autorisent pas la représentation d'une minorité, si bien que les peuples autochtones peuvent être exclus de fait de la participation à la prise de décision.

En outre, l'article 7 (1) de la convention n° 169 dispose expressément que ces peuples «doivent participer à l'élaboration, à la mise en oeuvre et à l'évaluation des plans et programmes de développement national et régional susceptibles de les toucher directement». De plus, l'article 33 de la convention prescrit au gouvernement de mettre en place des institutions ou d'autres mécanismes appropriés pour assurer «la planification, la coordination, la mise en oeuvre et l'évaluation,

en coopération avec les peuples intéressés, des mesures prévues par la présente convention».

La convention n° 169 comporte de nombreuses références à la notion de participation et utilise aussi d'autres termes, tels que l'obligation de «coopérer» avec les peuples autochtones; celle de ne pas prendre des mesures «contraires aux désirs librement exprimés des peuples intéressés»; ainsi que l'obligation de rechercher «leur consentement, donné librement et en toute connaissance de cause», lorsque «le déplacement et la réinstallation desdits peuples sont jugés nécessaires à titre exceptionnel».

Les membres des peuples autochtones doivent bénéficier, sur un pied d'égalité, des droits et possibilités que la législation nationale accorde aux autres membres de la population;

Les mesures spéciales adoptées en vue de sauvegarder les personnes, les institutions, les biens, le travail, la culture et l'environnement des peuples intéressés ne doivent porter aucune atteinte à la jouissance, sans discrimination, de la généralité des droits qui s'attachent à la qualité de citoyen.

Voir articles 2 (2) et 4 (3) de la convention n° 169

QUEL EST LE RAPPORT ENTRE CONSULTATION ET PARTICIPATION?

Le droit des peuples autochtones à la consultation ne se limite pas au droit de ces peuples à réagir à des mesures conçues ou imposées de l'extérieur. Les organes de contrôle de l'OIT ont souligné l'interconnexion des notions de consultation et de participation. Cela implique que les peuples autochtones ne doivent pas seulement réagir à des propositions venant de l'extérieur ou être en mesure d'influer sur celles-ci mais qu'ils doivent aussi participer activement et proposer des mesures, des programmes et des activités déterminantes pour leur développement. La participation implique d'aller plus loin que la simple consultation et elle devrait déboucher sur une appropriation concrète des initiatives par les peuples autochtones. En ce sens, les notions étroitement liées de consultation et de participation constituent les mécanismes propres à garantir que les peuples autochtones puissent décider de leurs propres priorités en ce qui concerne le processus de développement et exercer autant que possible un contrôle sur leur développement économique, social et culturel propre, comme le prévoit l'article 7 (1) de la convention.

PARTIE 3

Terre et ressources naturelles

La convention n° 169 est basée sur la reconnaissance des valeurs culturelles et spirituelles que les peuples autochtones attachent à leurs terres. Leurs droits sur la terre et les ressources naturelles appellent une attention particulière car ceux-ci sont fondamentaux dans la garantie d'un éventail plus large de droits qui se rapportent à l'autogestion et à la détermination par ces peuples de leurs priorités en ce qui concerne leur développement.

QUELLE EST LA PORTÉE DES DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES SUR LEURS TERRES?

La convention reconnaît les droits des peuples autochtones sur la terre qu'ils occupent traditionnellement et les ressources naturelles qu'ils utilisent, au sens large du terme. Elle accorde une certaine importance à la notion de territoire, au sens d'environnement global constitué par les zones que ces peuples occupent. La reconnaissance des droits sur la terre est basée sur l'occupation traditionnelle, au sens de terre sur laquelle un peuple autochtone a vécu au fil du temps et qu'il désire transmettre aux générations futures. Ainsi, ce sont l'occupation et l'usage traditionnels qui forment la base des droits d'un peuple autochtone sur sa terre, et non la reconnaissance ou l'enregistrement officiel éventuel de la propriété. Ces droits sur la terre comportent simultanément des aspects individuels et collectifs. Il incombe aux gouvernements d'instaurer des procédures d'identification des terres des peuples autochtones et de protéger les droits de propriété et possession de ceux-ci, y compris par la démarcation et l'attribution de titres, ainsi que des mécanismes devant permettre de statuer sur des revendications foncières.

