



Conseil d'administration

351^e session, Genève, 15 juin 2024

Section institutionnelle

INS

Date: 15 juin 2024

Original: espagnol

Onzième question à l'ordre du jour

Rapport du Directeur général

Troisième rapport supplémentaire: Rapport du Comité tripartite chargé d'examiner la réclamation alléguant l'inexécution par le Brésil de la convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989

► Table des matières

	Page
I. Introduction	3
II. Examen de la réclamation	4
A. Allégations des organisations plaignantes	4
B. Réponse du gouvernement	8
III. Conclusions du comité	11
IV. Recommandations du comité	15

► I. Introduction

1. Dans une communication reçue par le Bureau international du Travail le 4 avril 2019, le Syndicat des travailleurs et travailleuses ruraux d'Alcantara et le Syndicat des travailleurs et travailleuses de l'agriculture familiale d'Alcantara ont présenté, en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail (OIT), une réclamation alléguant l'inexécution, par le gouvernement du Brésil, de la convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989 (ci-après «la convention»). Cette convention a été ratifiée par le Brésil le 25 juillet 2002 et est en vigueur.
2. Les dispositions de la Constitution de l'OIT relatives à la présentation des réclamations sont les suivantes:

Article 24

Réclamations au sujet de l'application d'une convention

Toute réclamation adressée au Bureau international du Travail par une organisation professionnelle des travailleurs ou des employeurs, et aux termes de laquelle l'un quelconque des Membres n'aurait pas assuré d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention à laquelle ledit Membre a adhéré, pourra être transmise par le Conseil d'administration au gouvernement mis en cause et ce gouvernement pourra être invité à faire sur la matière telle déclaration qu'il jugera convenable.

Article 25

Possibilité de rendre la réclamation publique

Si aucune déclaration n'est reçue du gouvernement mis en cause dans un délai raisonnable, ou si la déclaration reçue ne paraît pas satisfaisante au Conseil d'administration, ce dernier aura le droit de rendre publique la réclamation reçue et, le cas échéant, la réponse faite.

3. Conformément aux dispositions de l'article 1 du Règlement relatif à la procédure à suivre pour l'examen des réclamations présentées au titre des articles 24 et 25 de la Constitution de l'OIT, le Directeur général a accusé réception de la réclamation, en a informé le gouvernement du Brésil et l'a transmise au bureau du Conseil d'administration.
4. À sa 337^e session (novembre 2019), le Conseil d'administration a déclaré la réclamation recevable et décidé de désigner un comité tripartite chargé de l'examiner. Le comité tripartite est composé de M. Gerardo Corres (membre gouvernemental, Argentine), M. Fernando Yllanes Martínez (membre employeur, Mexique) et M^{me} Paola Egúsqiza Granda (membre travailleuse, Pérou).
5. Le gouvernement du Brésil a soumis ses observations sur la réclamation dans des communications reçues par le Bureau le 3 septembre 2021 et le 19 août 2022. De plus, dans une communication reçue le 27 juillet 2023, le gouvernement a demandé au Bureau d'examiner également les informations transmises à la Commission de l'application des normes de la Conférence en date du 22 mai 2023 au sujet de l'application de la convention ¹.

¹ L'application de la convention n° 169 par le Brésil figurait sur la liste préliminaire des cas qui devaient être examinés par la Commission de l'application des normes de la Conférence à sa session de juin 2023. Conformément aux méthodes de travail de la commission, les gouvernements qui figurent sur la liste préliminaire des cas peuvent fournir des informations écrites sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la convention concernée.

6. Dans une communication reçue par le Bureau le 24 octobre 2023, le gouvernement a fait savoir qu'il était disposé à engager un processus de conciliation volontaire avec les organisations plaignantes. Dans une communication reçue le 13 novembre 2023, les organisations plaignantes ont transmis des informations complémentaires au Bureau et ont indiqué qu'elles ne souhaitaient pas engager de processus de conciliation volontaire avec le gouvernement tant que celui-ci n'accéderait pas aux demandes formulées dans la réclamation.
7. Le comité s'est réuni le 25 avril 2024 pour examiner la réclamation et adopter son rapport.

