



Organisation
internationale
du Travail



1919·2019

30 ans
Convention 169

Commission d'experts pour l'application
des conventions et recommandations

Convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989



Observation générale,
publication 2019

Commission d'experts pour l'application des conventions
et recommandations

**Convention (n° 169) relative aux peuples indigènes
et tribaux, 1989**

Observation générale, publication 2019

Bureau international du Travail

ISBN 978-92-2-133212-1 (imprimé)
ISBN 978-92-2-133213-8 (pdf Web)
ISBN 978-92-2-133214-5 (epub)

Première édition 2019

La publication d'informations relatives aux mesures prises en ce qui concerne les conventions et recommandations internationales du travail n'implique l'expression, de la part du Bureau international du Travail, d'aucun avis quant au statut juridique de l'Etat qui a communiqué ces informations (y compris la communication d'une ratification ou d'une déclaration), ni quant à l'autorité de cet Etat sur les zones ou territoires au sujet desquels ces informations sont communiquées; dans certains cas, cela peut présenter des problèmes sur lesquels le Bureau international du Travail n'est pas compétent pour se prononcer.

Pour toute information sur les publications et les produits numériques du Bureau international du Travail, consultez notre site Web www.ilo.org/publns.

Mis en pages par TTF: réf. Tiré à part-Convention 169-Obs Gen_[NORME-190404-1]-Fr.docx
Imprimé par le Bureau international du Travail, Genève, Suisse

Lors de sa session de novembre-décembre 2018, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) a adopté une observation générale concernant l'application de la convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989. Le texte de cette observation est reproduit ci-après.

Dans le cadre du mécanisme de contrôle régulier de l'application des normes internationales du travail de l'OIT, la CEACR est un organe indépendant qui a pour fonction de fournir une évaluation impartiale et technique de l'application de ces normes par les Etats Membres de l'Organisation. La CEACR est composée de 20 experts, éminents juristes venant de différentes régions géographiques, de divers systèmes juridiques et de différentes cultures.

En plus des commentaires qu'elle adresse directement aux gouvernements, la CEACR peut décider de publier des observations dites «générales» concernant certains sujets relevant de l'application d'une convention.

Observation générale

Tout au long de ses cent années d'existence, la question des peuples indigènes a toujours été à l'ordre du jour de l'Organisation internationale du Travail (OIT). A l'occasion du 30^e anniversaire de l'adoption de la convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989, la commission souhaite mettre en lumière certains progrès importants réalisés dans l'application de la convention, dont elle a pris note dans le cadre de l'examen des mesures prises par les Etats qui l'ont ratifiée. Cet anniversaire permet également à la commission de souligner certaines des difficultés qui font encore obstacle à la pleine réalisation des droits des peuples indigènes consacrés par la convention.

La convention est l'unique traité international qui aborde de manière intégrale et spécifique les droits des peuples indigènes et tribaux. La commission rappelle que la convention révisé la convention (n° 107) relative aux populations autochtones et tribales, 1957, dont l'objectif était l'intégration de ces populations dans la communauté nationale des Etats. Cette approche a été considérée comme dépassée et la convention n° 169 a été adoptée, consacrant les principes du respect et de la valorisation de l'intégrité culturelle des peuples indigènes, et de leur participation aux décisions qui les affectent. A ce jour, 23 Etats au total ont ratifié la convention n° 169. A sa 328^e session (octobre-novembre 2016), le Conseil d'administration a demandé au Bureau d'engager un suivi auprès des Etats Membres encore liés par la convention n° 107 en les encourageant à ratifier la convention n° 169 qui est l'instrument le plus à jour dans ce domaine.