L'occupation traditionnelle confère «un droit sur la terre, que ce droit ait été reconnu ou non [par l'État]».

CEACR, 73^e session, 2002, observation, Pérou, paragraphe 7.

La convention comporte une série de mesures de sauvegarde contre le déplacement de peuples autochtones de leurs terres. Elle établit comme principe général que les peuples autochtones ne doivent pas être déplacés de leurs terres. Un tel déplacement ne doit intervenir qu'à titre exceptionnel, lorsqu'il est inévitable. Le déplacement, qui ne doit donc intervenir qu'à titre exceptionnel, ne doit se faire qu'au terme d'un consentement éclairé donné librement. Lorsque le consentement ne peut être obtenu, la délocalisation ne doit intervenir qu'à l'issue de procédures appropriées, qui offrent la possibilité d'une représentation effective des peuples concernés. De plus, ces peuples doivent conserver le droit de revenir sur leurs terres traditionnelles dès que cela est possible. Dans les cas où cela n'est pas possible, il doit leur être accordé une compensation ainsi que des terres d'une qualité égale et de même statut légal.

LES PEUPLES AUTOCHTONES ONT-ILS UN DROIT SUR LES RESSOURCES NATURELLES?

Les peuples autochtones sont, pour la plupart, dépendants des terres qu'ils occupent et des ressources naturelles de ces terres et ils ont développé des pratiques de subsistance dont dépendent leur économie et leur environnement. La convention n° 169 énonce comme principe général que les peuples autochtones ont des droits «sur les ressources naturelles dont sont dotées leurs terres», notamment le droit de «participer à l'utilisation, à la gestion et à la conservation de ces ressources». L'exception à ce principe général concerne le cas où les ressources minérales, souterraines ou autres, sont la propriété de l'État. En un tel cas, la convention a prévu une série des mesures de sauvegarde assurant que les peuples autochtones seront consultés de manière adéquate, participeront aux bénéfices découlant de ces activités et recevront une indemnisation équitable pour tout dommage qu'ils pourraient subir. Les dispositions concernant les ressources naturelles (article 15 de la convention) doivent être mises en oeuvre en conjonction avec les dispositions générales concernant la consultation et la participation (articles 6 et 7), qui sont décrites en détail dans la partie précédente. La Convention souligne la nécessité de déterminer, avant d'entreprendre ou d'autoriser tout programme de prospection ou d'exploitation des ressources dont leurs terres sont dotées, si et à quel degré, les intérêts de ces peuples seront affectés. Il est expres-

sément indiqué (article 7 (3)) que des études d'impact doivent être effectuées en coopération avec les peuples intéressés, afin d'évaluer l'incidence sociale, spirituelle, culturelle et sur l'environnement que les activités de développement prévues pourraient avoir sur eux, et que les résultats de ces études doivent être considérés comme un critère fondamental pour la mise en oeuvre de ces activités.

En outre, il est important de relever que les dispositions concernant les études d'impact et la consultation s'appliquent non seulement à l'exploitation de ressources mais aussi à la phase préalable de prospection. Cela implique que les peuples autochtones doivent être informés et consultés et que leur participation doit intervenir au commencement même de l'opération prévue, avant que des concessions ou des licences ne soient accordées à des opérateurs.

L'application inappropriée des dispositions concernant la consultation, la participation et les évaluations d'impact dans le contexte de la prospection ou de l'exploitation de ressources naturelles est une chose assez courante. Les organes de contrôle de l'OIT ont fréquemment été saisis de plaintes à ce sujet. Souvent, par une telle négligence, des conflits ont surgi entre des peuples autochtones et des acteurs du secteur privé ayant obtenu des concessions ou des licences d'exploitation de l'État. Il est important de rappeler que dans ce contexte, la responsabilité de l'application correcte du droit à la consultation et à la participation incombe à l'État. Toute carence de l'État devant cette responsabilité fait encourir des risques aux investissements du secteur privé, puisque les peuples autochtones sont alors fondés à faire valoir contre ces investissements les droits que leur reconnaît la convention.

