



## Conseil d'administration

326<sup>e</sup> session, Genève, 10-24 mars 2016

GB.326/INS/15/5

---

Section institutionnelle

INS

---

QUINZIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

### Rapport du Directeur général

**Cinquième rapport supplémentaire: rapport du comité chargé d'examiner la réclamation alléguant l'inexécution par le gouvernement du Chili de la convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989, présentée par le Syndicat interentreprises n° 1 de boulangers mapuches de Santiago en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT**

#### I. Introduction

1. Par une communication reçue le 14 janvier 2014, le Syndicat interentreprises n° 1 de boulangers mapuches de Santiago a adressé au Bureau, en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, une réclamation alléguant l'inexécution par le gouvernement du Chili de la convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989.
2. Le Chili a ratifié la convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989, le 15 septembre 2008; la convention est actuellement en vigueur dans le pays.
3. Les dispositions de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail concernant 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.

4. Conformément à l'article premier du Règlement relatif à la procédure à suivre pour l'examen des réclamations, tel que modifié par le Conseil d'administration à sa 291<sup>e</sup> session (novembre 2004), le Directeur général a accusé réception de la réclamation et en a informé le gouvernement du Chili. A sa 320<sup>e</sup> session (mars 2014), le Conseil d'administration, acceptant la recommandation de son bureau, s'est prononcé sur la recevabilité de la réclamation et a désigné M. Mariano Álvarez Wagner (membre gouvernemental, Argentine) comme membre du comité tripartite. M. Álvarez Wagner a ensuite été remplacé par M. Francisco Figueiredo de Souza (membre gouvernemental, Brésil) (323<sup>e</sup> session, mars 2015). A sa 321<sup>e</sup> session (juin 2014), le Conseil d'administration a désigné M. Alberto Echavarría Saldarriaga (membre employeur, Colombie) et M<sup>me</sup> Eulogia Familia (membre travailleuse, République dominicaine) comme membres du comité tripartite chargé d'examiner la réclamation.
5. Le gouvernement du Chili a envoyé ses observations dans une communication datée du 29 août 2014.
6. Le comité tripartite s'est réuni le 6 novembre 2014 et a proposé au gouvernement du Chili et à l'organisation plaignante de présenter des informations complémentaires par écrit, informations qui ont été reçues en janvier 2015. Le comité tripartite s'est de nouveau réuni le 6 juin et les 3 et 5 novembre 2015 pour poursuivre l'examen de la réclamation. Il s'est réuni une nouvelle fois le 15 mars 2016 et a adopté son rapport le 21 mars 2016.

## **II. Examen de la réclamation**

### **A. Allégations de l'organisation plaignante**

7. Le Syndicat interentreprises n° 1 de boulangers mapuches de Santiago (ci-après dénommé «le syndicat») déclare que la réclamation est soutenue par les organisations membres de la Coordination nationale autochtone qui ont participé, avec le gouvernement du Chili (ci-après dénommé «le gouvernement»), aux réunions de concertation visant à adopter un règlement régissant le droit des peuples autochtones à la consultation, droit inscrit dans la convention n° 169.

### **Historique**

8. Le syndicat rappelle que, le 25 septembre 2009, soit dix jours après l'entrée en vigueur de la convention n° 169, le gouvernement a publié le décret suprême n° 124 qui «porte application de l'article 34 de la loi n° 19253 régissant la consultation et la participation des peuples autochtones». Le syndicat déclare que le gouvernement a adopté le décret suprême n° 124 sans consultation ni participation des peuples autochtones concernés, et que le ministère de la Planification a refusé d'invalider le décret comme l'avaient demandé deux dirigeants autochtones en 2011<sup>1</sup>. Selon le syndicat, les dispositions du décret suprême

<sup>1</sup> Le syndicat renvoie à la décision spéciale n° 0289 du 6 mars 2012 du ministère de la Planification.

n° 124 réduisent la portée des droits inscrits dans la convention n° 169, ce qui a été dénoncé par des organisations autochtones et de défense des droits de l'homme.

9. Le syndicat indique que les critiques constantes suscitées par le décret suprême n° 124 ont conduit le gouvernement à décider, en mars 2011, de procéder à une «grande consultation». Le gouvernement prétend ainsi avoir, en l'espace de six mois, mené des consultations sur: a) un projet de réforme constitutionnelle relative à la reconnaissance des peuples autochtones; b) un nouveau cadre institutionnel autochtone; et c) le processus de consultation dans deux domaines: le règlement portant application des articles 6 et 7 de la convention n° 169 et la procédure de consultation sur le règlement régissant le système d'évaluation de l'impact sur l'environnement.
10. Vu l'importance et la complexité des multiples objets de consultation, le syndicat déclare que le peu de temps imparti et l'absence d'un processus de consultation conçu avec la participation des peuples autochtones ont été décrits comme des défaillances par différents observateurs, y compris à la Chambre des députés et au Sénat <sup>2</sup>. Face à ces revendications, le gouvernement a annoncé, en septembre 2011, que des changements seraient apportés aux projets initiaux et que le processus serait relancé en accord avec les peuples autochtones.

***Les réunions de concertation: consultations en vue de l'élaboration d'un règlement sur la consultation des peuples autochtones (décret suprême n° 66 de 2014)***

11. Le syndicat indique que, le 8 août 2012, le gouvernement a annoncé publiquement, dans les bureaux de l'OIT à Santiago, la soumission d'un nouveau projet de règlement pour remplacer le décret suprême n° 124 mis en cause. Le syndicat reconnaît que le processus engagé dans le cadre des réunions de concertation était très différent du processus antérieur qui avait échoué; en effet, les modalités de participation des peuples autochtones n'étaient pas déterminées par les structures gouvernementales, mais par les représentants autochtones eux-mêmes.
12. Le syndicat rappelle que les travaux visant à convenir d'un ensemble de règles nouvelles avec les peuples autochtones ont débuté le 30 novembre et se sont poursuivis les 1<sup>er</sup> et 2 décembre 2012. Une rencontre nationale s'est tenue à Santiago avec la participation, par vidéoconférence, du Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones (ci-après dénommé «le Rapporteur spécial»). Cent cinquante ateliers de consultation ont ensuite été organisés dans tout le pays, avec pour principaux objectifs de débattre du champ d'application de la convention n° 169 au niveau national, d'engager une vaste discussion sur la réglementation en matière de consultation préalable et d'élaborer un projet de règlement tenant compte des points de vue des organisations autochtones.
13. Le syndicat indique que les réunions de concertation étaient un processus officiel instauré en mars 2013 dans le but d'établir, en accord avec les peuples autochtones concernés, un mécanisme de consultation préalable en application d'un règlement institué par décret suprême. Le syndicat joint à sa réclamation un rapport de travail issu des réunions de concertation, publié le 6 août 2013 et intitulé *Consulta Indígena sobre la Nueva Normativa*

<sup>2</sup> La Commission des droits de l'homme, de la nationalité et de la citoyenneté de la Chambre des députés, par la communication n° 300-43.<sup>a</sup>-2011 du 16 juin 2011, a demandé à l'exécutif d'ordonner l'interruption du processus de consultation autochtone conduit par le ministère de la Planification nationale (MIDEPLAN). De même, le 3 août 2011, le Sénat a adopté un accord priant l'exécutif d'abroger le décret suprême n° 124, qualifié d'«arbitraire», et d'inviter le MIDEPLAN à suspendre la «grande consultation autochtone sur le cadre institutionnel».

*de Consulta de acuerdo a lo establecido en el Convenio [...] núm. 169* (Consultation autochtone sur les nouvelles règles de consultation conformément aux dispositions de la convention [...] n° 169).

14. Le syndicat ajoute que huit journées de dialogue, représentant au total 23 réunions de travail, ont été organisées entre mars et juin 2013. Quarante délégués autochtones des neuf peuples et dix représentants ministériels ont participé aux réunions de concertation, et des observateurs de l'Institut national des droits de l'homme (INDH) et du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme étaient présents à chaque réunion. Les réunions ont fait l'objet d'enregistrements audiovisuels et de transcriptions écrites accessibles au public sur l'Internet.
15. Le syndicat indique que, à l'issue de longues journées de travail, les participants aux réunions de concertation sont parvenus à plusieurs accords en vue d'améliorer la mise en œuvre effective du droit à la consultation préalable au Chili. Le 15 novembre 2013, le Président de la République a signé le décret suprême n° 66 portant approbation du règlement sur «la procédure de consultation autochtone conformément à l'article 6, paragraphes 1 a) et 2, de la convention». Le décret suprême n° 66 a été publié au Journal officiel et est entré en vigueur le 4 mars 2014.
16. Le syndicat déclare que, sur certaines questions intéressant les peuples autochtones sur lesquelles un consensus n'avait pas été atteint, le texte final du décret suprême n° 66 limitait la portée du droit à la consultation préalable et ne respectait pas le système international des droits de l'homme.
17. Le syndicat reconnaît que, conformément à l'article 16 de la convention n° 169, le gouvernement n'a l'obligation d'obtenir le consentement des peuples indigènes concernés que lorsque ces peuples sont déplacés. Le syndicat affirme toutefois que, en cas de désaccord entre un Etat et des peuples autochtones, l'Etat est toujours tenu de respecter ses obligations internationales<sup>3</sup>. Selon le syndicat, pendant les réunions de concertation, le gouvernement n'a pas fait montre d'une volonté de se conformer aux dispositions de la convention n° 169.

***Les «mesures susceptibles de toucher directement» les peuples autochtones, définies dans le règlement sur la consultation autochtone (décret suprême n° 66 de 2014)***

18. S'agissant des «mesures susceptibles de toucher directement» les peuples autochtones, le syndicat estime que le gouvernement va au-delà d'une interprétation équilibrée de l'article 6 de la convention. Le syndicat rejette l'approche du gouvernement selon laquelle les décisions des organes de l'administration de l'Etat ne peuvent pas toutes être soumises à consultation préalable, même si ces décisions pourraient toucher d'une manière ou d'une autre les droits et les intérêts des peuples autochtones. Contrairement à l'opinion du

<sup>3</sup> Le syndicat se réfère aux affirmations du Rapporteur spécial: «Avant toute chose, il faut garder à l'esprit que, avec ou sans le consentement de la partie autochtone, l'Etat a l'obligation, en vertu du droit international, de respecter et de protéger les droits des peuples autochtones conformément aux normes établies au niveau international». J. Anaya, *El deber estatal de consulta a los pueblos indígenas dentro del derecho internacional* (Le devoir de consultation des peuples autochtones incombant aux Etats selon le droit international), document présenté au séminaire sur la consultation préalable des peuples autochtones et le rôle des ombudsmans en Amérique latine, p. 5, événement organisé par la Fédération ibéro-américaine de l'ombudsman (FIO) à Lima, le 25 avril 2013.

syndicat, le gouvernement aurait soutenu que seules les mesures ayant une portée générale et un impact réel sur les peuples autochtones devraient faire l'objet de consultations.

19. Selon le syndicat, le gouvernement a fait valoir qu'organiser des consultations sur toutes les mesures reviendrait à bureaucratiser le système et à compliquer le fonctionnement du service public, ce qui bloquerait le gouvernement dans l'exercice de ses fonctions et nuirait aux peuples autochtones eux-mêmes. Le syndicat est d'avis que le gouvernement a établi des distinctions qui limitent l'exercice de la consultation, par exemple entre mesures administratives (au sens de l'article 6, paragraphe 1 a), de la convention n° 169) et actes administratifs (au sens où l'entend la législation nationale <sup>4</sup>).
20. En ce qui concerne l'«impact direct», le syndicat soutient que la définition du gouvernement ne laisse pas aux peuples autochtones la latitude de déterminer en quoi une mesure est, ou non, susceptible de les toucher directement. Le syndicat affirme que, pour le gouvernement, l'impact direct doit être démontré à l'aide de critères spécifiques, ce qui va à l'encontre de la proposition autochtone tendant à ce que les peuples puissent se prononcer librement sur l'existence d'un impact direct.
21. Le syndicat ne souscrit pas à la position du gouvernement selon laquelle un impact direct n'existe que lorsque des peuples autochtones, et non des particuliers, sont touchés. Selon le syndicat, le gouvernement considère que la convention n° 169 ne confère des droits qu'à des groupes de personnes, et non à des particuliers, et qu'elle protège donc uniquement les droits collectifs.

<sup>4</sup> La notion d'acte administratif est définie à l'article 3 de la loi n° 19880, publiée le 29 mai 2003, qui établit les bases des procédures administratives applicables aux actes des organes de l'administration de l'Etat. Cet article dispose ce qui suit:

Les décisions écrites adoptées par l'administration sont exprimées au moyen d'actes administratifs.

Aux fins de la présente loi, on entend par actes administratifs les décisions formelles émises par les organes de l'administration de l'Etat, prises dans l'exercice des pouvoirs publics et qui contiennent des déclarations de volonté.

Les actes administratifs prennent la forme de décrets suprêmes et de décisions.

Le décret suprême est l'ordre écrit édicté par le Président de la République ou par un ministre «sur ordre du Président de la République» au sujet de questions relevant de sa compétence.