► II. Examen de la réclamation

A. Allégations des organisations plaignantes

8. Les organisations plaignantes allèguent que les mesures adoptées pour l'implantation du Centre de lancement d'Alcantara (CLA) et du Centre spatial d'Alcantara (CEA) sur des territoires traditionnellement occupés par les communautés quilombolas de la municipalité d'Alcantara, dans l'État de Maranhao, portent atteinte aux articles 2, paragraphes 1 et 2 b); 7, paragraphes 1 et 3; 13, paragraphes 1 et 2; 14, paragraphes 1 et 2; 15, paragraphes 1 et 2; 16, paragraphes 1, 2 et 5; 17, paragraphes 1 et 2; et 23, paragraphe 1, de la convention.
9. Les organisations plaignantes signalent que les communautés quilombolas sont des groupes ethniques qui se considèrent comme des peuples tribaux ayant une histoire et une organisation sociale propres, et dont les liens collectifs au territoire sont reconnus par l'article 216 de la Constitution de la République Fédérative du Brésil de 1988. L'article 68 de la loi sur les dispositions constitutionnelles transitoires, qui fait partie intégrante de la Constitution brésilienne, reconnaît aux descendants des communautés de quilombos la propriété définitive des terres qu'ils occupent actuellement et fait obligation à l'État de délivrer les titres de propriété correspondants. La municipalité d'Alcantara compte 152 communautés quilombolas dont l'implantation remonte au début du XIX^e siècle. La Fondation culturelle Palmares du ministère de la Culture a procédé à leur certification en vue de la reconnaissance de leurs modes de vie traditionnels et de l'utilisation collective des terres nécessaires à leur subsistance, à leur développement économique et à la perpétuation de leur culture.
10. Les organisations plaignantes indiquent que, dans le cadre de sa politique nationale relative aux activités spatiales, le gouvernement fédéral a développé des services de lancement de satellites et de véhicules spatiaux commerciaux dans la municipalité d'Alcantara en raison de sa proximité avec l'équateur. Le CLA a été créé en 1983 (décret fédéral n° 88.136) dans le but de réaliser et de soutenir des activités spatiales, des essais scientifiques et des expériences liés à la politique nationale de développement spatial. Les organisations plaignantes précisent que, aux fins de l'établissement du centre, un accord a été signé en 1983 entre le ministère de l'Aéronautique et les familles touchées par l'implantation du centre, accord dans lequel le ministère s'engageait à répondre aux revendications relatives aux conditions de réinstallation, mais qui n'a pas été respecté.
11. Les organisations plaignantes indiquent que la phase I de l'implantation du CLA a commencé en 1986 par l'expropriation pour cause d'utilité publique de 52 000 hectares, soit presque 46 pour cent de la superficie de la municipalité d'Alcantara. Elles affirment que cette expropriation a conduit au déplacement forcé de 112 familles en 1986 et de 200 familles supplémentaires entre 1987 et 1988, ainsi qu'à leur réinstallation dans sept agro-villages ne leur assurant pas des terres comparables, en quantité et en qualité, à celles qu'elles

possédaient auparavant. Les organisations plaignantes affirment également que les communautés n'ont bénéficié d'aucune assistance technique agricole; elles ont été réinstallées sur un site d'où il leur est difficile d'accéder à la mer, ce qui limite leurs possibilités de pratiquer la pêche traditionnelle, et que les indemnités qu'elles ont reçues étaient minimales. Elles affirment en outre que, depuis leur relocalisation, ces communautés vivent en situation de pauvreté, d'insécurité et de vulnérabilité.

12. Les organisations plaignantes affirment que, en 1991, le gouvernement a décidé de porter la superficie des terres expropriées au profit du CLA à 62 000 hectares. À cet égard, elles indiquent que la question de l'indemnisation des familles quilombolas concernées n'a pas été prise en considération, car la procédure s'est fondée sur les registres officiels de propriété, qui ne tiennent aucun compte de l'utilisation et de l'occupation réelles des terres.
13. Par ailleurs, les organisations plaignantes indiquent que, en 2004, le gouvernement a mis sur pied le Groupe exécutif interministériel pour le développement durable d'Alcantara, chargé de prendre des mesures pour améliorer la situation des communautés quilombolas dans les domaines de l'éducation, du travail, de la santé, du logement et des infrastructures, ainsi que leur participation. Les propositions du groupe exécutif interministériel ont été rassemblées dans un plan d'action qui, d'après les organisations plaignantes, n'a pas été mis en œuvre.
14. Les organisations plaignantes affirment que, dans le cadre des travaux visant à viabiliser le CEA, l'Agence spatiale brésilienne a localisé de nouveaux sites de lancement sur les terres des communautés quilombolas. À l'origine, la proposition d'agrandissement du CEA présentée par l'agence prévoyait l'installation de «sites commerciaux de lancement et sites institutionnels» sur six parcelles de terrain lui appartenant; ces sites, combinés à la zone du CLA, devaient occuper 14 303 des 62 000 hectares initialement prévus dans le décret d'expropriation de 1991. Sur la superficie totale proposée, 11 390 hectares devaient être interdits à la population locale et 2 913 hectares devaient être consacrés à l'installation de logements, d'équipements et de services essentiels. Selon les organisations plaignantes, cette proposition devait avoir des répercussions directes sur au moins 20 communautés, en ce qu'elle les privait de zones de culture indispensables à leur survie et qu'elle limitait leur accès à la plage. En novembre 2007, des entreprises privées engagées par le gouvernement ont entrepris des travaux de prospection, de forage et de délimitation sur les terres des communautés quilombolas de Mamuna et Baracatuiua, situées au nord du site du CLA. Les organisations plaignantes allèguent que ces activités n'ont fait l'objet d'aucune consultation avec les communautés concernées et qu'elles n'ont pas été autorisées par l'Institut brésilien de l'environnement et des ressources naturelles renouvelables (IBAMA).
15. Les organisations plaignantes indiquent que, en mai 2008, le Bureau du procureur de Maranhao a engagé une procédure d'*amparo* contre l'Agence spatiale brésilienne et deux entreprises privées pour que cessent leurs activités sur les terres des communautés quilombolas. Le tribunal fédéral de Maranhao a accédé à leur requête en septembre 2008 et ordonné que les équipements soient retirés des terres des communautés de Mamuna et Baracatuiua. Selon la décision de justice, les travaux entrepris à Alcantara, en plus de nuire à l'environnement physique et social des communautés concernées, ont aussi porté atteinte à leur organisation traditionnelle et ont été exécutés sans l'autorisation de l'Institut national de colonisation et de réforme agraire (INCRA), chargé de délivrer les titres de propriété foncière, et sans les permis environnementaux nécessaires. Par la suite, le 5 novembre 2008, le même tribunal a approuvé un accord dans le cadre duquel l'Agence spatiale brésilienne, une des entreprises privées chargées des travaux d'agrandissement du CLA et le gouvernement sont convenus que les travaux, les infrastructures et les services relatifs au projet «Cyclone-4» ne s'étendraient pas au-delà des limites du périmètre occupé par le centre, et n'affecteraient pas le territoire des communautés quilombolas.