Les droits des peuples intéressés sur les ressources naturelles dont sont dotées leurs terres doivent être spécialement sauvegardés. Lorsque les ressources minérales, souterraines ou autres, dont sont dotées les terres qu'ils occupent sont la propriété de l'État, le gouvernement doit avoir une procédure permettant de consulter les peuples intéressés et de déterminer si et, dans l'affirmative, dans quelle mesure, leurs intérêts seront affectés. Les peuples intéressés doivent participer aux avantages découlant de ces activités. Ils doivent bénéficier d'une compensation équitable pour tout dommage qu'ils pourraient subir en raison de telles activités.

Voir convention n° 169, article 15 (1) et (2).

«En 2010, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) dans son observation sur la convention n° 169 a demandé au gouvernement de Pérou de « suspendre les activités d'exploration et d'exploitation de ressources naturelles qui affectent les peuples couverts par la convention, tant que ne seront pas garanties la participation et la consultation des peuples intéressés par l'intermédiaire de leur organisations représentatives, dans un climat de respect et de confiance mutuelle, en application des articles 6, 7 et 15 de la convention » (Rapport de la CEACR, 2010, page 852). La même année, la CEACR a adressé des requêtes similaires au sujet de la suspension d'activités aux gouvernements de Colombie (page 828) et Guatemala (page 835). Les employeurs ont soulevé des objections par rapport à cette interprétation et ont souligné que « [d]e telles demandes ne trouvent pas de fondement dans le texte de la convention et doivent être supprimées dès que possible. La commission d'experts n'est pas un tribunal de droit et ne peut, en effet, pas demander l'arrêt d'activités économiques.» (Rapport de la CApp, 2010, première partie, paragraphe 54). La Commission d'experts a abordé cette question dans une observation générale qui a été publiée en 2011. Dans ce contexte, elle a clarifié que « [d]ans le cadre de ses fonctions, la commission formule des recommandations pour promouvoir la mise en œuvre effective de la convention. S'agissant de déterminer si la commission peut émettre des recommandations visant à la suspension d'activités en l'attente d'une consultation, la commission tient à affirmer qu'elle n'est pas – et cela doit être clair – un tribunal, et qu'elle n'a donc pas le pouvoir d'émettre des injonctions ou d'ordonner des mesures conservatoires. Elle observe que, dans les cas où elle a émis une recommandation qui a été interprétée comme telle, elle entretenait depuis un certain nombre d'années avec les gouvernements des pays concernés un échange de communications leur demandant de prendre les mesures nécessaires pour que les peuples autochtones et tribaux intéressés soient consultés conformément aux dispositions de la convention.» (Rapport de la CEACR, 2011, page 862).

PARTIE 4

Implications pour le secteur privé

QUELLES SONT LES IMPLICATIONS DE LA CONVENTION N° 169 POUR LE SECTEUR PRIVÉ?

Bien que la responsabilité de la mise en œuvre de la convention n° 169 incombe à l'État, cet instrument a des implications juridiques à l'égard des acteurs du secteur privé opérant dans les pays qui l'ont ratifié. La convention est juridiquement contraignante à l'égard des États qui l'ont ratifiée et des mesures concrètes doivent être prises par eux pour s'assurer que leurs obligations découlant de la convention sont mise en œuvre au niveau national. Or, dans beaucoup de pays, des difficultés considérables subsistent par rapport à l'application de la Convention en droit et dans la pratique, notamment pour ce qui est du droit à la consultation. Il en résulte que les acteurs du secteur privé encourent le risque d'être coincé entre, d'une part, les normes d'un instrument juridiquement contraignant pouvant être exécutées en droit interne et qui sont suivies par des mécanismes internationaux de contrôle, et d'autre part, la pratique d'un État donné qui n'aura pas pris les mesures nécessaires pour que la convention soit mise en œuvre de manière effective. Le défaut d'intégration de la convention n° 169 en droits internes des pays qui l'ont ratifié a souvent engendré des conflits entre des entreprises et les peuples autochtones et créer des risques pour des investissements privés. Les acteurs du secteur privé ont un intérêt direct à agir conformément aux principes de la convention, pour des raisons de sécurité juridique, de légitimité, de durabilité, de partenariat et de viabilité. Il faut que les entreprises multinationales appliquent de bonne foi les principes établis par la convention n° 169 et par la Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale, déclaration qui, dans sa partie «politique générale», appelle les entreprises mul-

tionales à respecter les normes internationales concernant les droits de l'homme et les droits du travail et à honorer les engagements pris librement par elles, en conformité avec la législation nationale et des obligations internationales acceptées.