Les décisions sont les actes de nature analogue établis par les autorités administratives investies du pouvoir de décision.

Constituent également des actes administratifs les avis ou déclarations de jugement et les attestations ou certificats lorsqu'ils sont émis par les organes de l'administration dans l'exercice de leurs compétences.

Les décisions des organes administratifs pluripersonnels se nomment accords et sont appliquées au moyen de décisions émises par l'autorité exécutive de l'entité correspondante.

Dès leur entrée en vigueur, les actes administratifs jouissent de la présomption de légalité, de primauté et d'exigibilité vis-à-vis de leurs destinataires, ce qui autorise l'autorité administrative à les exécuter d'office, sauf si un ordre de suspension a été donné par l'autorité administrative dans le cadre d'une procédure de recours, ou par le juge connaissant de l'affaire par la voie judiciaire.

22. Le syndicat estime que le décret suprême n° 66 de 2014 combine en une seule disposition les notions juridiques d'«impact direct» et de «mesures soumises à consultation». En effet, l'article 7 du décret n° 66 suprême dispose ce qui suit:

*Mesures susceptibles de toucher directement les peuples autochtones.* Les organes de l'administration de l'Etat visés à l'article 4 du présent règlement doivent consulter les peuples autochtones chaque fois qu'il est prévu d'adopter des mesures administratives ou législatives susceptibles de les toucher directement.

On entend par mesures législatives susceptibles de toucher directement les peuples autochtones les avant-projets de loi et avant-projets de réforme constitutionnelle engagés par le Président de la République, en tout ou en partie, lorsqu'ils sont la cause directe d'un impact significatif et spécifique sur les peuples autochtones en tant que tels, ayant un effet sur l'observation de leurs traditions et coutumes ancestrales, de leurs pratiques religieuses, culturelles ou spirituelles, ou sur la relation qu'ils entretiennent avec leurs terres.

On entend par mesures administratives susceptibles de toucher directement les peuples autochtones les actes formels établis par les organes faisant partie de l'administration de l'Etat, qui contiennent une déclaration de volonté et dont la nature non réglementée laisse à ces organes une marge d'appréciation qui leur permet de parvenir à un accord avec les peuples autochtones ou d'obtenir leur consentement en vue de l'adoption de ces mesures, lorsque celles-ci sont la cause directe d'un impact significatif et spécifique sur les peuples autochtones en tant que tels, ayant un effet sur l'observation de leurs traditions et coutumes ancestrales, de leurs pratiques religieuses, culturelles ou spirituelles, ou sur la relation qu'ils entretiennent avec leurs terres.

En raison de leur caractère impérieux, les mesures prises dans des situations exceptionnelles ou d'urgence, y compris tremblements de terre, raz-de-marée, inondations et autres catastrophes naturelles, ne sont pas soumises à consultation.

Les actes de pure forme et les mesures d'exécution matérielle ou juridique s'entendent comme étant couverts par la consultation sur l'acte final ou décisionnel auxquels ils ont servi de fondement ou dont ils portent application.

[...]

23. Le syndicat indique que, tant pour les mesures administratives que pour les mesures législatives, le gouvernement a ajouté un nouvel élément requis pour que la consultation préalable, libre et éclairée ait lieu avant l'adoption d'une mesure touchant directement les peuples autochtones, à savoir une «cause directe d'un impact significatif et spécifique». De l'avis du syndicat, cette approche limite a priori la possibilité d'influer sur quelque mesure que ce soit, puisqu'elle n'exige pas de soumettre à consultation les mesures administratives ou les mesures législatives qui, sans porter sur les peuples autochtones, peuvent les toucher dans les faits sans forcément avoir d'impact sur ces peuples «en tant que tels», a priori.
24. Le syndicat déclare que l'article 7, alinéa 2, du décret suprême n° 66 de 2014 – qui dispose que seules sont soumises à consultation les mesures qui touchent les peuples autochtones, pour autant qu'il y ait une «cause directe d'un impact significatif et spécifique» – n'est pas du tout compatible avec le système international des droits de l'homme et la législation nationale. Le syndicat croit comprendre que la convention n° 169 n'établit pas une telle distinction et, même s'il est entendu que l'impact désigne l'effet perçu de manière particulière par les peuples autochtones, elle n'envisage pas l'hypothèse que les mesures concernent exclusivement ces peuples.
25. Le syndicat explique que, par exemple, une décision de qualification environnementale rendue en faveur d'un projet d'investissement peut n'avoir aucun lien avec la politique autochtone en soi. Pourtant, un projet d'investissement peut toucher les peuples autochtones s'il s'agit d'un projet hydroélectrique qui aura pour effet d'inonder des cimetières autochtones, ou d'un projet minier impliquant le déplacement de peuples autochtones. Le syndicat considère qu'accepter une formule telle que celle proposée par le

gouvernement revient à renoncer à l'exercice de certains droits, position qui a été rejetée par les dirigeants autochtones au cours du processus de dialogue avec le gouvernement.

26. Le syndicat renvoie à l'avis publié par le Rapporteur spécial selon lequel il ne faut pas restreindre la définition de l'impact, car il existe une incidence distincte lorsqu'une décision se répercute sur les intérêts ou les conditions particulières de peuples autochtones donnés et ce même si la décision a un effet plus large, comme ce serait le cas d'une nouvelle loi sur la pêche <sup>5</sup>.
27. En outre, le syndicat a joint à la réclamation une étude juridique réalisée par Dejusticia, centre colombien de recherche appliquée constitué de professeurs d'université, dans laquelle il est souligné que les articles 7 et 8 du décret suprême n° 66 de 2014 violent le droit des peuples autochtones à la consultation préalable <sup>6</sup>. Le syndicat a aussi joint à la réclamation le rapport de la mission d'observation de l'Institut national des droits de l'homme (INDH) concernant les réunions de concertation autochtone.
28. Le syndicat soutient que le gouvernement, en ajoutant deux éléments extérieurs non mentionnés à l'article 6 de la convention (impact «significatif et spécifique»), introduit une restriction de la consultation dans un règlement national. Le syndicat indique que la consultation est un droit lié aux principes fondamentaux du droit international, comme l'a affirmé la Cour interaméricaine des droits de l'homme: l'obligation de consultation constitue non seulement une norme juridique, mais aussi un principe général de droit international <sup>7</sup>.

**Autres éléments du décret suprême n° 66 de 2014 régissant la procédure de consultation autochtone qui n'ont pas fait l'objet d'un consensus**

29. Le syndicat affirme que certaines dispositions du décret suprême n° 66 de 2014 résultent d'une modification unilatérale des articles convenus pendant les réunions de concertation, ce qui met en péril la tenue d'un dialogue de bonne foi.
30. Sur la base d'une analyse comparative entre les articles convenus aux réunions de concertation et les dispositions figurant dans le décret suprême n° 66, le syndicat soutient que le gouvernement a effectué des changements visant à affranchir certains organes administratifs du devoir de consultation en vertu du règlement (article 4 du décret suprême n° 66), et à supprimer la notion de «membres des peuples autochtones» en tant que bénéficiaires du droit à la consultation (article 6 du décret suprême n° 66). En outre, selon la formulation établie d'un commun accord, un conseiller national de l'Office national de développement autochtone (Corporación Nacional de Desarrollo Indígena – CONADI) pouvait demander l'ouverture d'un processus de consultation, mais il faut maintenant

<sup>5</sup> Le syndicat se réfère aux commentaires du Rapporteur spécial publiés le 29 novembre 2012 sous le titre «Propuesta de gobierno para nueva normativa de consulta y participación indígena de conformidad a los artículos 6 y 7 del Convenio núm. 169» (Proposition du gouvernement relative à de nouvelles règles de consultation et de participation autochtone conformément aux articles 6 et 7 de la convention n° 169). Le texte du document du Rapporteur spécial est consultable à l'adresse <http://unsr.jamesanaya.org/special-reports/comentarios-a-la-propuesta-del-normativa-de-consulta-chile>.

<sup>6</sup> Le document est consultable à l'adresse <http://www.dejusticia.org/#!/actividad/1904>.

<sup>7</sup> Le syndicat renvoie au paragraphe 164 du jugement rendu le 27 juin 2012 par la Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku c. Ecuador*.

obtenir l'accord de la totalité du conseil du CONADI pour ce faire (article 13 du décret suprême n° 66).

31. Le syndicat se dit préoccupé par le fait que le devoir de consultation ne s'applique pas aux situations d'urgence. En effet, le quatrième alinéa de l'article 7 du décret suprême n° 66 dispose que, «en raison de leur caractère impérieux, les mesures prises dans des situations exceptionnelles ou d'urgence, y compris tremblements de terre, raz-de-marée, inondations et autres catastrophes naturelles, ne sont pas soumises à consultation». Le syndicat fait valoir que, cette disposition n'est pas conforme au droit, étant donné que les situations exceptionnelles susceptibles de limiter l'exercice de certains droits sont énumérées dans la législation nationale, à savoir aux articles 39 à 41 de la Constitution politique de la République du Chili. Les normes constitutionnelles énoncent les conditions dans lesquelles certains droits et garanties peuvent être limités dans les situations exceptionnelles, et aucune d'entre elles ne mentionne la consultation préalable, libre et éclairée. Selon le syndicat, le gouvernement ne peut pas annoncer une situation exceptionnelle par simple décret.

### ***La consultation autochtone dans le règlement régissant le système d'évaluation de l'impact sur l'environnement (décret suprême n° 40 de 2013)***

32. Le syndicat déclare que le gouvernement, contrairement à son intention annoncée de trouver un consensus sur la consultation des peuples autochtones, a persisté à élaborer et à adopter un règlement relatif au système d'évaluation de l'impact sur l'environnement – sans satisfaire aux exigences en matière de consultation préalable fixées dans la convention n° 169.
33. Le syndicat indique que, en octobre 2012, le gouvernement a présenté un règlement au bureau du Contrôleur général de la République (organe chargé du contrôle de la légalité des actes administratifs) et demandé l'accomplissement des démarches légales en vue de sa promulgation et de sa publication au Journal officiel. En conséquence, le 26 avril 2013, certains dirigeants autochtones participant aux réunions de concertation ont adressé leurs observations au Contrôleur général de la République, affirmant que les articles 85 et 86 du décret suprême n° 40 n'étaient pas conformes aux dispositions de la convention n° 169. Le document contenant les observations adressées par plusieurs représentants autochtones au bureau du Contrôleur général de la République a été joint à la présente réclamation.
34. Le syndicat signale que le décret suprême n° 40 a été publié au Journal officiel le 12 août 2013 et est entré en vigueur le 24 décembre 2013, sans que le bureau du Contrôleur général de la République conteste son contenu par voie légale.
35. D'après le syndicat, un système de consultation autochtone parallèle, qui ne répond pas aux exigences en matière de consultation convenues aux réunions de concertation, a été établi pour les projets d'investissement relevant du système d'évaluation de l'impact sur l'environnement.
36. Le syndicat se réfère à la position exprimée par l'Institut national des droits de l'homme (INDH) selon laquelle le décret suprême n° 40 de 2013 n'est pas conforme aux normes internationales sur le droit à la consultation préalable<sup>8</sup>. Premièrement, selon l'INDH, le

<sup>8</sup> Institut national des droits de l'homme (INDH), *El deber de consulta previa en la propuesta de reglamento del sistema de evaluación ambiental* (Le devoir de consultation préalable dans le projet de règlement régissant le système d'évaluation de l'impact sur l'environnement), procès-verbal approuvé par le conseil de l'Institut national des droits de l'homme le 13 mai 2013, 152<sup>e</sup> session



Service d'évaluation environnementale (SEA) a proposé un processus de participation pour l'adoption d'un règlement portant application de la loi fondamentale n° 19300 sur l'environnement auquel se sont opposés les peuples autochtones, notamment les conseillers nationaux élus au CONADI, qui ont déclaré ne pas être d'accord avec le processus de consultation suggéré par le service. Deuxièmement, les dispositions relatives aux droits autochtones n'incluent pas de mécanisme de consultation clairement défini.

