

Les droits des peuples autochtones, la souveraineté des États et la Convention sur la diversité biologique

On dit souvent que le principe de souveraineté des États ne permet pas la considération et le respect des droits des peuples autochtones liés à la Convention sur la diversité biologique (CDB). À la lumière du droit international contemporain, cette affirmation s'avère inexacte. La souveraineté des États n'exclut pas et ne peut exclure la considération et le respect des droits des peuples autochtones internationalement reconnus. Comme le dit un spécialiste, le principe de la souveraineté sur les ressources naturelles dans le droit international *"inclut le devoir de respecter les droits et intérêts des peuples autochtones et de ne pas compromettre les droits des générations futures."*ⁱⁱ Ceci s'applique également à la mise en oeuvre de la CDB. Ce briefing juridique en explique le pourquoi.

La souveraineté n'est pas absolue: La souveraineté est un principe de droit international qui stipule essentiellement qu'un État peut, sous réserve de toute restriction imposée par le droit international, définir et appliquer librement les lois et politiques régissant les personnes et le territoire relevant de sa juridiction. Ce principe se répète, sous une forme modifiée à l'Article 3 de la CBD, qui stipule, dans la partie qui nous intéresse, que *"Conformément à la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international, les États ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement..."* Comme le laissent voir ces deux définitions, la souveraineté des États n'équivaut pas à une liberté absolue en matière politique ou juridique; elle est limitée par la Charte des Nations Unies ainsi que par d'autres principes de droit international. Ceci apparaît clairement dans le cas des droits humains, qui limitent et conditionnent la souveraineté des États relativement au traitement accordé par l'État aux personnes et aux peuples relevant de sa juridiction.

La Charte des Nations Unies: L'article 2(7) de la Charte des Nations Unies interdit toute ingérence dans les affaires politiques intérieures des États. Il est cependant pratique courante au sein des Nations Unies et ailleurs de pas considérer cette clause comme s'appliquant aux droits humains, dont on juge qu'ils relèvent de la sphère internationale. Comme le soutient le Juge Weeramantry de la Cour internationale de Justice, *"le concept de droits de l'homme a dépassé de loin le stade où il n'était que d'intérêt étroit entre souverain et sujet. ... [I]l n'existe même pas le semblant d'une suggestion dans le droit international contemporain que de telles obligations correspondent à une dérogation de la souveraineté."*ⁱⁱⁱ

L'article 103 de la Charte des Nations Unies stipule sans équivoque que: *"En cas de conflit entre les obligations des Membres des Nations Unies en vertu de la présente Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront."* L'article 1(3) de la Charte des Nations Unies définit l'un des principaux buts et principes des Nations Unies comme étant de *"développer et encourager le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion."* Les articles 55 et 56 de la Charte demandent à l'ONU et à ses membres de favoriser *"le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous..."* En 1948, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la Déclaration universelle des droits de l'homme afin d'élaborer et de spécifier les dispositions et obligations de la Charte relative aux droits humains. La Déclaration universelle est aujourd'hui largement considérée comme exprimant les principes généraux du droit international et des normes du droit coutumier ayant force obligatoire pour tous les États.ⁱⁱⁱ La CDB doit être lue en conjonction avec l'autorité supérieure de la Charte des Nations Unies et la Déclaration universelle comme une interprétation de la Charte faisant autorité.

Traités de droits humains: Par l'exercice de leur volonté souveraine, la vaste majorité des États a volontairement accepté les obligations légales internationales de promouvoir, respecter protéger et faire respecter les droits de l'homme en ratifiant les conventions internationales sur les droits humains. Ces

obligations ainsi que d'autres ne sont pas suspendues dans le cas de la CDB; l'article 22 de la CDB l'indique explicitement: *"Les dispositions de la présente Convention ne modifient en rien les droits et obligations découlant pour une Partie contractante d'un accord international existant, sauf si l'exercice de ces droits ou le respect de ces obligations causait de sérieux dommages à la diversité biologique ou constituait pour elle une menace."*^{iv}