La note d'orientation de la Société financière internationale (IFC), du Groupe de la Banque mondiale, fournit aux entreprises transnationales des indications précises sur la convention. On y fait observer, d'une manière générale, que ces entreprises ont «un impératif à relever sur le plan de la réputation en raison de la responsabilité qui leur incombe d'être perçues comme agissant d'une manière conforme au droit international ou cohérente avec celui-ci». On y relève en outre que les entreprises qui opèrent dans des pays ayant ratifié la convention doivent prendre en considération les éléments suivants:

- les entreprises doivent respecter la législation nationale. Dans la plupart de pays qui ont ratifié la convention n° 169, cet instrument est directement applicable en droit interne;
- le non-respect de la Convention par un gouvernement aura des répercussions pour les entreprises et peut même compromettre des permis et concessions;
- dans certaines circonstances, les actions des entreprises peuvent influencer sur - ou compromettre - l'exécution des obligations incombant à un État en vertu de la Convention n° 169: «... les entreprises du secteur privé ne doivent pas agir d'une manière qui interférerait avec l'exécution par l'État de ses obligations au titre de ses accords internationaux».

LES ENTREPRISES ONT-ELLES UNE OBLIGATION GÉNÉRALE DE RESPECTER LES DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES?

Le professeur John Ruggie, Représentant spécial du secrétaire général de l'Organisation des Nations unies pour la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises, a élaboré au cours de ces dernières années ce qui est aujourd'hui connu sous l'appellation de cadre de référence des Nations unies pour les affaires et les droits de l'homme, qui a été endossé par le Conseil des droits de l'homme des Nations unies. Ce cadre de référence des Nations unies repose sur trois piliers: 1) l'obligation qui incombe à l'État de protéger les droits de l'homme contre toute atteinte, y compris commise par des entreprises, au moyen de politiques, d'instruments réglementaires et d'actions judiciaires; 2) la responsabilité qui incombe aux entreprises de respecter les droits

de l'homme, c'est-à-dire d'agir avec diligence pour éviter que les droits des tiers ne soient lésés; et 3) un accès plus large des victimes à des voies de réparation, judiciaires ou autres, qui soient efficaces. (A/HRC/14/27).

Alors que, d'une manière générale, le droit international n'impose pas directement d'obligations aux entreprises, «la responsabilité des entreprises de respecter les droits est une norme de comportement éthique reconnue par presque tous les instruments volontaires ou juridiquement non contraignants se rapportant à la responsabilité des entreprises» (ibid.). Le cadre de référence des Nations unies relatif aux affaires et aux droits de l'homme souligne «la responsabilité de respecter» comme comprenant les éléments suivants:

- cette responsabilité qui incombe aux entreprises consiste à éviter la violation des droits des tiers et à prévenir les répercussions que leur action pourrait avoir sur ces droits;
- les obligations de l'État et la responsabilité de respecter les droits des tiers incombant aux entreprises existent indépendamment;
- la responsabilité des entreprises est déterminée par l'impact de leur action;
- trois séries de facteurs entrent en considération: la situation du pays; l'impact des activités de l'entreprise; les préjudices liés à ces activités.
- La réponse des entreprises à la gestion des risques d'atteintes aux droits des tiers doit être une diligence raisonnable dans le respect des droits de l'homme, s'appuyant sur les quatre éléments fondamentaux suivants:
 - 1) élaborer une politique formulant l'engagement de l'entreprise à respecter les droits de l'homme;
 - 2) évaluer périodiquement les incidences réelles et potentielles des activités et relations de l'entreprise sur les droits de l'homme;
 - 3) intégrer ces engagements et ces évaluations dans les dispositifs internes de contrôle et de surveillance; et
 - 4) suivre de près les résultats et en rendre compte.