37. Le syndicat exprime son opposition à l'article 85 du décret suprême n° 40, qui confie au SEA le devoir de «concevoir et mettre en place un processus de consultation de bonne foi, prévoyant des mécanismes adaptés aux caractéristiques socioculturelles des différents peuples et leur permettant, à travers leurs institutions représentatives, de participer de façon éclairée au processus d'évaluation environnementale et d'influer sur ce processus». Le syndicat souligne les déclarations de l'INDH selon lesquelles le décret ne prévoit pas de «mécanismes garantissant le dialogue interculturel et n'offre pas aux peuples autochtones la possibilité d'influer sur l'approbation de projets d'investissement sur leurs terres et territoires»<sup>9</sup>.
38. Selon le syndicat, lors des réunions de concertation, les représentants gouvernementaux ont déclaré que le règlement régissant le système d'évaluation de l'impact sur l'environnement (SEIA) introduirait un nouveau critère social et culturel dans les évaluations environnementales, à savoir les effets produits sur le milieu de vie. D'après le syndicat, les représentants gouvernementaux ont aussi affirmé que ce règlement offrirait un espace suffisant de participation citoyenne, où les communautés autochtones pourraient formuler leurs observations.
39. Le syndicat indique que les représentants autochtones n'ont pas cautionné la disposition relative aux «mesures d'approbation des projets ou activités relevant du système d'évaluation de l'impact sur l'environnement», incluse à l'article 8 du décret suprême n° 66 publié et entré en vigueur en mars 2014.
40. En effet, d'après le syndicat, le gouvernement n'avait pas envisagé que le désaccord serait axé sur l'article 8 du décret suprême n° 66, dont le libellé est le suivant:

*Mesures qualifiant les projets ou activités relevant du système d'évaluation de l'impact sur l'environnement.* Les décisions de qualification environnementale rendues sur les projets ou activités relevant du système d'évaluation de l'impact sur l'environnement, conformément aux dispositions de l'article 10 de la loi n° 19300, et qui exigent un processus de consultation autochtone selon cette loi et le règlement correspondant, font l'objet de consultations en application des règles régissant le système d'évaluation de l'impact sur l'environnement, dans les délais prévus par ces règles, mais dans le respect de l'article 16 du présent instrument en ce qui concerne les étapes des consultations.

extraordinaire, consultable à l'adresse <http://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/529/minuta?sequence=1>.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 30. Dans sa communication adressée au bureau du Contrôleur général de la République, le syndicat a indiqué que l'article 85, alinéa 2 du décret suprême n° 40 dispose que «les peuples autochtones touchés de manière exclusive participent au processus de consultation [...], lequel doit être conduit dans l'objectif de parvenir à un accord avec les peuples autochtones ou d'obtenir leur consentement»; la phrase suivante a été ajoutée: «Néanmoins, la non-réalisation de cet objectif ne constitue pas une violation du droit à la consultation». Le syndicat affirme que cet alinéa constitue un renoncement aux droits intolérable et met en péril les intérêts légitimes des peuples autochtones. Selon le syndicat, cette disposition signifie que ce qui est important n'est pas le résultat du processus de consultation, mais le processus en soi – ce qui est contraire à l'esprit du droit à la consultation préalable. L'exercice de ce droit implique que les peuples autochtones puissent influencer sur le résultat des décisions qui les touchent.

L'évaluation environnementale d'un projet ou d'une activité susceptible de causer un impact sur l'environnement qui doit faire l'objet d'un processus de consultation autochtone conformément à la loi n° 19300 et au règlement connexe doit inclure, dans tous les cas, les mesures destinées à atténuer, compenser ou réparer les effets visés à l'article 11 de la loi n° 19300.

Aux fins des consultations à effectuer dans le cadre du système d'évaluation de l'impact sur l'environnement, l'autorité chargée de l'environnement peut demander l'assistance technique de l'Office national de développement autochtone, selon les dispositions de l'article 14 du présent règlement.

41. Le syndicat affirme que les processus de consultation sur les projets d'investissement relevant du SEIA sont l'une des principales préoccupations des peuples autochtones, essentiellement en raison de la menace que les projets miniers, forestiers et agricoles font peser sur leurs territoires.
42. En outre, le syndicat indique que l'article 8 du décret suprême n° 66, en exemptant du devoir de consultation les «déclarations d'impact sur l'environnement», compromet l'application effective de la convention n° 169. A cet égard, le syndicat souligne que, aux termes de l'article 8 du décret suprême n° 66, les projets relevant du SEIA en vertu de l'article 10 de la loi fondamentale n° 19300 sur l'environnement «et qui exigent un processus de consultation autochtone selon cette norme et le règlement correspondant, font l'objet de consultations en application des règles régissant le système d'évaluation de l'impact sur l'environnement». D'après le syndicat, il ressort de l'article en question que ni la loi ni le règlement ne disposent que les projets présentés au titre d'une déclaration d'impact sur l'environnement doivent être soumis à consultation.
43. Le syndicat affirme en outre que, selon l'article 85 du décret suprême n° 40 de 2013, les projets présentés au titre d'une étude d'impact sur l'environnement ne doivent pas tous être soumis à consultation, mais seulement ceux dont les effets sont mentionnés aux articles 7, 8 et 10 du décret suprême n° 40 et qui exigent une étude d'impact sur l'environnement et non une déclaration d'impact sur l'environnement. Le syndicat estime qu'il existe donc une contradiction permettant d'exclure des processus de consultation les projets qui touchent les peuples autochtones et sont présentés au titre d'une déclaration d'impact sur l'environnement ou d'une étude d'impact sur l'environnement, étant donné que la définition de l'impact direct semble assujettie aux dispositions de la norme sur l'environnement, c'est-à-dire du décret suprême n° 40 de 2013.
44. Le syndicat indique que la seule mention de la déclaration d'impact sur l'environnement qui figure dans le décret suprême n° 40 de 2013 concerne les projets entrepris sur des terres autochtones, dans des zones de développement autochtone ou «à proximité de groupes appartenant à des peuples autochtones», conformément à l'article 86, alinéa 2, du décret suprême n° 40. Dans ces situations, le directeur régional ou le directeur exécutif du service [...] doit tenir des «réunions avec les groupes se trouvant dans la zone où se déroulera le projet ou l'activité [...]». «Le service établit un procès-verbal après chaque réunion, dans lequel sont consignées les vues des groupes concernés.» Le syndicat considère que, au sens strict, cette disposition n'établit pas d'obligation de mener des consultations sur les décisions de qualification environnementale rendant un avis favorable dans le cadre d'une déclaration d'impact sur l'environnement.
45. Selon le syndicat, il n'est pas juridiquement justifié d'exempter du devoir de consultation les décisions rendant un avis favorable dans le cadre d'une déclaration d'impact sur l'environnement, puisqu'il s'agit d'une mesure administrative. Le syndicat rappelle, en premier lieu, que la jurisprudence nationale a reconnu qu'une décision de qualification environnementale met à exécution les actes découlant d'une procédure en matière

d'environnement<sup>10</sup>; il s'agit donc d'une mesure administrative finale. Deuxièmement, il ressort clairement de la jurisprudence que la participation citoyenne doit être conforme aux normes relatives à la consultation préalable<sup>11</sup>, compte tenu de l'autonomie réglementaire dont bénéficie la convention n° 169 vis-à-vis d'autres lois sectorielles.

46. Se référant en particulier à un avis publié par le Rapporteur spécial<sup>12</sup>, le syndicat considère que l'article 8 du décret suprême n° 66 de 2014 exempte les déclarations d'impact sur l'environnement du devoir de consultation étant donné le renvoi au décret suprême n° 40 de 2013. On pourrait en conclure qu'il n'y a aucun cas dans lequel le décret suprême n° 66 peut s'appliquer au SEIA.

### Informations complémentaires

47. Dans sa communication de janvier 2015, le syndicat évoque le projet de programme de la Présidente Michelle Bachelet selon lequel «l'absence de reconnaissance des droits autochtones a conduit à une crise profonde dans la relation que ces peuples entretiennent avec notre société et l'Etat, ce que nous déplorons tous vivement». Le syndicat ajoute que les affirmations suivantes figurent dans le discours présidentiel du 21 mai 2014<sup>13</sup>:

Nous devons mettre en place une politique d'Etat ferme et résolue pour offrir aux peuples autochtones des possibilités de participer au développement et de s'intégrer dans la communauté démocratique, sans pour autant renoncer à leur différence, qui est un atout. C'est pourquoi nous nous sommes engagés, dans un délai de cent jours à compter de l'entrée en fonction du gouvernement [...], à créer un ministère des Affaires autochtones et un Conseil des peuples autochtones, et à formuler un Plan d'action pour le développement des peuples autochtones.

<sup>10</sup> Le syndicat renvoie au considérant 5 de la décision rendue par la Cour d'appel d'Antofagasta, *caso Comunidad Agrícola los Huasco altinos c. Comisión de Evaluación III Región de Atacama*, jugement dans l'affaire n° 618-2011 du 17 février 2012. La cour a déclaré qu'une «décision» est «le seul [document] qui met à exécution ou en application les différents actes administratifs», ce qui a été confirmé par la Cour suprême dans la décision d'appel.

<sup>11</sup> Le syndicat se réfère à cinq décisions judiciaires rendues par la Cour suprême: *caso Faumelisa Manquepillan c. Com. Medio Ambiente*, jugement dans l'affaire n° 60-62-2010 de janvier 2011, considérant 3; Cour suprême, *caso Asociación Indígena Consejo de Pueblos Atacameños c. Comisión Regional de Medio Ambiente Antofagasta*, jugement dans l'affaire n° 258-2011 du 13 juin 2011, considérant 10; Cour suprême, *caso Comunidad Indígena Antu Lafquen de Huentetique c. Comisión Regional del Medio Ambiente Región de Los Lagos*, jugement dans l'affaire n° 10.090-2011 du 22 mars 2012, considérants 10 et 11; Cour suprême, *caso Marcelo Condore Vilca, Consejero Territorial, Alto Tarapacá y otros c. Directora Servicio de Evaluación Ambiental Primera Región de Tarapacá*, jugement dans l'affaire n° 11.040-2011 du 30 mars 2012, considérant 11.

<sup>12</sup> Le syndicat renvoie aux commentaires du Rapporteur spécial publiés le 29 novembre 2012 sous le titre «Propuesta de gobierno para nueva normativa de consulta y participación indígena de conformidad a los artículos 6 y 7 del Convenio núm. 169» (Proposition du gouvernement relative à de nouvelles règles de consultation et de participation autochtone conformément aux articles 6 et 7 de la convention n° 169). Le paragraphe 73 dispose ainsi que «le Rapporteur spécial souhaite rappeler que les normes internationales applicables établissent un type particulier d'obligations incombant aux Etats en ce qui concerne les mesures d'approbation des projets d'investissement ou de développement ou des concessions sur des territoires autochtones ou à proximité. Ces obligations, qui découlent du devoir de protection des droits des autochtones sur leurs terres et leurs ressources, comprennent au minimum les droits suivants: a) la consultation préalable et, dans certains cas, le consentement; b) la réalisation d'études d'impact; et c) la participation aux avantages». Le document du Rapporteur spécial est consultable à l'adresse <http://unsr.jamesanaya.org/special-reports/comentarios-a-la-propuesta-del-normativa-de-consulta-chile>.

<sup>13</sup> [http://www.21demayo.gob.cl/pdf/2014\\_discurso-21-mayo.pdf](http://www.21demayo.gob.cl/pdf/2014_discurso-21-mayo.pdf), p. 40.

Mais nous avons le souci de bien faire les choses. Notre pays a approuvé la convention n° 169 et il existe un décret n° 66 qui définit la marche à suivre. Nous n'allons pas nous contenter de soumettre les mesures à une liste de contrôle au moment d'envoyer le projet de loi; nous allons commencer très bientôt les consultations, comme l'exige la convention n° 169, pour faire en sorte que tous les projets de loi concernés reflètent le point de vue et la perspective de nos peuples autochtones.

Quant au Plan d'action pour le développement autochtone, il sera mis au point avec la participation des peuples autochtones, de telle sorte qu'il répondra aux besoins de ces derniers et se fondera sur des diagnostics que nous aurons établis ensemble.

48. Le syndicat signale que le ministère du Développement social, lorsqu'il a pris ses fonctions, a adopté la décision spéciale n° 275, publiée au Journal officiel le 24 juin 2014, portant ouverture d'une procédure administrative et du processus de consultation sur l'avant-projet de loi relatif à la création d'un conseil ou de conseils des peuples autochtones. Dans le même temps, le ministère a publié la décision spéciale n° 276, portant ouverture d'une procédure administrative et du processus de consultation sur l'avant-projet de loi relatif à la création du ministère chargé des peuples autochtones. Le syndicat a joint à sa communication les documents diffusés par le ministère du Développement social pour informer le public sur ces deux consultations <sup>14</sup>.
49. Le syndicat fait savoir que, en septembre 2014, le ministère du Développement social a élaboré un programme d'activités indiquant l'heure et le lieu des premières réunions d'information sur les deux mesures, ainsi que les communes participantes. Les secrétaires régionaux du ministère ont ensuite présenté, lors d'une grande réunion, les principaux éléments des mesures soumises à consultation, en encourageant leur acceptation, mais sans mettre en place un processus de bonne foi, souple dans son application et qui tienne compte de la diversité des peuples autochtones et de leurs formes de dialogue.
50. Le syndicat affirme que la convention n° 169 fait obligation aux Etats de consulter les peuples autochtones de manière claire et précise. Pourtant, selon le syndicat, le ministère du Développement social a volontairement mal défini l'objet de la consultation, qui serait de «prendre en considération l'opinion» des peuples autochtones, ce qui réduirait la portée de l'article 6, paragraphe 2, de la convention à un simple dialogue. Le syndicat souligne que, aux termes de la convention, le but de la consultation est «[...] de parvenir à un accord ou d'obtenir un consentement au sujet des mesures envisagées».
51. Le syndicat fait observer que le gouvernement n'a pas présenté le texte de la mesure soumise à consultation; il est donc difficile pour les participants d'influer sur le projet. Les consultations ne servent qu'à réaliser des enquêtes et recueillir des informations, mais ne suscitent pas de débat ou de dialogue public et ne permettent pas aux acteurs autochtones de défendre leurs arguments sur le plan juridique.
52. Le syndicat soutient que la signature par les participants autochtones des listes de présence aux différentes réunions organisées par le gouvernement est considérée comme une approbation des accords.
53. Selon les affirmations du syndicat, les peuples autochtones n'ont pas été placés sur un pied d'égalité avec les représentants de l'Etat; il s'ensuit que le mandat et le devoir de consultation ne sont pas respectés et que les peuples autochtones sont empêchés d'avoir une réelle incidence sur les mesures soumises à consultation. Le syndicat doute de la bonne

<sup>14</sup> <http://www.consultaindigenamds.gob.cl/doc/MEDIDALEGISLATIVADELCONSEJOOCONSEJOSDEPINDIGENAS.pdf>

foi du gouvernement, car la mesure finale ne sera pas le fruit d'un consensus et d'un débat argumenté, mais le reflet de la position centraliste du gouvernement actuel.