16. Selon les organisations plaignantes, depuis 1999, le bureau du Procureur général de la République demande des comptes sur les déplacements forcés et les raisons pour lesquelles le gouvernement n'a pas octroyé les titres de propriété des territoires ethniques aux communautés quilombolas d'Alcantara. Elles ajoutent que, le 27 septembre 2006, un accord entre le bureau du Procureur général de la République et le gouvernement fédéral a été signé devant le tribunal fédéral de Maranhao, en application duquel l'INCRA devait, dans un délai de 180 jours, mener à bien la procédure d'attribution des titres de propriété définitifs concernant les terres occupées par les communautés quilombolas d'Alcantara. La procédure devait obéir aux dispositions du décret présidentiel n° 4.887 du 20 novembre 2003, qui régit l'identification, la reconnaissance et la délimitation des terres occupées par les descendants des communautés de quilombos et l'attribution des titres de propriété correspondants ². S'appuyant sur cet accord, l'INCRA a entrepris en décembre 2006 des démarches en vue de la délivrance des titres de propriété, démarches qui devaient être achevées le 31 octobre 2007. Toutefois, ce n'est que plus d'un an plus tard, le 4 novembre 2008, que l'INCRA a publié, dans le Journal officiel de l'Union, le rapport technique d'identification et de délimitation du territoire quilombola d'Alcantara en vue de la délivrance des titres de propriété. Selon ce rapport, 78 105 357 hectares de terres appartenaient aux communautés quilombolas d'Alcantara, à l'exclusion de la zone effectivement utilisée pour le CLA (8 713 hectares). Les organisations plaignantes indiquent que, malgré cette exclusion, les communautés quilombolas ont accepté le rapport technique d'identification et de délimitation de l'INCRA.
17. Les organisations plaignantes affirment que, dès la publication du rapport susmentionné, le ministère de la Science, de la Technologie et de l'Innovation a demandé la mise en place, au sein de l'administration fédérale, d'une chambre de conciliation et d'arbitrage chargée de préserver les intérêts de l'État liés à l'agrandissement du CLA et du CEA, bien que celui-ci empiète sur des terres occupées par les quilombolas. L'affaire a été en instance pendant plus de quatre ans et, si l'INCRA et la Fondation culturelle Palmares ont participé au processus, les communautés concernées ne sont jamais intervenues directement, et l'affaire a finalement été classée.
18. Les organisations plaignantes communiquent une copie du plan d'implantation de nouveaux sites de lancement dans la zone d'agrandissement du CLA (phases III et IV) établi en 2010 par le ministère de la Défense. Ce plan comprend un calendrier des travaux sur la période 2015-2020, et prévoit l'installation de sites de lancement le long de la côte d'Alcantara, soit une superficie totale de 12 645 hectares. Le plan prévoit en outre le déplacement de 226 familles pendant la phase III et de 337 familles pendant la phase IV. Selon les organisations plaignantes, un tel agrandissement aurait aussi des répercussions sur les zones à usage collectif destinées à l'agriculture, la pêche et l'utilisation des ressources.
19. Les organisations plaignantes affirment que, en mai 2017, la presse a relayé l'information selon laquelle le ministère des Affaires étrangères avait l'intention de signer un accord sur les technologies de défense avec les États-Unis d'Amérique en vue de procéder à des lancements depuis la base d'Alcantara ³. Elles ajoutent que, quelques mois plus tard, le 15 décembre 2017,

² Dans la décision du 8 février 2018, le Tribunal suprême fédéral a confirmé la constitutionnalité du décret présidentiel n° 4.887 de 2003 et a déclaré que le droit établi à l'article 68 de la loi sur les dispositions constitutionnelles transitoires est pleinement et immédiatement applicable. Cette décision réaffirme en outre le droit des communautés descendantes de quilombos à ce que la propriété des territoires qu'elles occupent traditionnellement leur soit reconnue.

³ Les organisations plaignantes indiquent que le Brésil a résilié le traité de coopération à long terme concernant l'utilisation du lanceur Cyclone-4 le 24 juillet 2015 (décret n° 8.494).

le ministère de la Défense a décidé d'agrandir le CLA et le CEA sur 12 645 hectares situés sur le territoire des communautés quilombolas, sans avoir au préalable consulté les communautés concernées ni effectué d'étude d'impact.