En matière d'*identification* des peuples indigènes et tribaux, la commission a souligné l'importance de garantir que tous les peuples qui répondent aux critères prévus dans la convention bénéficient des droits reconnus dans cet instrument, et ce indépendamment d'une reconnaissance juridique dans la législation nationale. La convention énumère un ensemble de critères objectifs pour identifier les peuples indigènes et tribaux. Elle prévoit que le sentiment d'appartenance indigène ou tribale doit être considéré comme un critère fondamental pour déterminer les groupes auxquels s'appliquent ses dispositions. Ainsi, le sentiment d'appartenance constitue le critère subjectif qui complète les critères objectifs. La commission a noté que de nombreux pays ont communiqué des informations statistiques

détaillées sur le nombre et la localisation géographique des peuples indigènes et tribaux. En outre, il convient de noter qu'à l'occasion de recensements de la population certains pays ont appliqué le critère de l'auto-identification. A cet égard, la commission rappelle que le fait de disposer de données statistiques fiables sur les peuples indigènes, leur situation géographique et leurs conditions socio-économiques constitue un outil essentiel pour définir et orienter de manière efficace les politiques les concernant et pour évaluer l'impact des actions entreprises dans ce cadre. Il s'agit en outre d'un prérequis indispensable pour que les gouvernements puissent prendre les mesures appropriées pour reconnaître, protéger et valoriser l'identité sociale et culturelle, les coutumes et les traditions des peuples indigènes.

La commission note que la convention consacre comme élément fondamental le droit des peuples indigènes de *participer* de manière effective à l'adoption des décisions susceptibles de les toucher, ainsi qu'à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des plans et programmes de développement national et régional susceptibles de les toucher directement. Afin d'assurer cette participation effective, la commission considère qu'il est essentiel de développer et de renforcer, avec la participation des peuples indigènes, les institutions qui traitent des questions les concernant. Plusieurs pays ont créé des entités chargées de l'élaboration et de la coordination de la politique nationale relative aux questions indigènes, qu'il s'agisse de ministères ou de vice-ministères chargés des affaires indigènes, de conseils consultatifs, d'organes de coordination ou d'institutions indépendantes. Dans certains pays, une approche transversale a été adoptée avec la création de services spécifiques dédiés dans la plupart des ministères et institutions publiques. Par ailleurs, certains pays ont mis en place des espaces permanents de dialogue et de participation. Quel que soit le type de structure mise en place, la commission a souligné à plusieurs reprises que l'entité chargée des affaires indigènes doit disposer du personnel et des ressources financières suffisants, d'un cadre juridique bien défini et d'un pouvoir décisionnel. En outre, les peuples indigènes doivent être représentés et participer à ces institutions.

La commission observe que les mesures prises pour renforcer les institutions représentatives des peuples indigènes contribuent à la réalisation de l'obligation de l'Etat de développer une *action systématique et coordonnée* pour appliquer la convention. Une action systématique et coordonnée permet d'assurer la cohérence entre les

différentes institutions gouvernementales qui ont la responsabilité de mettre en œuvre les programmes et les politiques concernant les peuples indigènes, et est essentielle pour combattre les inégalités dont sont encore victimes certains peuples indigènes. La commission a souvent demandé aux gouvernements des informations sur les mesures prises pour assurer l'efficacité de cette coordination et sur la manière dont est assurée la participation des peuples indigènes à la planification, à la mise en œuvre et à l'évaluation de ces mesures.

La commission souligne que la convention consacre le droit des peuples indigènes à être *consultés* comme un outil leur permettant de participer pleinement à l'adoption des décisions qui les touchent. Ainsi, la convention prévoit l'obligation pour l'Etat de consulter les peuples indigènes chaque fois que des mesures législatives ou administratives susceptibles de les toucher directement sont envisagées, et en particulier avant d'entreprendre ou d'autoriser tout programme d'exploration ou d'exploitation des ressources dont sont dotées leurs terres. La commission a observé que des efforts importants ont été déployés dans un certain nombre de pays pour mettre en place des mécanismes appropriés de consultation des peuples indigènes, avec leur participation active. Des lois spécifiques ont été adoptées qui définissent la portée de la consultation et réglementent la procédure y relative. Dans d'autres pays, des projets de loi visant à réglementer le processus de consultation des peuples indigènes sont à l'étude. La commission rappelle qu'il importe de consulter préalablement les peuples indigènes avant d'adopter ces législations ou d'établir ces mécanismes de consultation. A cet égard, la commission note que la convention et les commentaires qu'elle formule ont fourni un cadre de référence à ces initiatives. La commission a également eu l'occasion de clarifier le concept de «consultation» dans ses observations générales publiées en 2009 et 2011. La commission a souligné que les consultations doivent être formelles, sans réserve et menées de bonne foi; il doit s'instaurer un dialogue authentique entre les gouvernements et les peuples indigènes et tribaux, 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. En outre, la commission rappelle qu'il incombe aux gouvernements de mettre en place des mécanismes appropriés de consultation au niveau national, et que les autorités publiques doivent réaliser les consultations, sans ingérence, d'une manière convenant aux circonstances; à travers le canal des institutions représentatives des peuples indigènes et tribaux; et avec

la volonté de parvenir à un accord ou à un consentement sur les mesures proposées.