54. Le syndicat déclare que le texte soumis à consultation et portant sur la création du ministère chargé des peuples autochtones porte ouvertement préjudice à ces peuples, dans la mesure où la définition des priorités incomberait à un(e) ministre, ce qui porte atteinte à l'article 7 de la convention. La proposition du gouvernement n'a pas fait l'objet d'un débat approfondi et il n'existe pas d'avant-projet de loi rédigé en tant que tel.
55. Au sujet du texte soumis à consultation et portant sur la création d'un conseil ou de conseils autochtones, le syndicat dénonce le fait qu'il ne revient pas à l'Etat de créer des institutions représentatives des peuples autochtones. Ceux-ci sont seuls compétents pour définir leurs formes d'organisation.
56. Le syndicat mentionne une série de réformes législatives à l'examen au Congrès national – réforme de l'enseignement, réforme fiscale, modification du Code des eaux, loi portant création du Service de la biodiversité et des zones protégées, loi sur la propriété industrielle – qui ont été conçues sans consultation ni participation des peuples autochtones.

## **B. Observations du gouvernement**

57. Dans sa communication du mois d'août 2014, le gouvernement indique que la réclamation porte sur le décret suprême n° 66, publié au Journal officiel le 4 mars 2014, ainsi que sur le règlement régissant le SEIA publié au Journal officiel le 12 août 2013. Selon le gouvernement, il convient d'examiner tour à tour la notion de « mesure administrative » employée dans le règlement sur la consultation autochtone (décret suprême n° 66 de 2014), la notion d'« impact direct » définie dans ledit règlement, et les dispositions prévues par ce dernier en ce qui concerne les projets relevant du SEIA, qui constituent les points sur lesquels les représentants des peuples autochtones et le gouvernement ne sont pas parvenus à un accord lors des réunions de concertation.
58. Le gouvernement observe que le syndicat ne s'oppose pas au processus de consultation visant à établir une nouvelle réglementation concernant la procédure de consultation requise en vertu de la convention n° 169, mais uniquement à deux dispositions du décret suprême n° 66 de 2014 sur la consultation autochtone qui ont été incluses à l'issue de cette consultation. Le gouvernement reconnaît que le syndicat allègue également un manque de concertation et qu'il s'oppose au contenu de certaines dispositions du décret suprême n° 40 de 2013 portant approbation du règlement régissant le SEIA. Le gouvernement observe que le syndicat allègue le non-respect des dispositions du paragraphe 1 a) et du paragraphe 2 de l'article 6 de la convention.

### ***La notion de « mesure administrative » dans le règlement sur la consultation autochtone (décret suprême n° 66 de 2014)***

59. Le gouvernement indique que la notion de mesure administrative employée dans le règlement sur la consultation autochtone figure à l'alinéa 3 de l'article 7 du décret suprême n° 66 de 2014, qui est libellé comme suit:

On entend par mesures administratives susceptibles de toucher directement les peuples autochtones les actes formels établis par les organes faisant partie de l'administration de l'Etat, qui contiennent une déclaration de volonté et dont la nature non réglementée laisse à ces organes une marge d'appréciation qui leur permet de parvenir à un accord avec les peuples autochtones ou d'obtenir leur consentement en vue de l'adoption de ces mesures...

60. Le gouvernement rappelle que la dernière proposition qu'il avait soumise lors des réunions de concertation était libellée comme suit:

On entend par mesures administratives soumises à consultation les décisions formelles de nature définitive et de portée générale émanant des organes de l'administration de l'Etat, dans lesquelles figurent des déclarations de volonté formulées dans l'exercice d'un pouvoir public discrétionnaire pour répondre à un besoin particulier du public...<sup>15</sup>

61. Le gouvernement explique que le libellé final de l'alinéa 3 de l'article 7 du règlement sur la consultation autochtone représente une avancée répondant à l'une des principales objections soulevées par les représentants des populations autochtones. Ainsi, initialement, la notion de «mesure administrative» était liée à celle de «portée générale», étant donné que l'Etat avait considéré dans un premier temps que le règlement sur la consultation autochtone devait porter uniquement sur les mesures d'application générale, c'est-à-dire sur les actes réglementaires.
62. Le gouvernement explique que les actes réglementaires ou règlements, à l'instar des mesures législatives, constituent des «actes normatifs» caractérisés par les dispositions générales et abstraites qu'ils créent, lesquelles sont incorporées dans la législation et visent un nombre indéterminé d'entités ou de personnes. Cette catégorie d'actes établis par les organes de l'Etat est celle dont l'impact direct potentiel sur les peuples autochtones est le plus difficile à définir, comme on a pu l'observer dans certains pays d'Amérique latine tels que la Colombie, l'Equateur et le Pérou. Selon le gouvernement, les mesures administratives d'application particulière ne créent pas de dispositions normatives, mais constituent uniquement un acte portant application des dispositions en question.
63. Le gouvernement opère une distinction entre les actes réglementaires mentionnés au paragraphe précédent et les mesures relatives aux projets ou activités relevant du SEIA, lesquelles sont régies par une réglementation spéciale, à savoir le règlement régissant le SEIA approuvé par le décret suprême n° 40 de 2013. S'agissant de la procédure de consultation, en référence à l'article 34 de la convention, le gouvernement prévoit deux systèmes distincts: l'un pour les projets relevant du SEIA, et l'autre pour les mesures administratives adoptées par l'Etat à l'exception des décisions de qualification environnementale et des mesures législatives prises à l'initiative du Président de la République. Le gouvernement ajoute que d'autres mesures législatives ne sont pas régies par le règlement approuvé par le décret suprême n° 66 de 2014, car leur réglementation relève de la compétence d'un autre pouvoir de l'Etat.
64. Le gouvernement considère que, dans sa réclamation, le syndicat s'oppose à deux éléments de la définition de la notion de «mesure administrative» figurant dans le règlement sur la consultation autochtone (décret suprême n° 66 de 2014): a) la condition de «portée générale» qui doit pouvoir être attribuée à la mesure, et b) l'exclusion des décisions relatives aux projets relevant du SEIA présentés au titre d'une déclaration d'impact sur l'environnement.
65. Le gouvernement explique que la **condition de portée générale des mesures** a été supprimée du décret suprême n° 66 de 2014 afin d'opérer un rapprochement avec la position des organisations autochtones qui avaient pris part aux réunions de concertation. Le gouvernement considère que cette suppression a permis de faire en sorte que soient soumises à consultation non seulement les mesures ayant une portée générale, mais aussi

<sup>15</sup> Le gouvernement renvoie aux pages 147-148 du document intitulé «Rapport final de la consultation autochtone visant à établir de nouvelles règles de consultation conformément à la convention n° 169 de l'OIT» du 29 octobre 2013 dont une copie est jointe à sa déclaration.

les mesures d'application particulière susceptibles de toucher directement les peuples autochtones.

66. S'agissant de la seconde objection, à savoir l'exclusion des décisions relatives aux projets relevant du SEIA présentés au titre d'une déclaration d'impact sur l'environnement, le gouvernement affirme que ce n'est pas la définition de l'alinéa 3 de l'article 7 du règlement sur la consultation autochtone (décret suprême n° 66 de 2014) qui produit l'effet dénoncé par le syndicat, mais le traitement spécial établi à l'article 8 qui prévoit que ces mesures relèvent précisément du règlement régissant le SEIA, lequel sera examiné ci-après (voir les paragraphes 85 à 102).

### ***La notion d'«impact direct» dans le règlement sur la consultation autochtone (décret suprême n° 66 de 2014)***

67. Le gouvernement indique que les alinéas 2 et 3 de l'article 7 du décret suprême n° 66 de 2014 portent sur la condition requise concernant l'impact sur les peuples autochtones ainsi que sur la définition des mesures pouvant être soumises à consultation. Le gouvernement explique que ces dispositions ont trait à l'impact direct que sont susceptibles d'avoir tant les mesures administratives que les mesures législatives prises à l'initiative du Président de la République. En effet, ces mesures sont susceptibles de toucher directement les peuples autochtones lorsqu'elles «sont la cause directe d'un impact significatif et spécifique sur les peuples autochtones en tant que tels, ayant un effet sur l'observation de leurs traditions et coutumes ancestrales, de leurs pratiques religieuses, culturelles ou spirituelles, ou sur la relation qu'ils entretiennent avec leurs terres».
68. Le gouvernement considère que la définition ci-dessus est suffisamment large étant donné qu'elle couvre les traditions, coutumes ancestrales, pratiques religieuses, culturelles ou spirituelles et la relation que les peuples autochtones entretiennent avec leurs terres. A cet égard, le gouvernement rappelle que, dans la dernière proposition qu'il avait soumise lors des réunions de concertation, l'impact était défini comme suit (tant pour les mesures administratives que pour les mesures législatives)<sup>16</sup>: «[...] qui ont un impact significatif et exclusif sur les peuples autochtones en tant que tels, ayant un effet sur l'observation de leurs traditions et coutumes ancestrales, de leurs pratiques religieuses, culturelles ou spirituelles, ou sur la relation qu'ils entretiennent avec leurs terres».
69. Le gouvernement déclare que, afin d'opérer un rapprochement avec la position des représentants des peuples autochtones qui avaient pris part aux réunions de concertation, la condition selon laquelle cet impact devait être «exclusif» a été supprimée du libellé final du décret n° 66 de 2014 et que ce terme a été remplacé par l'adjectif «spécifique». Selon le gouvernement, cette modification a permis d'étendre l'application du décret par rapport à la formulation précédente, puisque non seulement les mesures touchant exclusivement les peuples autochtones (c'est-à-dire les mesures dont les peuples autochtones sont les destinataires) pourront être soumises à consultation, mais aussi les actes qui, ayant un effet général sur l'ensemble de la population, touchent de manière différenciée les peuples autochtones du fait de leur situation et de leurs droits. Le gouvernement souligne qu'il doit s'agir d'un effet spécial et caractéristique, propre aux peuples autochtones et qui serait différent de l'effet produit sur les autres membres de la communauté nationale.
70. Le gouvernement rappelle que le dictionnaire de la Real Academia Española définit le terme «significatif» comme suit: «qui a de l'importance en raison de ce qu'il représente ou

<sup>16</sup> Le gouvernement renvoie de nouveau aux pages 147-148 du document intitulé «Rapport final de la consultation autochtone visant à établir de nouvelles règles de consultation conformément à la convention n° 169 de l'OIT» du 29 octobre 2013.

signifie», et que, en incorporant ce terme, on a voulu établir que des consultations auront lieu sur les questions significatives ayant une grande importance pour les peuples autochtones.

71. Le gouvernement ajoute que l'énoncé utilisé pour indiquer que les mesures doivent constituer la «cause directe d'un impact» ne fait que reprendre les dispositions de la convention selon lesquelles les mesures doivent être susceptibles de «toucher directement» les peuples autochtones, les mesures ayant des effets indirects étant ainsi exclues.
72. En outre, selon le gouvernement, la précision selon laquelle la mesure doit avoir un impact sur «les peuples autochtones en tant que tels» vient également réaffirmer les dispositions de l'article 6, paragraphe 1 a), de la convention, qui établit que le gouvernement doit consulter les «peuples intéressés», à travers leurs institutions représentatives, chaque fois qu'il envisage des mesures «susceptibles de les toucher directement». Par conséquent, le gouvernement s'acquitte de son obligation à l'égard des peuples touchés par les actes établis par les organes de l'Etat en tenant compte de leur appartenance à un «peuple», à un groupe ou à un collectif au sens de l'article 1 de la convention. A cet égard, le gouvernement souligne que l'impact direct potentiel énoncé par la convention est lié aux intérêts qui permettent aux peuples autochtones de conserver et d'observer leurs traditions et coutumes ancestrales, leurs pratiques religieuses, culturelles ou spirituelles, ou la relation qu'ils entretiennent avec leurs terres.
73. En réponse à l'allégation du syndicat selon laquelle le décret suprême n° 66 exclut la revendication des organisations autochtones de pouvoir faire état librement de l'impact subi pour qu'une consultation puisse être jugée justifiée, le gouvernement a considéré qu'il était préférable de consacrer certains critères objectifs qui octroient une sécurité juridique à tous les acteurs concernés par la consultation prévue par la convention. Le gouvernement affirme que le fait que l'impact soit évalué dans un premier temps par l'Etat ne signifie pas pour autant que les peuples autochtones sont privés de leur droit d'être consultés. En effet, l'organe compétent de l'Etat est habilité en vertu de la Constitution ou de la loi à établir les mesures respectives et, par conséquent, il incombe logiquement à cet organe d'évaluer la recevabilité de la demande de consultation en établissant l'existence d'un impact direct que les mesures mises en cause sont susceptibles d'avoir conformément aux dispositions du décret suprême n° 66.
74. Le gouvernement indique en outre que l'article 13 du décret suprême n° 66 de 2014 consacre la possibilité pour d'autres entités de demander la tenue de consultations. Le gouvernement observe que, s'il existe une erreur d'appréciation de la part de l'administration, la personne lésée dispose de moyens d'action et de recours judiciaires à cet égard.