20. Les organisations plaignantes précisent que, le 10 mai 2018, le Secrétariat chargé des affaires juridiques du cabinet (*Casa Civil*) de la Présidence de la République a publié la note n° 48/2008/SAAINST/SAJ/CC-PR dans laquelle il appuie une proposition du Procureur général de l'Union visant à régler le problème de l'empiètement des zones destinées au CLA et au CEA sur les territoires quilombolas en tenant compte de l'importance stratégique que revêt l'agrandissement du CLA pour la défense nationale et le progrès scientifique. Ladite proposition prévoyait ce qui suit: i) définir les zones du programme aérospatial; ii) garantir l'accès des communautés quilombolas à la mer grâce à des servitudes de passage; et iii) veiller à ce que les communautés quilombolas soient indemnisées pour l'utilisation de leurs terres aux fins du programme aérospatial. D'après les organisations plaignantes, cette proposition est contraire à la convention, à la Constitution et à des décisions de justice antérieures en la matière.
21. Les organisations plaignantes soulignent aussi qu'il n'existe pas d'instrument spécifique régissant la consultation des peuples quilombolas, ni d'entité chargée de son application. Elles signalent que, le 12 novembre 2018, le Secrétariat national chargé des politiques d'égalité raciale du ministère des Droits humains et de la Citoyenneté a rédigé une proposition de plan de consultation des communautés descendantes des quilombos d'Alcantara au sujet de l'agrandissement du CLA et du CEA, dont la coordination devait être assurée par la Fondation culturelle Palmares. Elles estiment néanmoins que la proposition manquait de clarté en ce qu'elle ne définissait pas clairement l'objet de la consultation, ne tenait pas compte de l'historique des conflits et des accords non respectés, et méconnaissait la culture des communautés concernées. Du reste, elles affirment que le gouvernement n'a pas fourni des informations complètes sur la nature de l'agrandissement du CLA et du CEA ni sur l'impact et les conséquences que celui-ci aurait sur les communautés quilombolas.
22. Dans leur communication la plus récente, datée du 13 novembre 2023, les organisations plaignantes indiquent que, le 8 décembre 2021, le Secrétariat chargé des affaires juridiques du cabinet de la Présidence de la République a décidé de révoquer sa décision n° 11 du 26 mars 2020, qui prévoyait l'élaboration d'un plan de consultation des communautés quilombolas d'Alcantara et énonçait des règles pour la réinstallation de ces communautés dans la zone de consolidation du CEA. Elles affirment que, malgré cette révocation, le gouvernement ne s'est pas formellement engagé à consulter les communautés quilombolas sur la base de son propre protocole.
23. Les organisations plaignantes indiquent en outre que, en mars 2021, le gouvernement a délivré à 67 résidents des agro-villages des titres de propriété individuels concernant 129 parcelles. Selon les organisations plaignantes, l'émission de ces titres de propriété n'est pas juridiquement fondée sur le décret présidentiel n° 4.887 de 2003, qui définit la procédure régissant la délivrance de titres collectifs de propriété concernant des terres occupées par les communautés quilombolas. Les titres émis peuvent être cédés puisqu'ils ne contiennent aucune clause d'inaliénabilité, ce qui est contraire à la Constitution fédérale. Cela contribue à morceler le territoire des communautés en îlots, ce qui brise le lien viscéral de ces communautés avec leurs terres traditionnelles et entrave gravement leur autonomie.
24. Les organisations plaignantes indiquent par ailleurs que l'IBAMA a délivré un permis pour l'exploitation commerciale du CLA, en violation de la décision rendue le 8 novembre 2006 par la 3^e chambre du tribunal fédéral de Maranhao, qui enjoignait au gouvernement fédéral et à

l'IBAMA de ne pas délivrer de permis environnemental pour le CLA avant que des études d'impact environnemental et culturel aient été réalisées et que les mesures de sauvegarde nécessaires aient été prises. Elles font savoir qu'elles ont déposé une plainte à ce sujet auprès du ministère public fédéral de Maranhao mais que, à ce jour, le permis reste valide.

25. Par ailleurs, les organisations plaignantes signalent que, en 2023, le gouvernement a créé un groupe de travail interministériel chargé de trouver d'autres solutions concernant la délivrance de titres de propriété foncière aux communautés de quilombos qui vivent toujours à Alcantara ⁴. Toutefois, elles affirment qu'il s'agit là d'une mesure vague, faible et incohérente étant donné que le gouvernement n'a pas défini sa position à l'égard de l'utilisation des hectares de terres qu'il avait destinés à l'agrandissement du CLA. Elles ajoutent que le gouvernement n'a pas non plus fourni d'informations sur les conséquences socio-environnementales et économiques qu'aurait l'agrandissement du CLA sur la subsistance des communautés quilombolas.
26. En ce qui concerne la consultation préalable, les organisations plaignantes contestent le fait que le groupe de travail interministériel ait été chargé d'élaborer une proposition de cadre normatif pour réglementer la consultation préalable, car elles considèrent que la définition des protocoles de consultation est une prérogative des communautés et que l'État n'est pas habilité à réglementer la consultation.
27. Pour ce qui est du fonctionnement du groupe de travail interministériel, les organisations plaignantes font valoir que la composition du groupe n'est pas paritaire, puisque celui-ci comprend 13 représentants du gouvernement et 4 représentants des communautés quilombolas. Elles soulignent également que le fait que ses réunions se déroulent sous forme hybride pénalise les communautés, dont la connexion à Internet est très limitée.
28. En outre, les organisations plaignantes indiquent que le processus de conciliation proposé par le gouvernement ne traite pas la question de la réparation due aux communautés quilombolas déplacées vers des agro-villages pendant les années 1980 pour le préjudice subi du fait de l'épuisement de leurs ressources en eau.
29. Enfin, les organisations plaignantes font savoir que le but de leur participation aux travaux du groupe de travail interministériel n'est pas de transiger sur les droits collectifs territoriaux des communautés quilombolas, mais au contraire de faire entendre leurs revendications détaillées aux membres du gouvernement et d'obtenir la réalisation de leurs droits.