La commission souhaite souligner que la consultation doit être considérée comme un instrument essentiel pour promouvoir le dialogue social significatif et effectif, la compréhension mutuelle ainsi que la sécurité juridique. La consultation constitue également un pas important pour assurer la participation libre, effective et permanente des peuples indigènes et tribaux dans les processus de décisions susceptibles de les affecter, telle que consacrée par la convention. La commission rappelle qu'il découle d'une lecture conjointe des dispositions de la convention que la consultation va au-delà d'une mesure particulière. La consultation vise à promouvoir que toutes les dispositions de la convention soient appliquées de manière systématique et coordonnée, en coopération avec les peuples indigènes, ce qui suppose un processus progressif de création des organes et mécanismes appropriés à cette fin.

S'agissant de la question des *terres*, la commission rappelle que la convention reconnaît la valeur culturelle et spirituelle de la relation que les peuples indigènes entretiennent avec les terres. A plusieurs reprises, la commission a souligné que l'utilisation du terme «terres» dans la convention recouvre l'ensemble de l'habitat des régions que les peuples concernés occupent ou utilisent d'une autre manière (par exemple pour la chasse, la pêche, les rituels religieux ou culturels). En ce qui concerne le droit de propriété et de possession des peuples indigènes sur les terres qu'ils occupent traditionnellement, la commission souligne que des mesures ont été adoptées en vue d'inscrire ce droit dans la législation nationale. Dans certains pays, ce droit est consacré dans la Constitution. A cet égard, des politiques et des programmes d'octroi de titres fonciers sur les terres indigènes ont été élaborés et mis en œuvre, et plusieurs gouvernements ont fourni des informations statistiques détaillées sur les zones et les communautés qui ont bénéficié de ces programmes. Il convient également de noter l'adoption et la mise en œuvre, avec la participation des peuples indigènes concernés, de plans de restitution des terres aux personnes déplacées. Malgré l'adoption de telles mesures, l'identification des terres traditionnellement occupées par les peuples concernés et, par là même, la protection de leurs droits de propriété et de possession, demeurent des sujets difficiles dans certains pays, et peuvent même générer des conflits. La commission rappelle que la reconnaissance de l'occupation traditionnelle comme source du droit de propriété et de possession est la pierre angulaire

sur laquelle repose le système des droits fonciers établi par la convention. Elle encourage les gouvernements à prendre les mesures nécessaires pour établir des procédures appropriées à cet égard. En outre, la commission souhaite souligner la nécessité d'adopter des mesures spécifiques pour empêcher que les peuples indigènes soient déplacés des terres qu'ils occupent. A cet égard, la convention prévoit que le déplacement et la réinstallation des peuples indigènes hors de leurs terres constituent une mesure exceptionnelle qui ne peut avoir lieu qu'avec leur consentement donné librement et en toute connaissance de cause.

En ce qui concerne *les conditions d'emploi*, la commission a noté avec préoccupation les graves abus dont sont victimes les travailleurs indigènes, en particulier dans les zones rurales et le secteur agricole. A cet égard, la commission a demandé aux gouvernements de prendre des mesures pour éliminer le travail forcé et la discrimination à l'égard des travailleurs appartenant aux peuples indigènes, en soulignant la nécessité de garantir le respect de leurs droits fondamentaux au travail. Le renforcement de l'inspection du travail dans les zones habitées par les peuples indigènes est essentiel à cet égard. La commission a également souligné l'importance d'adopter des mesures visant à encourager la participation des femmes indigènes au marché du travail. Dans le domaine de la formation professionnelle, la commission a invité les gouvernements à développer des programmes de formation professionnelle qui tiennent compte des conditions économiques, environnementales, sociales et culturelles des peuples indigènes.