### ***Autres éléments du décret suprême n° 66 de 2014 sur la consultation autochtone qui n'ont pas fait l'objet d'un consensus***

Affranchissement de certains organes de l'administration de l'Etat du devoir de consultation

75. Le gouvernement indique que la proposition convenue pendant les réunions de concertation était libellée comme suit:

*Organes auxquels s'applique le présent règlement.* Le présent règlement s'applique aux ministères, aux administrations, aux gouvernements régionaux, aux gouvernements des provinces, aux forces armées, aux forces de l'ordre et de la sécurité publique, aux services publics créés pour exercer la fonction administrative et au Conseil pour la transparence. Afin de s'acquitter de l'obligation de consultation, les organes autonomes en vertu de la Constitution



pourront être soumis aux dispositions du présent règlement. Cependant, ils ne sont pas considérés comme étant affranchis du devoir de consultation des peuples autochtones lorsque celle-ci est justifiée.

Toute référence dans le présent règlement aux organes de l'administration, à l'organe responsable, à l'administration, à l'administration de l'Etat ou à l'Etat s'entend des organes et organismes mentionnés dans le présent article.

- 76.** Le gouvernement ajoute que la définition des «organes auxquels s'applique le présent règlement» figure à l'article 4 du décret suprême n° 66 de 2014 sur la consultation autochtone et est libellée comme suit:

*Organes auxquels s'applique le présent règlement.* Le présent règlement s'applique aux ministères, aux administrations, aux gouvernements régionaux, aux gouvernements des provinces et aux services publics créés pour exercer la fonction administrative.

Afin de s'acquitter de l'obligation de consultation, les organes autonomes en vertu de la Constitution pourront être soumis aux dispositions du présent règlement. Cependant, ils ne sont pas considérés comme étant affranchis du devoir de consultation des peuples autochtones lorsque celle-ci est justifiée, conformément à la législation en vigueur.

Toute référence dans le présent règlement aux organes de l'administration, à l'organe responsable, à l'administration, à l'administration de l'Etat ou à l'Etat s'entend des organes et organismes mentionnés à l'alinéa 1 du présent article.

- 77.** Le gouvernement déclare que la mention des forces armées et des forces de l'ordre et de la sécurité publique a été supprimée de l'article 4 du décret suprême n° 66 de 2014, car il a été tenu compte du fait que la nature des mesures administratives établies par ces organes ne laisse pas de marge d'appréciation permettant à ces organes de parvenir à un accord avec les peuples autochtones ou d'obtenir leur consentement. Le gouvernement explique que les règlements qui encadrent généralement l'activité de ces organismes sont émis tant par le ministère de la Défense nationale que par le ministère de l'Intérieur et de la Sécurité publique, secrétariats d'Etat dont dépendent hiérarchiquement les forces armées ainsi que les forces de l'ordre et de la sécurité publique. De ce fait, et étant donné que les ministères font partie des organes de l'administration de l'Etat qui doivent se conformer aux dispositions du décret suprême n° 66 de 2014, il est possible d'interpréter que, lorsque ces secrétariats d'Etat envisagent d'établir des mesures juridiques ou administratives susceptibles de toucher directement les peuples autochtones, selon les critères établis dans la norme en vigueur, ils doivent engager une procédure de consultation autochtone sur ces mesures.

Suppression de la notion de «membres des peuples autochtones»  
en tant que bénéficiaires du droit à la consultation

- 78.** Le gouvernement indique que la proposition convenue pendant les réunions de concertation était libellée comme suit:

*Bénéficiaires du droit à la consultation et institutions représentatives des peuples autochtones touchés.* Une consultation préalable a lieu avec les peuples autochtones et leurs membres touchés directement, lesquels peuvent participer à travers leurs institutions représentatives en adoptant les décisions adaptées à chaque cas.

Une fois la convocation envoyée conformément à l'article 14 du présent règlement, chaque peuple définit librement ses institutions représentatives, comme les organisations autochtones traditionnelles, les communautés autochtones et/ou les associations reconnues par la loi n° 19253.

- 79.** Le gouvernement ajoute que la définition de «bénéficiaires et institutions représentatives» qui en définitive a été retenue et intégrée dans l'article 6 du décret suprême n° 66 de 2014 sur la consultation autochtone est libellée comme suit:

*Bénéficiaires et institutions représentatives.* La consultation a lieu avec les peuples autochtones concernés à travers leurs institutions représentatives nationales, régionales ou locales, selon la portée de l'impact direct que la mesure est susceptible d'avoir.

Une fois la convocation envoyée conformément à l'article 15 du présent règlement, chaque peuple doit définir librement ses institutions représentatives, comme les organisations autochtones traditionnelles, les communautés autochtones et/ou les associations reconnues par la loi n° 19253.

- 80.** Le gouvernement souligne que le libellé final de l'article 6 du décret suprême n° 66 de 2014 tient compte des conditions mentionnées expressément à l'article 6, paragraphe 1 a), de la convention, puisque les gouvernements doivent consulter «les peuples intéressés» à travers leurs «institutions représentatives» et non les individus.

#### Suppression de la possibilité pour un conseiller national du CONADI de demander l'ouverture d'une procédure de consultation

- 81.** Le gouvernement indique que la proposition convenue pendant les réunions de concertation était libellée comme suit:

*Pertinence de la consultation.* La procédure de consultation est engagée d'office chaque fois que l'organe responsable envisage l'adoption d'une mesure susceptible de toucher directement les peuples autochtones.

A cet effet, l'organe responsable peut demander au sous-secrétariat aux services sociaux attaché au ministère du Développement social d'établir un rapport sur la pertinence de la consultation.

Ainsi, toute personne autochtone, physique ou morale, intéressée et/ou toute institution représentative peut demander de manière fondée à l'organe responsable de la mesure d'ouvrir une procédure de consultation. On entend par demande fondée toute requête exposant au moins les faits et motifs qui la sous-tendent.

Dans tous les cas, le Conseil national du CONADI peut, à la requête d'au moins un de ses membres autochtones élus, demander l'ouverture d'une procédure de consultation conformément aux dispositions du présent règlement.

L'organe responsable doit, par une décision motivée, faire droit à la requête ou la rejeter dans un délai n'excédant pas vingt jours.

La pertinence de l'ouverture d'une procédure de consultation doit être attestée par une décision rendue à cet effet par l'organe responsable.

- 82.** Le gouvernement indique que le bien-fondé de la consultation est défini à l'article 13 du décret suprême n° 66 de 2014 comme suit:

*Bien-fondé de la consultation.* La procédure de consultation est engagée d'office chaque fois que l'organe responsable envisage l'adoption d'une mesure susceptible de toucher directement les peuples autochtones au sens de l'article 7 du présent règlement. A cet effet, l'organe responsable peut demander au Sous-secrétariat aux services sociaux attaché au ministère du Développement social d'établir un rapport sur le bien-fondé de la consultation; le sous-secrétariat dispose d'un délai maximum de dix jours ouvrables pour se prononcer.

Ainsi, toute personne, physique ou morale, intéressée ou toute institution représentative peut demander de manière fondée à l'organe responsable de la mesure d'ouvrir une procédure de consultation. On entend par demande fondée toute requête indiquant au moins les faits et motifs qui la sous-tendent.

Le Conseil national de l'Office national de développement autochtone peut également demander à l'organe responsable de la mesure d'évaluer le bien-fondé de l'ouverture d'une procédure de consultation conformément aux dispositions du présent règlement.

L'organe responsable doit, par une décision motivée, se prononcer sur la requête conformément aux dispositions du présent règlement, dans un délai n'excédant pas dix jours ouvrables. Lorsque l'organe responsable demande au Sous-secrétariat aux services sociaux attaché au ministère du Développement social d'établir un rapport sur le bien-fondé de la consultation, ce délai est suspendu jusqu'à ce que le sous-secrétariat ait présenté son rapport dans les délais prévus à l'alinéa 1 du présent article. Une fois ce délai expiré, la décision sera prise même en l'absence de rapport.

La décision relative au bien-fondé de l'ouverture d'une procédure de consultation doit être attestée par une décision rendue à cet effet par l'organe responsable.

Toute requête visant à contester la décision de ne pas procéder à l'ouverture d'une procédure de consultation doit contenir des éléments attestant son bien-fondé, en indiquant de manière claire et précise la forme que prend l'impact direct évoqué, conformément aux dispositions de l'article 7 du présent règlement.

83. Le gouvernement considère qu'un conseiller national du CONADI a la possibilité de demander l'ouverture d'une procédure de consultation en dehors du conseil du CONADI en tant qu'organe collégial, puisque le deuxième alinéa de l'article 13 du décret suprême n° 66 de 2014 permet à un conseiller national de demander l'ouverture d'une telle procédure.

#### Situations exceptionnelles ou d'urgence

84. Le gouvernement déclare qu'il était nécessaire de lever l'obligation d'engager une procédure de consultation autochtone dans les situations exceptionnelles ou d'urgence prévues par le décret suprême n° 66 de 2014. En effet, l'Etat a estimé qu'il est impossible d'organiser une consultation préalable lorsque des décisions rapides et efficaces doivent être prises et lorsqu'il n'est pas possible, d'une part, de définir la marge d'appréciation nécessaire pour parvenir à un accord avec les peuples autochtones ou pour obtenir leur consentement et, d'autre part, de respecter dans de telles circonstances les étapes prévues par le règlement sur la consultation autochtone.

#### ***Projets relevant du système d'évaluation de l'impact sur l'environnement (décret suprême n° 40 de 2013) dans le règlement sur la consultation autochtone (décret suprême n° 66 de 2014)***

85. En ce qui concerne la consultation sur le règlement régissant le SEIA requise par la convention, le gouvernement renvoie à la documentation disponible et rappelle que le projet de règlement avait été présenté au bureau du Contrôleur général de la République, alors que les organisations autochtones allèguent que le processus participatif mené à bien ne constitue pas une consultation au sens de la convention.
86. Le gouvernement se réfère également aux informations et aux documents transmis en temps voulu au Bureau et accompagnant les rapports sur l'application de la convention présentés successivement en 2012 et en 2013 à la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations.
87. Le gouvernement rappelle que le SEA a mené une vaste procédure de consultation des peuples autochtones concernant les dispositions du nouveau règlement et qu'il a été dûment rendu compte de cette procédure par écrit<sup>17</sup>. Le gouvernement observe que les réclamations

<sup>17</sup> Ministère de l'Environnement, SEA, Processus de consultation autochtone sur le règlement régissant le SEIA, Guides de procédure de participation citoyenne et d'appui à l'évaluation de l'impact sur les peuples autochtones, qui peut être consulté à l'adresse

déposées auprès du bureau du Contrôleur général de la République (organe chargé du contrôle de la légalité des actes administratifs) ont été rejetées. Il en est allé de même de toutes les actions intentées auprès des tribunaux supérieurs de justice et auprès du Tribunal constitutionnel, après la publication du décret suprême n° 40 de 2013, par les organisations autochtones et par des membres du Parlement, alléguant que la procédure de consultation n'avait pas eu lieu et que certaines dispositions dudit règlement violaient la convention n° 169.