Cette démarche de diligence raisonnable est conforme à la note d'information de l'IFC intitulée «la convention n° 169 et le secteur privé», aux termes de laquelle: «pour limiter les risques, les entreprises seraient conseillées de s'assurer

que les autorités gouvernementales ont assumé leurs responsabilités». En termes spécifiques, les entreprises devraient examiner si:

- la procédure suivie pour l'identification des terres des peuples autochtones et tribaux est conforme aux prescriptions de la convention n° 169.
- les procédures légales ou autres par lesquelles les revendications ou griefs d'ordre foncier des peuples autochtones peuvent être tranchés sont acceptables et ont été soumis à consultation.
- le titre sur les terres provient à l'origine de peuples autochtones, et si ce titre a été obtenu de manière appropriée, conformément à la loi, et sans qu'il n'ait été tiré avantage d'un manque de compréhension des lois pour parvenir à la possession.
- les autorités gouvernementales compétentes reconnaissent les droits des peuples autochtones sur les ressources naturelles.
- des consultations appropriées ont lieu avant que des autorisations de prospection et des licences d'exploitation ne soient accordées.
- des mécanismes permettant aux communautés concernées de participer aux bénéfices des projets et d'obtenir une compensation équitable dans ce cadre sont effectivement en place.

ANNEXE A

SOURCES D'INFORMATION

INFORMATION GÉNÉRALE

Le site Web de l'OIT sur les peuples indigènes et tribaux (www.ilo.org/indigenous) permet d'accéder à une somme considérable de documents et autres sources, notamment à des informations sur l'assistance technique fournie par l'OIT dans le cadre de la convention n° 169.

Le programme pour la promotion de la convention n° 169 de l'OIT (PRO 169) a un site dédié à la formation (www.pro169.org), qui contient tous les documents nécessaires, notamment des textes, des publications, des exposés et des vidéos utiles pour des cours sur les droits des peuples autochtones et tribaux et le développement.

ÉLÉMENTS D'ORIENTATION CONCERNANT LA CONVENTION N° 169

Les publications suivantes fournissent des informations spécifiques et détaillées sur la convention n° 169:

1. BIT: *Convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux ; observation générale* ; Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, Conférence internationale du Travail, 100^e session (2011). Rapport III (1A).
2. BIT: *Convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux ; observation générale* ; Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations; Conférence internationale du Travail, 98^e session (2009). Rapport III (1A).

3. BIT: *L'application de la convention n° 169 de l'OIT par les juridictions nationales et internationales d'Amérique latine*; Programme de promotion de la convention n° 169 de l'OIT (PRO 169), Genève 2009.
4. BIT: *Les droits des peuples autochtones et tribaux dans la pratique: Un guide sur la convention n° 169 de l'OIT*, Programme de promotion de la convention n° 169 de l'OIT (PRO 169); Genève 2009.
5. BIT: *ILO Convention on Indigenous and Tribal Peoples, 1989 (No. 169): A Manual*. Programme pour la promotion de la convention n° 169 de l'OIT (PRO 169); Genève 2000.
6. IFC (International Finance Corporation): *IFC Guidance Note No. 7 on Indigenous Peoples*, 2007.

DOCUMENTS PORTANT SUR LES CONDITIONS DE TRAVAIL DES PEUPLES AUTOCHTONES

1. BIT: *Éliminer la discrimination visant les peuples indigènes et tribaux dans l'emploi et la profession: Guide relatif à la convention no 111 de l'OIT*; Genève, 2007.
2. BIT: *Guide pour lutter contre le travail des enfants chez les peuples indigènes et tribaux; Une initiative conjointe de PRO 169 et d'IPEC*, Genève, 2006.
3. E. Bedoya Garland et A. Bedoya Silva-Santisteban: *Trabajo Forzoso en la Extracción de la Madera en la Amazonía Peruana*, BIT, Lima, 2005.
4. BIT: *Traditional Occupations of Indigenous and Tribal Peoples: Emerging Trends*, Thomas, V. (publié sous la direction de), Programme de promotion de la convention n° 169 de l'OIT (PRO 169), Genève 2000.