B. Réponse du gouvernement

30. Dans sa réponse du 3 septembre 2021, le gouvernement indique que, conformément au décret n° 7.820 du 12 septembre 1980, le gouvernement de l'État de Maranhao a exproprié une zone de 520 kilomètres carrés en vue de l'implantation du CLA. En 1982, une étude socio-économique et culturelle a été réalisée pour déterminer le profil de chacune des communautés touchées par l'expropriation, afin de les préparer à leur déplacement et à leur réinstallation. Le gouvernement signale que le 27 juillet 1983 a eu lieu la première réunion du comité de rédaction du projet de relocalisation de la zone de sécurité du CLA, à laquelle ont participé des représentants du ministère de l'Aéronautique, du secrétariat d'État à l'agriculture et du secrétariat d'État au travail de l'État de Maranhao, des représentants des communautés quilombolas concernées et des représentants des syndicats de travailleurs ruraux d'Alcantara. Lors de la réunion, les représentants des communautés quilombolas ont demandé, entre

⁴ Voir le décret n° 11.502 du 25 avril 2023.

autres revendications, à disposer de terres suffisantes pour leurs activités agricoles de subsistance, d'un accès à des ressources en eau et d'un accès à la mer pour les activités de pêche, à participer à la vérification des conditions de relocalisation et à obtenir la propriété définitive de leurs terres. De son côté, le ministère de l'Aéronautique s'est engagé à prendre en compte ces revendications et à fournir à chaque famille un logement, des zones d'usage communautaire et des parcelles de terrain de taille suffisante pour le développement de leurs activités de subsistance dans les districts agricoles (également appelés agro-villages)⁵. La même année, les travaux de préparation du déplacement des familles ont commencé, dont le but était de faciliter leur adaptation aux nouveaux districts agricoles sans créer de rupture brutale dans leurs traditions et en favorisant une amélioration progressive de leur structure sociale, économique et culturelle.

31. Le gouvernement indique que le processus de déplacement et de réinstallation des communautés aux fins de l'implantation du CLA s'est déroulé en deux phases. Au cours de la phase I, qui a eu lieu entre août et septembre 1986, 112 familles ont été transférées, soit un total de 519 personnes, réparties dans cinq districts agricoles. Au cours de la phase II, qui s'est déroulée entre novembre 1987 et décembre 1988, 200 familles, soit 829 personnes, ont été transférées dans deux autres districts agricoles. Chaque district agricole comprenait une zone urbaine et une zone rurale. Les districts disposaient également d'une école, d'un centre médico-social, de bassins et de citernes, de moulins, d'un terrain de football et d'un cimetière. Le gouvernement souligne que, dans le cadre de la réinstallation des familles au cours des phases I et II, les organes exécutifs et judiciaires se sont coordonnés afin de délivrer des titres de propriété pour les résidences et les parcelles de terrain attribuées aux familles relogées. Il convient de noter que ces relogements ayant eu lieu avant l'entrée en vigueur de la Constitution de 1988, ils ont été effectués conformément au régime juridique en vigueur à l'époque, de sorte que des titres de propriété individuels ont été accordés aux familles.
32. Le gouvernement rappelle que, par décret présidentiel du 8 août 1991, la superficie de la zone prévue pour le CLA a été portée à 62 000 hectares de terres littorales, afin de garantir les meilleures conditions de sécurité possible à la population pendant les lancements.
33. Le gouvernement indique que la phase III du processus de déplacement et de réinstallation vise à évacuer la zone d'agrandissement II sur laquelle se trouvent 11 propriétés, qui jusqu'en 1982 étaient habitées par 122 familles. La phase IV, quant à elle, prévoit l'expulsion des habitants de la zone d'agrandissement III qui compte 12 propriétés occupées par 245 familles. Le gouvernement précise que les phases III et IV n'ont pas pu être menées à bien et que leur exécution est soumise à la consultation préalable des communautés quilombolas concernées.
34. En ce qui concerne les familles qui occupent les zones visées par les phases III et IV, le gouvernement indique que leur relogement se déroulera conformément à l'article 68 de la loi sur les dispositions constitutionnelles, qui fait partie intégrante de la Constitution fédérale. À cet égard, l'INCRA sera chargé de mettre en œuvre un plan de délimitation, d'occupation et d'utilisation collective du territoire, une fois que le processus de consultation aura été mené à bien. Le gouvernement indique également qu'une proposition d'aménagement de voies d'accès à la mer sera soumise aux communautés pour examen.

⁵ Cet engagement a été formellement pris dans le décret n° 92.571 du 18 avril 1986, qui établit également qu'il incombe à l'INCRA d'analyser la situation des agriculteurs qui ne souhaitent pas être inclus dans les projets de relocalisation et d'y répondre.