- 88.** Le gouvernement affirme que, après avoir reçu le rapport du gouvernement sur le décret suprême n° 40 de 2013, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations n'a pas soulevé d'objection quant au nouveau règlement ou à l'absence de consultation et a seulement indiqué ce qui suit: «Dans sa demande directe, la commission prie le gouvernement d'inclure dans son prochain rapport des informations sur divers autres points qui concernent l'appartenance à un peuple autochtone, aux procédures de consultation établies dans le règlement régissant le SEIA, aux ressources naturelles et aux progrès obtenus sur les plans de la santé et de l'éducation. Elle prie également le gouvernement de donner des informations sur des questions pendantes qui concernent la "régularisation" des terres et la participation des peuples autochtones aux avantages <sup>18</sup>.»
- 89.** Le gouvernement rappelle que la commission d'examen de la procédure de consultation, constituée en octobre 2011 dans le cadre du Conseil national du CONADI, avait autorisé le SEA à poursuivre la procédure. En mai 2012, le directeur exécutif du SEA a tenu une réunion extraordinaire avec la commission de consultation sur le règlement régissant le SEIA, composée de neuf conseillers autochtones élus en mars 2012 (parmi lesquels figure l'un des membres de la Coordination nationale autochtone). A cette occasion, certains conseillers ont rejeté les décisions qui avaient précédemment fait l'objet d'un accord et ont refusé de participer au processus d'examen de la consultation autochtone. Le projet de règlement régissant le SEIA a donc été transmis pour examen et approbation au Conseil ministériel pour le développement durable.
- 90.** Le gouvernement indique que, lors de la publication par l'Institut national des droits de l'homme (INDH) en mai 2013 du document intitulé «El Deber de Consulta Previa en la Propuesta de Reglamento del Sistema de Evaluación Ambiental» (Le devoir de consultation préalable dans le projet de règlement régissant le SEIA) <sup>19</sup>, le SEA a publié une déclaration dans laquelle il prend acte des commentaires formulés par l'INDH et présente ses propres arguments pour appuyer la thèse selon laquelle ledit règlement respecte le devoir de consultation des peuples autochtones conformément à la convention <sup>20</sup>.
- 91.** Le gouvernement renvoie au rapport sur l'application de la convention présenté en septembre 2013 <sup>21</sup> et souligne que le règlement régissant le SEIA (décret suprême n° 40 de

[http://www.sea.gob.cl/sites/default/files/migration\\_files/archivos/contenidos/02\\_Informe\\_Final\\_Consulta\\_Indigena\\_RSEIA\\_SEA.pdf](http://www.sea.gob.cl/sites/default/files/migration_files/archivos/contenidos/02_Informe_Final_Consulta_Indigena_RSEIA_SEA.pdf), document joint au rapport du gouvernement du Chili reçu le 31 octobre 2012.

<sup>18</sup> Observation (Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations) – adoption: 2013, rapport III (Partie 1A), 103<sup>e</sup> session de la Conférence internationale du Travail, Genève, 2014.

<sup>19</sup> Voir la note de bas de page 8 au paragraphe 36 ci-dessus, document de l'INDH mentionné par le syndicat.

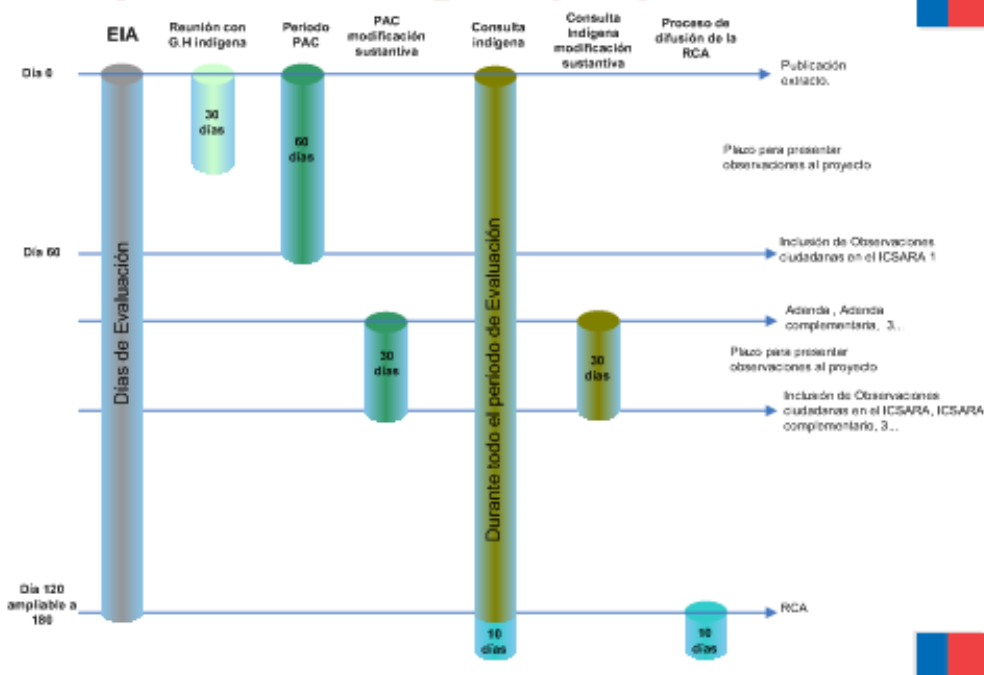
<sup>20</sup> Document disponible à l'adresse: <http://www.sea.gob.cl/noticias/sea-afirma-que-el-reglamento-del-seia-cumple-con-la-consulta-indigena>

<sup>21</sup> Rapport du gouvernement du Chili, 2013, pp. 107 à 109.

2013) fait état pour la première fois, à l'article 85, d'une procédure de consultation dans le cadre de l'évaluation de l'impact qu'ont sur l'environnement les projets d'investissement touchant directement les peuples autochtones.

92. Le gouvernement explique que le règlement régissant le SEIA prévoit une procédure de consultation des peuples autochtones faisant intervenir un mécanisme totalement différent de celui prévu pour la participation citoyenne. Toutefois, en raison d'impératifs réglementaires formels, le chapitre V relatif à la «participation de la communauté dans le processus d'évaluation de l'impact sur l'environnement» a été incorporé dans le décret suprême n° 40 de 2013. En effet, l'article 4 de la loi fondamentale n° 19300 sur l'environnement dispose que l'Etat a le devoir de faciliter la participation citoyenne et, à l'alinéa 2, qu'il doit respecter les traités internationaux relatifs aux peuples autochtones.
93. Le gouvernement indique que la procédure de consultation autochtone prévue dans le règlement régissant le SEIA a lieu tout au long du processus d'évaluation de l'impact sur l'environnement et n'est pas limitée à la durée de soixante jours prévue dans le cadre de la procédure de participation citoyenne. En outre, le contenu et l'objectif de la procédure de consultation autochtone diffèrent nettement de ceux de la procédure de participation citoyenne. En effet, la procédure de consultation prend la forme d'un dialogue interculturel qui a pour but de parvenir à un accord avec les peuples autochtones ou d'obtenir leur consentement concernant l'évaluation de l'impact environnemental d'un projet donné qui débouchera sur l'adoption d'une décision de qualification environnementale qui constitue, dans ce cas, la mesure administrative susceptible de toucher directement les peuples autochtones.
94. Le gouvernement fournit le graphique suivant afin d'illustrer les différences entre le mécanisme prévu pour la procédure de participation citoyenne et celui prévu pour la procédure de consultation autochtone dans le cadre d'une évaluation de l'impact sur l'environnement:

## PAC y Consulta Indígena (EIA)



95. Selon le gouvernement, lorsque les déclarations d'impact sur l'environnement <sup>22</sup> et les études d'impact sur l'environnement n'établissent pas l'existence d'un impact significatif pour les peuples autochtones, mais que les projets ou activités concernés se déroulent sur des terres autochtones, dans les zones de développement autochtones ou à proximité de groupes autochtones, l'article 86 <sup>23</sup> du règlement régissant le SEIA (décret suprême n° 40 de 2013) prévoit un mécanisme spécial qui permet aux peuples autochtones de se prononcer sur la situation. En conséquence, si un impact est constaté, le projet ou l'activité fait de nouveau l'objet d'une étude d'impact sur l'environnement qui donne lieu à une procédure de consultation pendant toute la durée de l'évaluation.

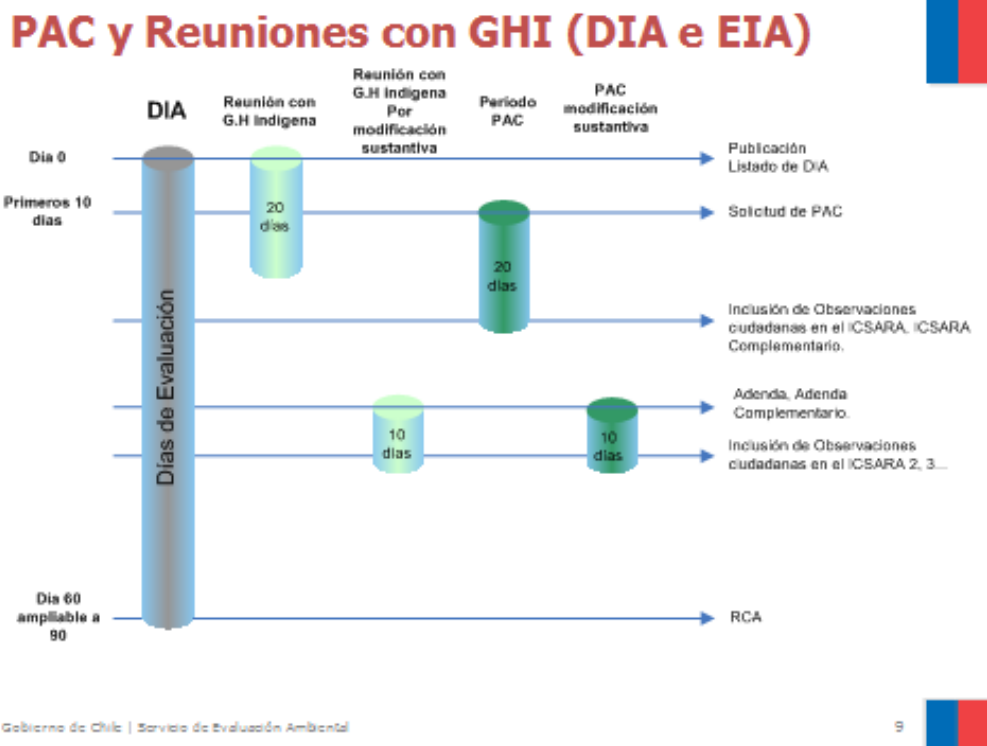
<sup>22</sup> Conformément à l'article 2 de la loi fondamentale n° 19300 sur l'environnement, on entend par: *f*) Déclaration d'impact sur l'environnement le document décrivant une activité ou un projet qu'il est prévu de réaliser, ou les modifications qu'il est prévu d'apporter, délivré sous serment par le demandeur, dont le contenu permet à l'organisme compétent de déterminer si l'impact de l'activité ou du projet sur l'environnement est conforme aux normes en vigueur en la matière.

<sup>23</sup> Article 86 du règlement régissant le SEIA – réunion avec des groupes appartenant à des peuples autochtones. Sans préjudice des dispositions du deuxième alinéa du présent chapitre, lorsqu'un projet ou une activité soumis à évaluation au titre d'une étude d'impact sur l'environnement qui infirme l'existence d'effets, de caractéristiques ou de circonstances tels qu'ils sont définis à l'article précédent se déroule sur des terres autochtones, dans les zones de développement autochtones ou à proximité de groupes autochtones, le directeur régional ou le directeur exécutif du service tient des réunions avec les groupes concernés se trouvant dans la zone où se déroulera le projet ou l'activité, pendant une période ne pouvant dépasser trente jours à compter de la date de la déclaration d'admissibilité du projet, dans le but de recueillir les vues des groupes concernés, de les analyser et, le cas échéant, de déterminer s'il y a lieu d'appliquer l'article 36 du présent règlement. Le service établit un procès-verbal après chaque réunion, dans lequel sont consignées les vues des groupes concernés.

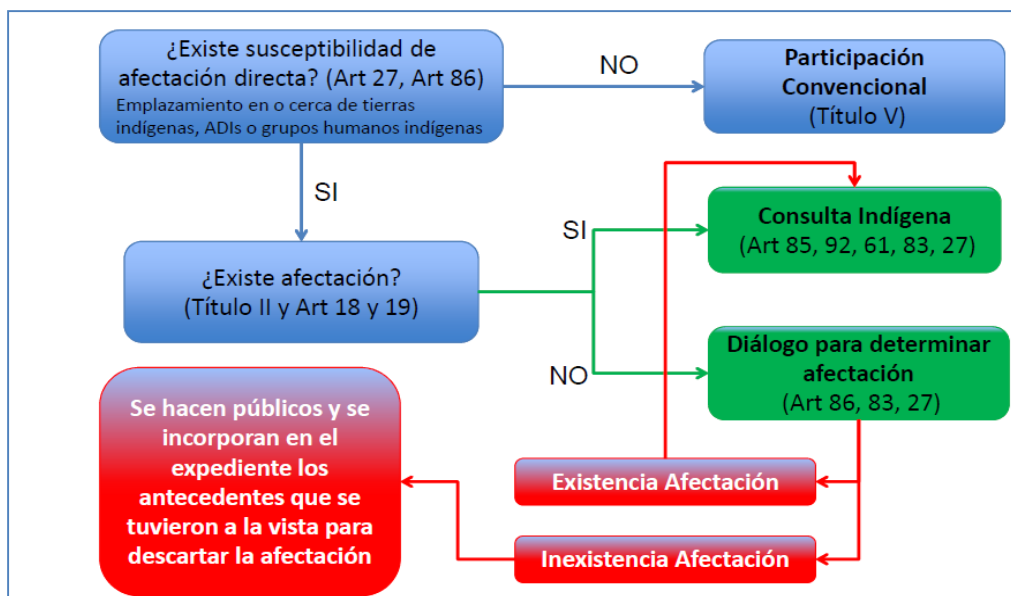
Lorsqu'un projet ou une activité soumis à évaluation au titre d'une déclaration d'impact sur l'environnement se déroule sur des terres autochtones, dans les zones de développement autochtones ou à proximité de groupes autochtones, le directeur régional ou le directeur exécutif du service tient des réunions avec les groupes concernés se trouvant dans la zone où se déroulera le projet ou l'activité, pendant une période ne pouvant dépasser vingt jours, dans le but de recueillir les vues des groupes concernés, de les analyser et, le cas échéant, de déterminer s'il y a lieu d'appliquer l'article 48 du présent règlement. Le service établit un procès-verbal après chaque réunion, dans lequel sont consignées les vues des groupes concernés.