Les droits des peuples autochtones: Les instruments relatifs aux droits humains, qu'ils soient d'application générale ou centrés exclusivement sur les peuples autochtones, reconnaissent, garantissent et protègent les droits des peuples autochtones. Ces instruments ont été ratifiés par la vaste majorité des états membres de la CDB et y ont force obligatoire. En vertu de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, par exemple, tous les États parties sont tenus de reconnaître, respecter et protéger le droit *"à la propriété, aussi bien seul qu'en association."* Dans sa recommandation générale XXIII datant de 1997, le Comité des Nations Unies sur l'élimination de la discrimination raciale a élaboré sur ce point en appelant les États parties à *"reconnaître le droit des autochtones de posséder, de mettre en valeur, de contrôler et d'utiliser leurs terres, leurs ressources et leurs territoires communaux et, lorsqu'ils ont été privés des terres et territoires qui, traditionnellement, leur appartenaient ou, sinon, qu'ils habitaient ou utilisaient, sans leur consentement libre et informé, de prendre des mesures pour que ces terres et ces territoires leur soient rendus."*^v

Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies (CDH), l'instance chargée de surveiller l'application du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, est arrivé à des conclusions semblables à celle de la Commission interaméricaine des droits de l'homme (CIDH). En vertu des articles 1 et 27 du PIDCP, les droits des peuples autochtones de disposer librement de leurs richesses et ressources naturelles et de ne pas être privés de leurs moyens de subsistance, incluant leurs droits territoriaux et culturels, doivent être reconnus et sauvegardés.^{vi} La Commission africaine sur les droits des hommes et des peuples a tiré la même conclusion relativement au Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels.^{vii} Le système interaméricain prévoit des protections spéciales pour les langues, les cultures, les économies, les écosystèmes et les ressources naturelles des peuples autochtones, incluant leurs "terres ancestrales et communales", leurs pratiques religieuses, ainsi que l'établissement d'un ordre institutionnel qui permette la participation autochtone par l'intermédiaire de représentants librement choisis.^{viii} Cette conclusion a été affirmée récemment par la Cour interaméricaine des droits de l'homme en application d'une décision exécutoire.^{ix}

Les droits des peuples autochtones de participer et de consentir aux questions qui les touchent sont aussi clairement établis dans le droit humain international. Par exemple, la Recommandation générale de 1997 émise par le Comité sur l'élimination de la discrimination raciale demande aux États parties de *"veiller à ce que les membres des populations autochtones jouissent de droits égaux en ce qui concerne la participation effective à la vie publique et qu'aucune décision directement liée à leurs droits et à leurs intérêts ne soit prise sans leur consentement informé."* Le CDH a noté que le respect de l'article 27 du PIDCP inclut des *"mesures garantissant la participation effective des membres des communautés minoritaires à la prise des décisions les concernant..."*^x La CIDH a identifié des cas violation des droits autochtones à la propriété, attribuables à des activités autorisées par l'État sur des terres autochtones et réalisées sans le consentement des autochtones;^{xi} elle a également noté que les droits humains requièrent des "mesures spéciales visant à assurer la reconnaissance des intérêts particuliers et collectifs des peuples autochtones en lien avec l'occupation et l'exploitation de leurs terres et ressources traditionnelles et de leur droit de ne pas être privés de cet intérêt, à moins d'obtenir leur consentement pleinement éclairé, dans des conditions égalitaires et que leur soit accordée une compensation juste" (Traduction non officielle)^{xii}

La CDB et les droits des peuples autochtones: Étant donnée la relation fondamentale et holistique qu'entretiennent les peuples autochtones avec leurs terres, territoires et ressources traditionnelles, la mise en œuvre des dispositions de la CDB risque d'empiéter sur les droits des peuples

autochtones. La Conférence des parties de la CDB, tout comme la vaste majorité des États parties, doivent respecter ces droits au moment où la Convention entrera en vigueur à l'échelle nationale. Cela inclut les valeurs culturelles, spirituelles, religieuses, sociales, économiques et de subsistance accordées à la biodiversité par les peuples autochtones.