35. Le gouvernement note que, en juin 2019, le Comité pour le développement du programme spatial du Brésil (CDPEB)⁶ a été constitué, et a à son tour créé un groupe technique⁷ chargé d'élaborer, avec le concours des communautés résidant dans la zone de consolidation du CLA, un plan de consultation en vue de l'application de mesures d'indemnisation en faveur de ces communautés.
36. Dans sa communication du 19 août 2022, le gouvernement signale que, à la suite de réunions entre diverses autorités publiques et des représentants des communautés quilombolas d'Alcantara, la décision n° 11 du 26 mars 2020 émise par le CDPEB contenant un plan de consultation et prévoyant des mesures relatives à la réinstallation des communautés situées dans la zone de consolidation du CLA a été révoquée.
37. En ce qui concerne la délivrance de titres de propriété des territoires quilombolas, le gouvernement affirme qu'il incombe à l'INCRA d'attribuer la propriété des territoires quilombolas situés sur des terres publiques fédérales ou à cheval sur des zones privées, comme le prévoient le décret présidentiel n° 4.887 du 20 novembre 2003 et l'instruction normative n° 57 du 20 octobre 2009, qui régit la procédure d'identification, de délivrance des titres de propriété et d'enregistrement des terres occupées par les communautés quilombolas.
38. En ce qui concerne l'octroi de permis environnementaux dans les zones d'agrandissement du CLA, le gouvernement indique que ce processus relève de la responsabilité de l'INCRA et qu'il est régi par l'arrêté interministériel n° 60 du 24 mars 2015, qui prévoit la réalisation d'études sur l'incidence que le projet pourrait avoir sur les terres et les biens culturels des communautés quilombolas.
39. Dans sa communication du 22 mai 2023, le gouvernement indique qu'il reconnaît sa responsabilité dans les violations des droits de propriété des 152 communautés quilombolas d'Alcantara, en ce que l'État n'a à ce jour pas fait en sorte que leur soient délivrés des titres de propriété pour les terres qu'elles occupent traditionnellement. Il reconnaît également que l'État a violé le droit de ces communautés à la protection judiciaire du fait du retard pris par la procédure et de l'incapacité des instances judiciaires et administratives à faire en sorte que les communautés quilombolas puissent exercer leurs droits de propriété collective sur les terres qu'elles occupent. Le gouvernement ajoute qu'il a également reconnu ces manquements dans le cadre de l'affaire *Communautés quilombolas d'Alcantara c. Brésil*, en instance devant la Cour interaméricaine des droits de l'homme. En outre, le gouvernement indique qu'il a présenté publiquement ses excuses auxdites communautés. Il fait également savoir que, pour remédier aux violations des droits des communautés quilombolas, il a adopté le décret no 11.502 du 25 avril 2023, qui porte création d'un groupe de travail interministériel chargé de proposer d'autres solutions concernant la délivrance de titres de propriété foncière aux communautés quilombolas d'Alcantara qui permettent de concilier les intérêts de ces communautés et ceux du CLA. Le processus de délivrance de titres de propriété foncière devrait être mené à bien dans un délai de deux ans. Le décret prévoit également que le groupe de travail formule des propositions en vue de l'élaboration d'un cadre normatif régissant la consultation de ces communautés. Le gouvernement fait part en outre de son engagement à débloquer les fonds nécessaires à la réparation collective des violations commises, et à affecter cette aide financière à l'adoption de politiques publiques bénéficiant directement aux communautés, avec l'accord de leurs représentants.

⁶ La création du CDPEB est prévue par le décret n° 9.839 du 14 juin 2019.

⁷ Ce groupe technique a été créé par la résolution n° 14 du 9 mars 2021 adoptée par le coordinateur du CDPEB.

► III. Conclusions du comité

40. Les conclusions suivantes sont fondées sur l'examen par le comité des allégations présentées par les organisations plaignantes et des informations contenues dans la réponse du gouvernement.
41. Le comité note que les organisations plaignantes allèguent les faits suivants qui, selon elles, contreviennent aux articles 2, paragraphes 1 et 2 b); 7, paragraphes 1 et 3; 13, paragraphes 1 et 2; 14, paragraphes 1 et 2; 15, paragraphes 1 et 2; 16, paragraphes 1, 2 et 5; 17, paragraphes 1 et 2; et 23, paragraphe 1, de la convention:
- a) absence de délimitation officielle des terres occupées traditionnellement par les communautés quilombolas et de délivrance de titres de propriété foncière à ces communautés;
 - b) déplacement, en raison de la mise en œuvre entre 1986 et 1988 des phases I et II de l'implantation du CLA, de 312 familles appartenant aux communautés quilombolas d'Alcantara vers des sites ne leur garantissant pas des terres équivalent à celles qu'elles possédaient avant leur relocalisation. Ces familles vivraient également dans des conditions de pauvreté et leurs activités traditionnelles de pêche seraient entravées par un accès limité à la mer;
 - c) absence d'étude sur l'incidence sociale, spirituelle, culturelle et environnementale que pourrait avoir la mise en œuvre des phases III et IV de l'agrandissement du CLA;
 - d) absence de consultation des communautés quilombolas d'Alcantara, sur la base de leur propre protocole, concernant les mesures adoptées en vue de l'agrandissement du CLA sur les terres traditionnellement occupées par ces communautés;
 - e) déplacement à venir des communautés quilombolas en raison de la mise en œuvre des phases III et IV du projet d'agrandissement du CLA.
42. D'une manière générale, le comité note que, dans sa communication du 27 juillet 2023, le gouvernement – entré en fonction en janvier de la même année – déclare reconnaître sa responsabilité dans les violations des droits de propriété des 152 communautés quilombolas d'Alcantara en ce que l'État n'a à ce jour pas fait en sorte que soient délivrés à ces communautés des titres de propriété des terres qu'elles occupent traditionnellement. Il reconnaît également que l'État a violé le droit de ces communautés à la protection judiciaire du fait du retard pris par la procédure et de l'incapacité des instances judiciaires et administratives à faire en sorte que les communautés quilombolas puissent exercer leurs droits de propriété collective sur les terres qu'elles occupent. Le gouvernement ajoute qu'il a également reconnu ces manquements dans le cadre de l'affaire *Communautés quilombolas d'Alcantara c. Brésil*, en instance devant la Cour interaméricaine des droits de l'homme. En outre, le gouvernement indique qu'il a présenté publiquement ses excuses auxdites communautés.
43. Enfin, le comité note que le gouvernement a adopté le décret n° 11.502 du 25 avril 2023 portant création d'un groupe de travail interministériel chargé de proposer d'autres solutions concernant la délivrance de titres de propriété foncière aux communautés quilombolas d'Alcantara qui permettent de concilier les intérêts de ces communautés et ceux du CLA. Ce groupe de travail devra formuler des propositions en vue de l'élaboration d'un cadre normatif régissant la consultation de ces communautés. Le gouvernement affirme également son engagement à débloquer les fonds nécessaires à la réparation collective des violations des droits des communautés quilombolas, et à affecter cette aide financière à l'adoption de politiques publiques en leur faveur.