Les procès-verbaux auxquels il est fait référence aux alinéas précédents peuvent être utilisés pour motiver selon le cas soit des décisions fondées en vertu des articles 36 et 48 du présent règlement, soit une décision de qualification environnementale.

96. Le gouvernement fournit le graphique suivant afin d'illustrer les différences entre les réunions prévues dans le cadre de la procédure de participation citoyenne et les réunions avec des «groupes autochtones»:



97. Le gouvernement fournit également un schéma du déroulement de la procédure de vérification de l'impact selon le règlement régissant le SEIA (décret suprême n° 40 de 2013):



98. Le gouvernement affirme que le syndicat a confondu la procédure de consultation autochtone prévue à l'article 85 du règlement régissant le SEIA et les réunions avec les groupes autochtones visées à l'article 86 dudit règlement, qui ne constituent de toute évidence pas une procédure de consultation autochtone. Le gouvernement observe que ces

deux mécanismes ne s'apparentent pas non plus à la procédure de participation citoyenne au sens des articles 88 à 96 dudit règlement.

- 99.** Le gouvernement déclare que, à la lecture de l'article 85 du règlement régissant le SEIA (décret suprême n° 40 de 2013), il convient de conclure que le contenu de cet article est quasiment identique à celui des paragraphes 1 a) et 2 de l'article 6 de la convention, puisqu'il dispose précisément ce qui suit: «concevoir et mener une procédure de consultation de bonne foi prévoyant des mécanismes appropriés en fonction des caractéristiques socioculturelles propres à chaque peuple et à travers ses institutions représentatives, de sorte que ces peuples puissent participer en toute connaissance de cause...»
- 100.** Le gouvernement affirme que le contenu de la disposition en question est plus large et qu'il a été élaboré ainsi pour donner suite aux recommandations formulées par la commission d'experts dans son observation générale de 2010 et en tenant compte de la jurisprudence nationale. En effet, le gouvernement souligne que le libellé de l'article 85 du règlement ajoute un nouvel élément comme suit: «[...] et aient la possibilité d'exercer une influence au cours du processus d'évaluation de l'impact sur l'environnement».
- 101.** Le gouvernement indique que les dispositions relatives aux peuples autochtones dans le règlement régissant le SEIA ne se limitent pas à la consultation, puisque ce règlement établit un système complet dont le but est d'examiner et de définir l'impact direct sur les peuples autochtones. Le gouvernement renvoie aux indications fournies dans son rapport de 2013 sur l'application de la convention, rapport dans lequel il avait indiqué ce qui suit <sup>24</sup>:

Il convient de noter que, à l'origine, le projet de règlement soumis à consultation prévoyait cinq articles se rapportant aux peuples autochtones (articles 7, 8, 10, 83 et 84, les articles 83 et 84 portant désormais les numéros 85 et 86 respectivement). Lors de la procédure de consultation (requête, commentaires et observations des peuples concernés) à l'issue de laquelle des ajustements ont été apportés au règlement, l'examen desdits articles a permis d'établir que les aspects relatifs aux peuples autochtones devaient être couverts de manière plus large et plus précise dans les dispositions. Ainsi, à l'issue de ce processus, ces questions étaient traitées dans 15 articles, précisément dans les articles 5, 6, 7, 8, 9, 10, 18, 19, 27, 61, 83, 85, 86, 92 et 96 qui couvrent les points suivants:

*Articles soumis à consultation et reformulés:*

- Article 7, alinéas 4 et 6: réinstallation de communautés humaines ou altération significative des conditions de vie et des coutumes de groupes.
- Article 8, alinéas 3 et 8: localisation et valeur environnementale du territoire. Risque d'impact direct sur une population protégée par des lois spéciales.
- Article 10, alinéa 2 b) et c): altération du patrimoine culturel autochtone.
- Article 85: consultation des peuples autochtones.
- Article 86: réunion avec des groupes appartenant à des peuples autochtones.

*Articles modifiés – même s'ils ne se rapportaient pas en principe aux peuples autochtones – à l'issue de la consultation et une fois les observations reçues, compte tenu des requêtes formulées par les peuples autochtones.*

- Article 5, alinéa 5: risque pour la santé publique.
- Article 6, alinéa 7: effet préjudiciable important sur les ressources naturelles renouvelables.
- Article 9, alinéa 5: valeur sur le plan paysager ou touristique.

<sup>24</sup> Rapport du gouvernement du Chili, 2013, p. 106.



- Article 18, alinéa 10 e): contenu minimum des études.
- Article 19, alinéa 6 b): contenu minimum des déclarations.
- Article 27: analyse lors de la présentation d'un projet ou d'une activité susceptible d'avoir un impact direct sur des groupes appartenant à des peuples autochtones.
- Article 61, alinéa 2: notification de la décision de qualification environnementale.
- Article 83, alinéa 2: obligations du service.
- Article 92, alinéa 3: droit de participation en cas de modification de l'étude.
- Article 96: droit de participation en cas de modification substantielle de la déclaration.

**102.** Le gouvernement fait valoir qu'aucune disposition de la convention ou d'autres instruments internationaux ni de la jurisprudence du système interaméricain des droits de l'homme ne limite la possibilité de réglementer la procédure de consultation dans le cadre de l'évaluation de l'impact qu'un projet ou une activité peut avoir sur l'environnement. Le gouvernement considère également que, même si un mécanisme de consultation générale est établi, il se peut qu'il ne couvre pas les particularités de l'évaluation de l'impact socioculturel mis en évidence par l'évaluation environnementale, et que l'impact et les mesures en question ne soient pas couverts par une consultation générale et requièrent une consultation spécifique.

### **Informations complémentaires**

**103.** Dans sa communication de janvier 2015, le gouvernement constate que les ministères du développement social et de l'environnement ont reçu des observations quant à la procédure de consultation autochtone, et en particulier quant aux décrets suprêmes n° 40 de 2013 et n° 66 de 2014. Le gouvernement indique que les deux ministères ont acquis la conviction qu'il était nécessaire de réviser le fonctionnement des deux décrets suprêmes et que ce processus débiterait au cours du premier trimestre 2015.

**104.** En outre, le gouvernement fournit des informations sur les deux procédures administratives en vertu desquelles une consultation préalable a été organisée, procédures engagées par le ministère du Développement social afin d'examiner les propositions visant à créer un ou plusieurs conseils des peuples autochtones ainsi qu'un ministère chargé des peuples autochtones. Le gouvernement indique que, dans le cadre de ces deux procédures, une convocation a été adressée à toutes les communautés et associations autochtones reconnues en vertu de la loi n° 19253 relative à la protection, à la promotion et au développement des peuples autochtones, à savoir aux représentants des neuf peuples autochtones (Atacameño, Aymara, Colla, Diaguita, Kawashkar, Mapuche, Quechua, Rapa Nui, Yagán). Une invitation à participer à la procédure de consultation préalable a également été adressée aux organisations traditionnelles et aux organisations politiques autochtones.

**105.** Le gouvernement affirme que la procédure de consultation a été menée en tenant compte avant tout des critères énoncés dans la convention n° 169 à cet égard.

**106.** Le gouvernement indique que les premières réunions de planification de la procédure de consultation ont eu lieu en septembre 2014, que 58 localités étaient concernées et qu'environ 6 833 représentants des neuf peuples autochtones mentionnés précédemment avaient été invités. Le gouvernement a proposé une méthode de consultation préalable en cinq étapes (planification, information, délibérations internes, dialogue et systématisation de la procédure). A chaque réunion, cette méthode a été approuvée d'un commun accord avec les institutions représentatives des peuples autochtones qui étaient présentes.

- 107.** Le gouvernement met en exergue la forte participation des représentants autochtones et indique qu'il étudie la possibilité de mener un dialogue à l'échelon des localités.
- 108.** Le gouvernement envisage d'organiser en janvier 2015 une «table ronde» nationale entre le gouvernement et les représentants des peuples autochtones afin de parvenir à un accord sur la mesure soumise à consultation, laquelle prendra ensuite la forme d'un projet de loi qui sera transmis ultérieurement au Congrès national dans un message du pouvoir exécutif en vue de son examen législatif.
- 109.** Le gouvernement espère que les procédures de consultation permettront d'établir un dialogue véritable avec les peuples autochtones dans le but de rétablir la confiance entre l'Etat et ces derniers.

### III. Conclusions du comité

- 110.** Le comité note que le règlement sur la consultation autochtone, approuvé en vertu du décret suprême n° 66, est entré en vigueur le 4 mars 2014 et a abrogé le règlement précédent approuvé en vertu du décret suprême n° 124 du 4 septembre 2009. Le comité rappelle que le décret suprême n° 124 avait fait l'objet de critiques de la part de certains syndicats et organisations autochtones, et de commentaires de la commission d'experts <sup>25</sup>.

<sup>25</sup> Lors de son examen du premier rapport du gouvernement sur l'application de la convention n° 169, se référant aux articles 6 et 7 de la convention et au décret suprême n° 124 de 2009, la commission d'experts avait indiqué dans sa demande directe formulée en 2010 et publiée en 2011 ce qui suit:

- Les articles 16 et 21 semblent laisser le soin aux organes administratifs de déterminer s'il est approprié d'entamer un processus de consultation ou de participation.
- L'article 7 semble limiter la consultation aux questions liées exclusivement aux terres autochtones ou aux zones de développement autochtone, ou qui concernent une majorité significative de communautés, associations et organisations autochtones identifiées ou identifiables.
- L'article 14 semble limiter la consultation à l'élaboration des mesures administratives ou législatives (principes directeurs).
- L'article 15 semble manquer de clarté quant aux exceptions permises en cas d'urgence ou «de nécessités liées au bon fonctionnement de l'organe considéré».

Dans son observation formulée en 2012 et publiée en 2013, la commission d'experts avait pris note de la préoccupation de la Centrale unitaire des travailleurs du Chili (CUT), de la Confédération nationale des pêcheurs artisans du Chili (CONAPACH) et d'organisations autochtones suscitée par le décret suprême n° 124. Par ailleurs, le gouvernement avait manifesté son intention d'abroger le décret suprême n° 124 et de le remplacer par une nouvelle norme.

Dans son observation formulée en 2013 et publiée en 2014, la commission d'experts avait pris note de la signature, le 15 novembre 2013, du décret suprême n° 66 dont l'entrée en vigueur avait entraîné l'abrogation du décret suprême n° 124. A sa session de novembre-décembre 2013, la commission d'experts n'avait pas examiné le contenu du décret suprême n° 66 publié en mars 2014.

## Consultations en vue de l'élaboration d'un règlement sur la consultation autochtone

- 111.** Le comité rappelle la nécessité de respecter la convention dans son ensemble <sup>26</sup>; il estime également qu'il est particulièrement important de prendre en compte les articles 6 <sup>27</sup> et 7 <sup>28</sup> de la convention pour examiner les questions soulevées dans la réclamation.
- 112.** Le comité note que le processus engagé pour élaborer un règlement sur la consultation autochtone a conduit à l'organisation de «réunions de concertation». Des représentants d'organisations autochtones y ont été invités et y ont participé. Le comité note qu'il est rendu compte des consultations dans le rapport final du 29 octobre 2014 sur la consultation

<sup>26</sup> Les articles 6 et 7 figurent dans la partie I de la convention intitulée «Politique générale». Voir également: Colombie, rapport adopté en novembre 2001, document GB.282/14/4, paragraphe 68 *b*).

<sup>27</sup> 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.

<sup>28</sup> 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 œuvre 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 œuvre 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.

autochtone au sujet des nouvelles règles de consultation conformément à la convention n° 169. D'autres documents utiles sur la consultation sont disponibles sur l'Internet.