ANNEXE B

LA CONVENTION N° 169

CONVENTION CONCERNANT LES PEUPLES INDIGÈNES ET TRIBAUX DANS LES PAYS INDÉPENDANTS

La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail,

Convoquée à Genève par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail, et s'y étant réunie le 7 juin 1989, en sa 76e session;

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

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

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

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

Notant que, dans de nombreuses parties du monde, ces peuples ne peuvent jouir des droits fondamentaux de l'homme au même degré que le reste de la

population des Etats où ils vivent et que leurs lois, valeurs, coutumes et perspectives ont souvent subi une érosion;

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

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

Après avoir décidé d'adopter diverses propositions concernant la révision partielle de la convention (no. 107) relative aux populations aborigènes et tribales, 1957, question qui constitue le quatrième point à l'ordre du jour de la session;

Après avoir décidé que ces propositions prendraient la forme d'une convention internationale révisant la convention relative aux populations aborigènes et tribales, 1957, adopte, ce vingt-septième jour de juin mil neuf cent quatre-vingt-neuf, la convention ci-après, qui sera dénommée Convention relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989.

PARTIE I. POLITIQUE GÉNÉRALE

Article 1

1. La présente convention s'applique:
 - a) aux peuples tribaux dans les pays indépendants qui se distinguent des autres secteurs de la communauté nationale par leurs conditions sociales, culturelles et économiques et qui sont régis totalement ou partiellement par des coutumes ou des traditions qui leur sont propres ou par une législation spéciale;
 - b) aux peuples dans les pays indépendants qui sont considérés comme indigènes du fait qu'ils descendent des populations qui habitaient le pays, ou une région géographique à laquelle appartient le pays, à

l'époque de la conquête ou de la colonisation ou de l'établissement des frontières actuelles de l'Etat, et qui, quel que soit leur statut juridique, conservent leurs institutions sociales, économiques, culturelles et politiques propres ou certaines d'entre elles.

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

Article 2

1. Il incombe aux gouvernements, avec la participation des peuples intéressés, de développer une action coordonnée et systématique en vue de protéger les droits de ces peuples et de garantir le respect de leur intégrité.
2. Cette action doit comprendre des mesures visant à:
 - a) assurer que les membres desdits peuples bénéficient, sur un pied d'égalité, des droits et possibilités que la législation nationale accorde aux autres membres de la population;
 - b) promouvoir la pleine réalisation des droits sociaux, économiques et culturels de ces peuples, dans le respect de leur identité sociale et culturelle, de leurs coutumes et traditions et de leurs institutions;
 - c) aider les membres desdits peuples à éliminer les écarts socio-économiques qui peuvent exister entre des membres indigènes et d'autres membres de la communauté nationale, d'une manière compatible avec leurs aspirations et leur mode de vie.

Article 3

1. Les peuples indigènes et tribaux doivent jouir pleinement des droits de l'homme et des libertés fondamentales, sans entrave ni discrimination. Les

dispositions de cette convention doivent être appliquées sans discrimination aux femmes et aux hommes de ces peuples.

2. Aucune forme de force ou de coercition ne doit être utilisée en violation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples intéressés, y compris des droits prévus par la présente convention.

Article 4

1. Des mesures spéciales doivent être adoptées, en tant que de besoin, en vue de sauvegarder les personnes, les institutions, les biens, le travail, la culture et l'environnement des peuples intéressés.
2. Ces mesures spéciales ne doivent pas être contraires aux désirs librement exprimés des peuples intéressés.
3. Lesdites mesures ne doivent porter aucune atteinte à la jouissance, sans discrimination, de la généralité des droits qui s'attachent à la qualité de citoyen.

Article 5

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

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

Article 6

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

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

Article 7

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

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

Article 8

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

Article 9

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

Article 10

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

Article 11

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

Article 12

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

PARTIE II. TERRES

Article 13

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

2. L'utilisation du terme *terres* dans les articles 15 et 16 comprend le concept de territoires, qui recouvre la totalité de l'environnement des régions que les peuples intéressés occupent ou qu'ils utilisent d'une autre manière.