Bien que les articles 8j et 10c de la CDB concernent particulièrement les peuples autochtones, la plupart des articles de la CDB nécessitent un examen rigoureux. C'est particulièrement le cas de ceux qui traitent de l'identification, l'établissement et la gestion des aires protégées. La mise en œuvre de ces articles doit reconnaître et respecter dès le début les droits des peuples autochtones à la propriété, à la gestion et à l'exploitation de terres, territoires et ressources traditionnels. Les aires protégées ne doivent pas être établies sans la résolution préalable de ces droits, en accord avec les droits humains internationaux, ni sans le consentement libre et éclairé des peuples autochtones. Une démarche tenant compte du consentement autochtone, de la propriété et de la gestion autochtones des aires protégées, et dans certains cas de la copropriété et cogestion de celles-ci, doit être considérée comme une méthode viable et adéquate de mise en œuvre de la CDB, ainsi que comme un moyen de résoudre les litiges conflits, le cas échéant

L'approche par écosystème: Ce qui précède concorde parfaitement avec l'approche par écosystème, laquelle reconnaît que la prise de décisions et la gestion de la biodiversité seront plus efficaces si l'on a recours aux institutions et aux mécanismes de gouvernance les mieux adaptés au niveau des écosystèmes, ce qui inclut la reconnaissance du rôle crucial des peuples autochtones. Le principe directeur de l'approche par écosystème, adopté par la Conférence des parties (COP) dans la Décision V/6, se lit comme suit:

Principe 1: Les objectifs de gestion des terres, des eaux et des ressources vivantes sont un choix de société.

Explication: Les différents secteurs de la société perçoivent les écosystèmes en fonction de leurs propres besoins économiques, culturels et sociaux. Les peuples autochtones et autres communautés locales vivant de la terre sont des intervenants importants et leurs droits comme leurs intérêts doivent être reconnus. La diversité culturelle et la diversité biologique sont des éléments constitutifs centraux de l'approche par écosystème, et la gestion devrait en tenir compte. ...

Le 5^{ème} Congrès mondial sur les parcs Les 'meilleures pratiques' relatives aux aires protégées: Le CMP se tient tous les dix ans et est considéré comme étant le principal forum mondial traitant des aires protégées. Les principaux résultats du CMP ont été l'*Accord de Durban*, le *Plan d'action de Durban*, ainsi qu'une série de recommandations. Le Plan d'action reconnaît "que de nombreuses erreurs ont été et sont encore commises, et... nous sommes convaincus qu'il est impératif de réévaluer, de toute urgence, le bien fondé et l'efficacité des politiques affectant les populations autochtones et les communautés locales."^{xiii} Le plan a été complété par un certain nombre d'objectifs concrets, dont:

- la mise en place, d'ici 2010, de mécanismes participatifs de restitution des terres et territoires traditionnels des peuples autochtones qui ont été englobés dans des aires protégées sans leur consentement préalable, libre, et éclairé.
- respect total des droits des peuples autochtones au moment d'établir et de gérer les aires protégées, et;
- participation effective des peuples autochtones à la gestion des aires protégées.^{xiv}

De plus, un point d'action a été inclus sous l'Objectif stratégique 3, appelant au bannissement de toute "réimplantation de peuples autochtones et de communautés locales, ainsi que la sédentarisation de peuples autochtones nomades, en l'absence d'un consentement préalable, en connaissance de cause, des populations concernées."^{xv} Le CMP a aussi adressé un 'Message à la CDB', où il signale "que les aires protégées peuvent avoir une incidence négative sur les populations autochtones, y compris les

populations mobiles, et les communautés locales, lorsque les droits et intérêts de ces populations ne sont ni pris en compte ni respectés, et lorsqu'elles ne participent par pleinement aux décisions qui les affectent. *Il a également souligné que la garantie des droits des populations autochtones sur leurs terres et territoires constitue un impératif pour garantir la viabilité des aires protégées.*^{xvi}

ⁱ N. Schrijver, SOVEREIGNTY OVER NATURAL RESOURCES: BALANCING RIGHTS AND DUTIES. Cambridge: Cambridge University Press (1997).