La commission rappelle que la convention reconnaît le droit des peuples indigènes à participer à l'élaboration et à la mise en œuvre des programmes *d'éducation*. La commission a noté que, pour promouvoir l'utilisation des langues traditionnelles des peuples indigènes dans les écoles, plusieurs gouvernements ont élaboré et mis en œuvre des programmes d'enseignement bilingue avec la participation de membres des peuples concernés. Dans le même temps, des formations ont été dispensées aux enseignants indigènes sur les programmes d'enseignement, et leurs perspectives culturelles ont été prises en compte dans leur mise en œuvre. La commission a également pris note des mesures spéciales adoptées pour sauvegarder les langues risquant de disparaître.

La commission salue les mesures prises par les gouvernements pour promouvoir des services de *santé* interculturels dans lesquels

les membres des communautés indigènes apportent leur connaissance de la médecine traditionnelle. Dans ce contexte, la commission encourage les gouvernements à intensifier leurs efforts pour étendre la couverture des régimes de sécurité sociale aux membres des peuples indigènes. A cet égard, la commission souligne qu'il importe de veiller à ce que les caractéristiques, les besoins et les perspectives spécifiques des peuples indigènes et tribaux soient pris en compte dans la conception et la mise en œuvre des systèmes nationaux de protection sociale.

La commission souligne que, malgré les progrès accomplis dans la réalisation de politiques et de programmes destinés à reconnaître et à mettre en œuvre les droits des peuples indigènes prévus dans la convention, la situation des *droits de l'homme* des peuples indigènes dans un certain nombre de pays demeure préoccupante. A plusieurs reprises, la commission a instamment prié les gouvernements de prendre des mesures pour prévenir les actes de violence dont sont victimes les peuples indigènes et leurs représentants, y compris des meurtres et des intimidations, dans le cadre de l'action qu'ils mènent pour défendre leurs droits. La commission est également préoccupée par les plaintes reçues des partenaires sociaux concernant la criminalisation de la protestation sociale des peuples indigènes. La commission rappelle que les Etats qui ont ratifié la convention ont l'obligation de veiller à ce que les peuples indigènes jouissent pleinement de tous leurs droits fondamentaux. A cet égard, la commission souligne qu'il importe de prendre des mesures appropriées pour que tous les actes de violence contre les personnes ou les peuples indigènes fassent l'objet d'enquêtes et que l'intégrité personnelle et la sécurité des communautés indigènes soient garanties. La commission rappelle l'importance de veiller à ce que les peuples indigènes connaissent leurs droits et aient accès à la justice pour les faire valoir. La convention prévoit expressément que des mesures doivent être prises pour faire en sorte que les peuples indigènes ou tribaux puissent comprendre et être compris dans les procédures judiciaires.

La commission note que, dans le cadre de la mise en œuvre de la Stratégie concernant les droits des peuples indigènes pour le développement inclusif et durable, adoptée par le Conseil d'administration en 2015, le Bureau devrait continuer à mener des activités de sensibilisation et de formation sur la convention et à élaborer et diffuser des outils permettant de rassembler les expériences et les bonnes pratiques qui peuvent aider les mandants à

adopter des politiques et programmes relatifs aux peuples indigènes. La commission salue l'adoption de cette stratégie, qui démontre l'importance de la convention pour l'accomplissement du mandat de l'OIT et elle espère que dans ce cadre le Bureau sera en mesure de fournir une assistance technique appropriée aux pays qui en font la demande. La commission note que la stratégie envisage également de renforcer la collaboration avec l'Organisation des Nations Unies dans la promotion des droits des peuples indigènes. A cet égard, la commission note que la convention et la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, adoptée en 2007, sont deux instruments juridiques de nature et de portée différentes, qui se complètent et se renforcent mutuellement. La commission considère que l'application effective de la convention contribue à la réalisation des objectifs de la Déclaration ainsi qu'à la réalisation des objectifs de développement durable des Nations Unies.

Département des Normes internationales du Travail

Bureau international du Travail

4, route des Morillons – CH-1211 Genève 22

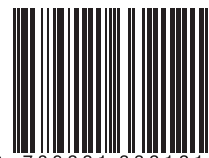
Tél.: +41 22 799 7249

Fax: +41 22 799 6771

E-mail: infonorm@ilo.org

Web: www.ilo.org/normes

ISBN 978-92-2-133212-1



9 789221 332121