Article 14

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

Article 15

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

Article 16

1. Sous réserve des paragraphes suivants du présent article, les peuples intéressés ne doivent pas être déplacés des terres qu'ils occupent.
2. Lorsque le déplacement et la réinstallation desdits peuples sont jugés nécessaires à titre exceptionnel, ils ne doivent avoir lieu qu'avec leur consentement, donné librement et en toute connaissance de cause. Lorsque ce consentement ne peut être obtenu, ils ne doivent avoir lieu qu'à l'issue de procédures appropriées établies par la législation nationale et comprenant, s'il y a lieu, des enquêtes publiques où les peuples intéressés aient la possibilité d'être représentés de façon efficace.
3. Chaque fois que possible, ces peuples doivent avoir le droit de retourner sur leurs terres traditionnelles, dès que les raisons qui ont motivé leur déplacement et leur réinstallation cessent d'exister.
4. Dans le cas où un tel retour n'est pas possible, ainsi que déterminé par un accord ou, en l'absence d'un tel accord, au moyen de procédures appropriées, ces peuples doivent recevoir, dans toute la mesure possible, des terres de qualité et de statut juridique au moins égaux à ceux des terres qu'ils occupaient antérieurement et leur permettant de subvenir à leurs besoins du moment et d'assurer leur développement futur. Lorsque les peuples intéressés expriment une préférence pour une indemnisation en espèces ou en nature, ils doivent être ainsi indemnisés, sous réserve des garanties appropriées.
5. Les personnes ainsi déplacées et réinstallées doivent être entièrement indemnisées de toute perte ou de tout dommage subi par elles de ce fait.

Article 17

1. Les modes de transmission des droits sur la terre entre leurs membres établis par les peuples intéressés doivent être respectés.
2. Les peuples intéressés doivent être consultés lorsque l'on examine leur capacité d'aliéner leurs terres ou de transmettre d'une autre manière leurs droits sur ces terres en dehors de leur communauté.

3. Les personnes qui n'appartiennent pas à ces peuples doivent être empêchées de se prévaloir des coutumes desdits peuples ou de l'ignorance de leurs membres à l'égard de la loi en vue d'obtenir la propriété, la possession ou la jouissance de terres leur appartenant.

Article 18

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

Article 19

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

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

PARTIE III. RECRUTEMENT ET CONDITIONS D'EMPLOI

Article 20

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

2. Les gouvernements doivent faire tout ce qui est en leur pouvoir pour éviter toute discrimination entre les travailleurs appartenant aux peuples intéressés et les autres travailleurs, notamment en ce qui concerne:
 - a) l'accès à l'emploi, y compris aux emplois qualifiés, ainsi que les mesures de promotion et d'avancement;
 - b) la rémunération égale pour un travail de valeur égale;
 - c) l'assistance médicale et sociale, la sécurité et la santé au travail, toutes les prestations de sécurité sociale et tous autres avantages découlant de l'emploi, ainsi que le logement;
 - d) le droit d'association, le droit de se livrer librement à toutes activités syndicales non contraires à la loi et le droit de conclure des conventions collectives avec des employeurs ou avec des organisations d'employeurs.

3. Les mesures prises doivent notamment viser à ce que:
 - a) les travailleurs appartenant aux peuples intéressés, y compris les travailleurs saisonniers, occasionnels et migrants employés dans l'agriculture ou dans d'autres activités, de même que ceux employés par des pourvoyeurs de main-d'oeuvre, jouissent de la protection accordée par la législation et la pratique nationales aux autres travailleurs de ces catégories dans les mêmes secteurs, et qu'ils soient pleinement informés de leurs droits en vertu de la législation du travail et des moyens de recours auxquels ils peuvent avoir accès;
 - b) les travailleurs appartenant à ces peuples ne soient pas soumis à des conditions de travail qui mettent en danger leur santé, en particulier en raison d'une exposition à des pesticides ou à d'autres substances toxiques;
 - c) les travailleurs appartenant à ces peuples ne soient pas soumis à des systèmes de recrutement coercitifs, y compris la servitude pour dette sous toutes ses formes;
 - d) les travailleurs appartenant à ces peuples jouissent de l'égalité de chances et de traitement entre hommes et femmes dans l'emploi et d'une protection contre le harcèlement sexuel.