En ce qui concerne spécifiquement les allégations présentées

Délivrance de titres de propriété des terres traditionnellement occupées

44. Le comité prend bonne note du fait que le gouvernement indique avoir adopté, le 25 avril 2023, le décret n° 11.502 portant création d'un groupe de travail interministériel chargé de proposer d'autres solutions concernant la délivrance de titres de propriété foncière aux communautés quilombolas d'Alcantara qui permettent de concilier les intérêts de ces communautés et ceux du CLA, et que ce processus de délivrance de titres de propriété foncière devrait être mené à bien dans un délai de deux ans.
45. Le comité note également que les organisations plaignantes déclarent que: i) la création d'un groupe de travail interministériel chargé de chercher d'autres solutions en vue de la délivrance de titres de propriété foncière aux communautés de quilombolas qui vivent toujours à Alcantara est une mesure vague, faible et incohérente, car le gouvernement n'a pas défini sa position à l'égard de l'utilisation des hectares de terres qu'il destinait à l'agrandissement du CLA; ii) en ce qui concerne le fonctionnement du groupe de travail interministériel, la composition de ce groupe n'est pas paritaire puisque celui-ci comprend 13 représentants du gouvernement et 4 représentants des communautés quilombolas; iii) le fait que ses réunions se déroulent sous forme hybride pénalise les communautés, dont la connexion à Internet est très limitée; et iv) malgré la proposition du gouvernement concernant la délivrance de titres collectifs de propriété, les effets des décrets qui ont conduit à l'expropriation de 62 000 hectares de terres aux fins de l'agrandissement du CLA (phases III et IV) n'ont pas été suspendus.
46. Le comité estime nécessaire de rappeler que l'article 14 de la convention dispose ce qui suit:
 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.
47. ***Dans ces conditions, le comité s'attend fermement à ce que, en application de l'article 14 de la convention, le gouvernement veille, notamment par l'intermédiaire du groupe de travail interministériel, avec la participation effective des peuples concernés, à ce que le processus devant aboutir à la délivrance, en faveur des communautés quilombolas d'Alcantara, des titres de propriété des terres que celles-ci occupent traditionnellement soit mené à bien sans délai.***

Déplacement de familles quilombolas durant les phases I et II de l'implantation du CLA

48. En ce qui concerne les allégations relatives aux effets du déplacement des communautés quilombolas durant les phases I et II de l'implantation du CLA – ces communautés vivent actuellement dans des agro-villages –, le comité note que, selon les organisations plaignantes, les communautés déplacées pendant les phases I et II du CLA continuent d'être entravées dans l'exercice de leurs activités traditionnelles de pêche, ainsi que dans leur accès aux ressources en eau et à l'alimentation. Il note également que le gouvernement affirme son engagement à débloquent les fonds nécessaires à la réparation collective des violations subies par les communautés quilombolas, et à affecter cette aide financière à l'adoption de politiques publiques qui bénéficieront directement aux communautés, avec l'accord de leurs représentants.

49. Le comité estime opportun de rappeler que l'article 23 de la convention prévoit ce qui suit:

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

50. ***Le comité veut croire que les mesures nécessaires seront prises, y compris dans le cadre du groupe de travail interministériel, pour garantir que, conformément à l'article 23 de la convention, les communautés quilombolas qui ont été déplacées durant les phases I et II de l'implantation du CLA pourront exercer leurs activités traditionnelles et de subsistance, y compris la pêche.***

Études d'impact

51. Le comité note que, selon les informations fournies par les organisations plaignantes, des travaux de prospection, de forage et de délimitation ont commencé sur les terres des communautés quilombolas en vue de l'agrandissement du CLA. Il note que, en 2008, le tribunal fédéral de Maranhao a établi que les travaux engagés par l'Agence spatiale brésilienne à Alcantara portaient atteinte à l'environnement physique, social et culturel des communautés occupant les terres concernées. Le comité note que le gouvernement a indiqué, dans ses observations de 2022, que le processus d'octroi de permis environnementaux dans les zones concernées par l'agrandissement du CLA relevait de la responsabilité de l'INCRA et était régi par l'arrêté interministériel n° 60 du 24 mars 2015, qui prévoit la réalisation d'études sur l'incidence que pourrait avoir le projet sur les terres des communautés quilombolas et leurs biens culturels. Enfin, le comité note que, dans leur communication de novembre 2023, les organisations plaignantes affirment que le gouvernement n'a pas présenté d'informations sur l'incidence sociale, culturelle et sur l'environnement que les mesures visant à agrandir le CLA pourraient avoir sur les communautés quilombolas.

52. À cet égard, le comité souhaite attirer l'attention du gouvernement sur le fait que l'article 7, paragraphe 3, de la convention dispose ce qui suit:

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 œuvre de ces activités.