ⁱⁱ *Separate Opinion of Judge Weeramantry, Bosnia and Herzegovina v. Yugoslavia*, 11 July 1996.

ⁱⁱⁱ Notamment, *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran* (United States of America v. Iran), *ICJ Rep.* 3, 42, 1980.

^{iv} La Cour internationale de justice a confirmé qu'un "instrument international doit être interprété et appliqué dans le cadre de l'ensemble du système juridique en vigueur au moment où l'interprétation a lieu.", incluant la Charte des Nations Unies et le droit international coutumier qui s'est développé par la suite. 16 (1971), art 31. Voir également l'Article 31(3)(c) de la *Conférence de Vienne sur le Droit des traités*.

^v *Recommandation générale XXIII (51) concernant les peuples autochtones, Adoptée à la 1235^e réunion du Comité, le 18 août 1997*. UN Doc. CERD/C/51/Misc.13/Rev.4.

^{vi} *Observations finales du Comité des droits de l'homme: Canada. 07/04/99*, para. 8. UN Doc. CCPR/C/79/Add.105. (Concluding Observations/Comments) (1999). Voir également, *Commentaire général No. 23 (50) (art. 27)*, adopté par le Comité des droits de l'homme lors de sa 1314^e réunion (cinquantième session). UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5 (1994).

^{vii} *Commentaire général No. 15, Le droit à l'eau (art. 11 et 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels)*. UN Doc. E/C.12/2002/11, 26 Novembre 2002, para. 7; et, *Communication No. 155/96, The Social and Economic Rights Action Center and the Center for Economic and Social Rights / Nigeria*, para. 58.

^{viii} Notamment, *Rapport sur la situation des droits de l'homme d'une partie de la population nicaraguayenne d'origine Miskito*, OEA/Ser.L/V/II.62, doc.26. (1984), 76-78, 81; *Rapport sur la situation des droits de l'homme en Équateur*, OEA/Ser.L/V/II.96 doc.10, rev.1 (1997), 103-4; et, *Troisième rapport sur la situation des droits de l'homme dans la République du Guatemala*, OEA/Ser.L/V/II. 67, doc. 9 (1986), 114.

^{ix} *Mayagna (Sumo) Le cas de la communauté Awas Tingni*, Jugement du 31 septembre 2001.

^x *Commentaire général No. 23 (50) (art. 27)*, adopté par le Comité des droits de l'homme lors de sa 1314^e réunion (cinquantième session), 6 avril 1994, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5. (1994), at 3. Voir également *Jouni Lansman et al. vs. Finland (Communication No. 671/1995)*, CCPR/C/58/D/671/1995, 15.

^{xi} Commission interaméricaine des droits de l'homme, *Rapport No. 27/98 (Nicaragua)*, para. 142.

^{xii} Commission interaméricaine des droits de l'homme, *Rapport No 75/02, Cas N° 11.140, Mary et Carrie Dann (Etats-Unis)* 27, 2002. OEA/Ser.L/V/II.116, Doc. 46, para. 131.

^{xiii} *Plan d'action de Durban*, Résultat 5, al. 25, Disponible à: www.iucn.org/themes/wcpa/wpc2003/pdfs/outputs/wpc/cbdmessage_fr.pdf

^{xiv} *Plan d'action de Durban*, Résultat 5

^{xv} *Plan d'action de Durban*, Résultat 2, al. 5

^{xvi} Message adressé par le Cinquième Congrès mondial des parcs à la Convention sur la diversité biologique Disponible à: www.iucn.org/themes/wcpa/wpc2003/pdfs/outputs/wpc/cbdmessage_fr.pdf