4. Une attention particulière doit être portée à la création de services adéquats d'inspection du travail dans les régions où des travailleurs appartenant aux peuples intéressés exercent des activités salariées, de façon à assurer le respect des dispositions de la présente partie de la convention.

PARTIE IV. FORMATION PROFESSIONNELLE, ARTISANAT ET INDUSTRIES RURALES

Article 21

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

Article 22

1. Des mesures doivent être prises pour promouvoir la participation volontaire des membres des peuples intéressés aux programmes de formation professionnelle d'application générale.
2. Lorsque les programmes de formation professionnelle d'application générale existants ne répondent pas aux besoins propres des peuples intéressés, les gouvernements doivent, avec la participation de ceux-ci, faire en sorte que des programmes et des moyens spéciaux de formation soient mis à leur disposition.
3. Les programmes spéciaux de formation doivent se fonder sur le milieu économique, la situation sociale et culturelle et les besoins concrets des peuples intéressés. Toute étude en ce domaine doit être réalisée en coopération avec ces peuples, qui doivent être consultés au sujet de l'organisation et du fonctionnement de ces programmes. Lorsque c'est possible, ces peuples doivent assumer progressivement la responsabilité de l'organisation et du fonctionnement de ces programmes spéciaux de formation, s'ils en décident ainsi.

Article 23

1. L'artisanat, les industries rurales et communautaires, les activités relevant de l'économie de subsistance et les activités traditionnelles des peuples in-

téressés, telles que la chasse, la pêche, la chasse à la trappe et la cueillette, doivent être reconnus en tant que facteurs importants du maintien de leur culture ainsi que de leur autosuffisance et de leur développement économiques. Les gouvernements doivent, avec la participation de ces peuples, et, s'il y a lieu, faire en sorte que ces activités soient renforcées et promues.

2. A la demande des peuples intéressés, il doit leur être fourni, lorsque c'est possible, une aide technique et financière appropriée qui tienne compte des techniques traditionnelles et des caractéristiques culturelles de ces peuples ainsi que de l'importance d'un développement durable et équitable.

PARTIE V. SÉCURITÉ SOCIALE ET SANTÉ

Article 24

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

Article 25

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

4. La prestation de tels services de santé doit être coordonnée avec les autres mesures sociales, économiques et culturelles prises dans le pays.

PARTIE VI. EDUCATION ET MOYENS DE COMMUNICATION

Article 26

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

Article 27

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

Article 28

1. Lorsque cela est réalisable, un enseignement doit être donné aux enfants des peuples intéressés pour leur apprendre à lire et à écrire dans leur propre langue indigène ou dans la langue qui est le plus communément utilisée par le groupe auquel ils appartiennent. Lorsque cela n'est pas réalisable,

les autorités compétentes doivent entreprendre des consultations avec ces peuples en vue de l'adoption de mesures permettant d'atteindre cet objectif.

2. Des mesures adéquates doivent être prises pour assurer que ces peuples aient la possibilité d'atteindre la maîtrise de la langue nationale ou de l'une des langues officielles du pays.
3. Des dispositions doivent être prises pour sauvegarder les langues indigènes des peuples intéressés et en promouvoir le développement et la pratique.

Article 29

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

Article 30

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

Article 31

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

PARTIE VII. CONTACTS ET COOPÉRATION À TRAVERS LES FRONTIÈRES

Article 32

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

PARTIE VIII. ADMINISTRATION

Article 33

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

PARTIE IX. DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article 34

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

Article 35

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

PARTIE X. DISPOSITIONS FINALES

Article 36

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

Article 37

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

Article 38

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

Article 39

1. Tout Membre ayant ratifié la présente convention peut la dénoncer à l'expiration d'une période de dix années après la date de la mise en vigueur initiale de la convention, par un acte communiqué au Directeur général

du Bureau international du Travail et par lui enregistré. La dénonciation ne prendra effet qu'une année après avoir été enregistrée.

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

Article 40

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

Article 41

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

Article 42

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

Article 43

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

Article 44

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