53. ***Le comité prie le gouvernement de prendre sans délai les mesures nécessaires pour réaliser, conformément à la législation nationale en vigueur, des études sur l'incidence sociale, spirituelle, culturelle et environnementale que l'agrandissement du CLA pourrait avoir sur les communautés quilombolas d'Alcantara, en coopération avec elles, ainsi que le prévoit l'article 7, paragraphe 3, de la convention.***

Consultation

54. En ce qui concerne les allégations selon lesquelles le gouvernement n'aurait pas consulté les communautés quilombolas d'Alcantara au sujet de l'agrandissement du CLA (phases III et IV), le comité note que, dans leur communication du 13 novembre 2023, les organisations plaignantes indiquent que le gouvernement, afin de renouer le dialogue avec les communautés quilombolas, a révoqué la décision du ministre d'État et chef de cabinet du 26 mars 2020, qui prévoyait l'agrandissement du CLA sur une zone de 12 645 hectares empiétant sur le territoire des communautés quilombolas et contenait des propositions de consultation et de relocalisation des communautés vivant dans la zone concernée par l'agrandissement du CLA.
55. Pour sa part, le comité note que le gouvernement indique que le groupe de travail interministériel établi en 2023 doit formuler des propositions en vue de l'élaboration d'un cadre normatif régissant la consultation des communautés quilombolas. À cet égard, le comité note que les organisations plaignantes contestent le fait que le gouvernement ait délégué à ce groupe de travail interministériel la tâche de rédiger une proposition de cadre régissant la consultation préalable, car elles considèrent que la définition des protocoles de consultation est la prérogative des communautés et que l'État n'est pas habilité à réglementer la consultation.
56. Sur ce point, le comité rappelle que l'article 6 de la convention consacre le droit des peuples autochtones à être consultés comme suit:
 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; [...]
 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.
57. Le comité estime qu'il convient de souligner l'importance de la consultation préalable en tant que pierre angulaire de la convention et fondement du respect de tous les droits consacrés dans celle-ci. En outre, la consultation est un outil de gouvernance, de dialogue social et de sécurité juridique essentiel pour les peuples autochtones, le gouvernement et les autres parties prenantes. Le comité rappelle également que l'obligation de consulter les peuples autochtones prévue par la convention incombe à l'État et, à cet égard, souligne qu'il importe que des mécanismes de consultation appropriés soient conçus par le gouvernement, en collaboration avec les peuples concernés et d'une manière adaptée aux circonstances.
58. ***Tout en notant que le gouvernement a pris des mesures pour concevoir un processus de consultation à l'intention des communautés quilombolas qui seraient touchées par l'agrandissement du CLA, le comité prie le gouvernement de prendre toutes les mesures nécessaires pour mener à bien un processus de consultation, conçu avec la participation des institutions représentatives des communautés quilombolas, afin de se conformer à l'article 6 de la convention. Le comité souligne qu'il est important de laisser suffisamment de temps aux communautés pour mener à bien leurs processus décisionnels internes et de leur fournir toutes les informations pertinentes en temps utile.***

Déplacements de population dans le cadre de l'agrandissement du CLA (phases III et IV)

59. Le comité note que, selon les informations fournies par les organisations plaignantes et non contestées par le gouvernement, la mise en œuvre des phases III et IV de l'agrandissement du CLA entraînera le déplacement de centaines de familles. Le comité note également que le gouvernement confirme que la réinstallation de ces familles se fera conformément à l'article 68 de la loi sur les dispositions constitutionnelles, qui fait partie intégrante de la Constitution fédérale.
60. ***Le comité prie donc instamment le gouvernement de veiller à ce que, conformément à l'article 16 de la convention, s'il est décidé à titre exceptionnel de déplacer les communautés quilombolas, leur relocalisation n'ait lieu qu'avec leur consentement, donné librement et en toute connaissance de cause. Dans le cas où leur consentement ne pourrait pas être obtenu, il ne devra être procédé au déplacement et à la réinstallation des communautés concernées qu'à l'issue de procédures appropriées établies par la législation nationale, dans lesquelles lesdites communautés auront la possibilité d'être représentées de façon efficace. Dans ce cas, elles devront recevoir en échange des terres dont la qualité et le statut juridique seront au moins égaux à ceux des terres qu'elles occupaient antérieurement et qui leur permettront de subvenir à leurs besoins du moment et d'assurer leur développement futur.***
61. Le comité rappelle que les mandants tripartites du Brésil peuvent faire appel à l'assistance technique du Bureau en ce qui concerne les conclusions formulées ci-dessus, ainsi que, plus généralement, la mise en œuvre de la convention.

► IV. Recommandations du comité

62. Au vu des éléments sur lesquels se fondent les conclusions du comité exposées aux paragraphes 40 à 61 ci-dessus, le comité recommande au Conseil d'administration:
- a) d'approuver le présent rapport, en particulier les conclusions formulées aux paragraphes 47, 50, 53, 58 et 60;
 - b) d'inviter le gouvernement à fournir des informations sur la suite donnée aux conclusions et recommandations du comité pour examen par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations à sa prochaine session en 2024;
 - c) de rendre public le présent rapport et de déclarer close la procédure de réclamation.

Genève, le 25 avril 2024

(Signé) M. Gerardo Corres
(membre gouvernemental)

M. Fernando Yllanes Martínez
(membre employeur)

M^{me} Paola del Carmen Egúsqiza Granda
(membre travailleuse)