- 113.** Le comité prend note que la commission d'experts, dans ses observations générales sur la convention n° 169 publiées en 2009 et 2011, a signalé qu'il était «important que les gouvernements, avec la participation des peuples indigènes et tribaux, mettent sur pied, de façon prioritaire, des mécanismes de consultation appropriés avec les institutions représentatives de ces peuples». Elle a ajouté qu'une «évaluation périodique du fonctionnement des mécanismes de consultation, avec la participation des peuples concernés, devrait être entreprise pour continuer à améliorer leur efficacité».
- 114.** Le comité note que la réclamation est axée sur certaines dispositions du décret suprême n° 66 de 2014 adopté par le gouvernement, et que le syndicat ne conteste pas que le gouvernement ait mené à bien des consultations effectives en vue de l'élaboration d'un règlement national régissant la consultation autochtone. *Le comité salue les efforts déployés par le gouvernement et les autres parties intéressées en vue de l'adoption d'une procédure régissant la consultation requise à l'article 6, paragraphe 1 a), de la convention.*
- 115.** *Le comité espère que ces progrès réglementaires permettront aux peuples intéressés, en particulier à travers leurs institutions représentatives, de mieux exercer leur droit: 1) 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; 2) d'exercer autant que possible un contrôle sur leur développement économique, social et culturel propre; et 3) de participer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des plans et programmes de développement national et régional susceptibles de les toucher directement.*

## **Règlement sur la consultation autochtone (décret suprême n° 66 de 2014)**

- 116.** Le comité note que le règlement sur la consultation autochtone compte trois chapitres et 19 articles. La réclamation concerne deux catégories d'articles du décret suprême n° 66 portant adoption du règlement sur la consultation autochtone: ceux sur lesquels il n'y avait pas consensus et ceux qui ont été modifiés par rapport à ce qui avait été convenu lors des réunions de concertation. Les articles visés par la réclamation figurent principalement dans le chapitre I (Dispositions générales) du décret suprême n° 66. La réclamation ne porte sur aucune disposition du chapitre II (Principes de la consultation)<sup>29</sup>. L'article 13 (Bien-fondé de la consultation) du chapitre III (Procédure de consultation) est visé par la présente réclamation; les autres dispositions du chapitre III<sup>30</sup> n'ont pas été contestées.
- 117.** Le comité note que le considérant 6 du décret suprême n° 66 renvoie à l'article 34 de la convention n° 169, qui dispose que «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.»

<sup>29</sup> Article 9 (Bonne foi), article 10 (Procédure appropriée) et article 11 (Consultation préalable).

<sup>30</sup> Article 12 (Responsable des processus de consultation), article 14 (Office national de développement autochtone (CONADI)), article 15 (Début du processus), article 16 (Procédure de consultation), article 17 (Délais), article 18 (Suspension du processus de consultation) et article 19 (Dossier).

118. Le dernier point des considérants du décret suprême n° 66 souligne que «les progrès réalisés ne se limitent pas à l'adoption du nouveau règlement sur la consultation et doivent être considérés comme s'inscrivant dans l'engagement que le Chili a pris de maintenir un dialogue constant avec les peuples autochtones, dans un souci de meilleure connaissance réciproque, afin de continuer à bâtir la confiance et de parvenir à des consensus au sujet des mesures susceptibles de les toucher directement».

### **Dispositions du règlement sur la consultation autochtone qui font l'objet de la réclamation**

119. Le comité commence son examen par les dispositions ci-après du règlement sur la consultation autochtone (décret suprême n° 66 de 2014) qui ont été modifiées sans l'accord des participants aux réunions de concertation.

#### **i) Organes auxquels le règlement s'applique**

120. L'article 4 du règlement sur la consultation autochtone dispose ce qui suit:

*Organes auxquels s'applique le présent règlement.* Le présent règlement s'applique aux ministères, aux administrations, aux gouvernements régionaux, aux gouvernements des provinces et aux services publics créés pour exercer la fonction administrative.

Afin de s'acquitter de l'obligation de consultation, les organes autonomes en vertu de la Constitution peuvent être soumis aux dispositions du présent règlement. Cependant, ils ne sont pas considérés comme étant affranchis du devoir de consultation des peuples autochtones lorsque celle-ci est justifiée, conformément à la législation en vigueur.

Toute référence dans le présent règlement aux organes de l'administration, à l'organe responsable, à l'administration, à l'administration de l'Etat ou à l'Etat s'entend des organes et organismes mentionnés dans le présent article.

121. Le syndicat affirme que le gouvernement a exempté de l'obligation de consultation certains organes de l'administration.
122. Le gouvernement reconnaît que les forces armées et les forces de l'ordre et de la sécurité publique n'ont pas été mentionnées à l'article 4 du règlement sur la consultation autochtone compte tenu du fait que, en raison du caractère des mesures administratives prises par ces deux organes, ils n'ont pas une marge d'appréciation suffisante pour parvenir à un accord avec les peuples autochtones ou obtenir leur consentement. Le gouvernement estime que tant le ministère de la Défense nationale que le ministère de l'Intérieur et de la Sécurité publique sont les organes de l'administration de l'Etat dont dépendent hiérarchiquement respectivement les forces armées et les forces de l'ordre et de la sécurité publique. Ces ministères doivent donc se conformer aux dispositions du décret suprême n° 66 lorsqu'ils adoptent des mesures administratives susceptibles de toucher directement les peuples autochtones. Le comité estime que ces explications sont raisonnables.

#### **ii) Bénéficiaires et institutions représentatives**

123. L'article 6 du règlement sur la consultation autochtone indique ce qui suit:

*Bénéficiaires et institutions représentatives.* La consultation a lieu avec les peuples autochtones concernés à travers leurs institutions représentatives nationales, régionales ou locales, selon la portée de l'impact direct que la mesure est susceptible d'avoir.

Une fois la convocation envoyée conformément à l'article 15 du présent règlement, chaque peuple doit définir librement ses institutions représentatives, comme les organisations autochtones traditionnelles, les communautés autochtones et/ou les associations reconnues par la loi n° 19253.

- 124.** Le syndicat fait observer que la notion de «membres des peuples autochtones» en tant que bénéficiaires du droit à la consultation a été supprimée au premier alinéa de l'article 6 du règlement sur la consultation autochtone.
- 125.** Le gouvernement souligne que le libellé final de l'article 6 du règlement sur la consultation autochtone tient compte des conditions mentionnées expressément à l'article 6, paragraphe 1 a), de la convention, puisque les gouvernements doivent consulter «les peuples intéressés» à travers leurs «institutions représentatives» et non les individus. Le comité se prononcera sur ce point à la fin du chapitre suivant.

### iii) **Bien-fondé de la consultation**

- 126.** L'article 13 du règlement sur la consultation autochtone dispose ce qui suit:

*Bien-fondé de la consultation.* La procédure de consultation est engagée d'office chaque fois que l'organe responsable envisage l'adoption d'une mesure susceptible de toucher directement les peuples autochtones au sens de l'article 7 du présent règlement. A cet effet, l'organe responsable peut demander au sous-secrétariat aux services sociaux attaché au ministère du Développement social d'établir un rapport sur le bien-fondé de la consultation; le sous-secrétariat dispose d'un délai maximum de dix jours ouvrables pour se prononcer.

Ainsi, toute personne, physique ou morale, intéressée ou toute institution représentative peut demander de manière fondée à l'organe responsable de la mesure d'ouvrir une procédure de consultation. On entend par demande fondée toute requête indiquant au moins les faits et motifs qui la sous-tendent.

Le Conseil national de l'Office national de développement autochtone peut également demander à l'organe responsable de la mesure d'évaluer le bien-fondé de l'ouverture d'une procédure de consultation conformément aux dispositions du présent règlement.

L'organe responsable doit, par une décision motivée, se prononcer sur la requête conformément aux dispositions du présent règlement, dans un délai n'excédant pas 10 jours ouvrables. Lorsque l'organe responsable demande au sous-secrétariat aux services sociaux attaché au ministère du Développement social d'établir un rapport sur le bien-fondé de la consultation, ce délai est suspendu jusqu'à ce que le sous-secrétariat ait présenté son rapport dans les délais prévus à l'alinéa 1 du présent article. Une fois ce délai expiré, la décision sera prise même en l'absence de rapport.

La décision relative au bien-fondé de l'ouverture d'une procédure de consultation doit être attestée par une décision rendue à cet effet par l'organe responsable.

Toute requête visant à contester la décision de ne pas procéder à l'ouverture d'une procédure de consultation doit contenir des éléments attestant son bien-fondé, en indiquant de manière claire et précise la forme que prend l'impact direct évoqué, conformément aux dispositions de l'article 7 du présent règlement.

- 127.** Le syndicat fait observer que, dans le libellé final de l'article 13 du règlement sur la consultation autochtone, on a supprimé la possibilité pour le Conseil national de l'Office national de développement autochtone (CONADI) d'intervenir «à la demande d'au moins un de ses membres autochtones élus». Par conséquent, l'accord de l'ensemble des membres du conseil du CONADI serait nécessaire pour mener la consultation requise par la convention.

- 128.** Le gouvernement indique qu'un conseiller national du CONADI a la possibilité de demander l'ouverture d'une procédure de consultation en dehors du conseil du CONADI en tant qu'organe collégial, puisque le deuxième alinéa de l'article 13 du règlement sur la consultation autochtone permet à un conseiller national de demander l'ouverture d'une telle procédure. Le comité se prononcera sur ce point ci-après.
- 129.** Le comité observe que les trois modifications mentionnées aux paragraphes 120, 123 et 126 ont été apportées après les réunions de concertation et qu'elles ont suscité une certaine méfiance. Quoi qu'il en soit, il souligne que la consultation suppose un dialogue <sup>31</sup> entre les communautés autochtones intéressées et les autorités responsables de l'adoption des mesures législatives ou administratives qui les touchent directement. Les consultations requises par la convention ne doivent pas obligatoirement aboutir à un accord ou à un consentement au sujet des questions qui ont fait l'objet de consultations <sup>32</sup>. La convention n° 169 ne donne pas aux peuples autochtones un droit de veto, puisque l'obtention d'un accord ou d'un consentement ne constitue pas une obligation isolée, mais est l'objectif du processus de consultation <sup>33</sup>.
- 130.** Le comité estime que, en adoptant une mesure législative ou administrative, un gouvernement peut employer une formulation ayant fait l'objet de consultations sans pour autant que le texte final ne reflète nécessairement en tous points l'accord conclu avec les peuples autochtones intéressés. Toutefois, il convient de s'assurer que toutes les mesures législatives et administratives en vigueur sont conformes à la convention.
- 131.** Le comité note en outre que l'article 6, paragraphe 1 a), de la convention dispose que les peuples intéressés doivent être consultés «par des procédures appropriées, et en particulier à travers leurs institutions représentatives» <sup>34</sup>. A ce sujet, le comité rappelle que la consultation

<sup>31</sup> Le *Compte rendu provisoire* de la session de 1989 de la Conférence, p. 25/11-12, paragr. 68, indique ce qui suit: «Les membres travailleurs ont soumis un amendement au paragraphe 1 a) visant à remplacer “consulter” par “obtenir le consentement de”. Ils estimaient que le projet de texte n'exigeait que des contacts plutôt que le consentement et que ceci permettait aux gouvernements de prendre des actions unilatérales. Les membres employeurs étaient d'avis que la formulation du projet de texte était en accord avec l'emploi du terme “consulter” au BIT qui signifiait pour le moins dialogue.» Plusieurs membres gouvernementaux se sont opposés à l'amendement, qui n'a pas été adopté.

<sup>32</sup> *Compte rendu provisoire* de la session de 1989 de la Conférence, p. 25/12-13, paragr. 74. Lors de la seconde discussion de la commission sur la convention n° 107 (76<sup>e</sup> session, juin 1989), les membres gouvernementaux de l'Argentine et de la Bolivie ont soumis un amendement au paragraphe 2 de l'article 6 de la convention proposée qui visait à remplacer la phrase «en vue de parvenir à un accord ou d'obtenir un consentement au sujet des mesures envisagées» par la phrase «en vue d'une participation pleine et effective des peuples aux décisions qui les concernent conformément à l'ordre juridique de chaque Etat» (document C.C 107/D.86). L'amendement avait été appuyé par les membres employeurs et par les membres gouvernementaux du Canada, du Brésil, de l'Equateur, de l'Inde et du Venezuela. Les membres travailleurs s'étaient opposés à l'amendement ainsi que les membres gouvernementaux de l'Australie, des Etats-Unis, du Danemark et de l'Union soviétique. Dans ce contexte, un représentant du Secrétaire général avait observé que, lors de la rédaction du texte, «le Bureau n'avait pas l'intention de suggérer que les consultations en discussion devaient résulter dans l'obtention d'un accord ou d'un consentement de la part de ceux qui étaient consultés mais plutôt de souligner un objectif pour ces consultations». L'amendement avait été rejeté par 795 voix contre 750 avec 45 abstentions.

<sup>33</sup> Page 19 du manuel à l'usage des mandants tripartites de l'OIT «Comprendre la convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989», Genève, 2013 [ci-après Manuel de 2013 du BIT].

<sup>34</sup> Cette phrase ne figurait pas dans les conclusions proposées par le Bureau lors de la première discussion sur la révision de la convention (n° 107) relative aux populations autochtones et tribales,

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 autres conventions de l'OIT, où l'on prévoit la consultation entre les gouvernements, les organisations d'employeurs et les organisations de travailleurs, ainsi que tous les acteurs concernés par une convention donnée. La convention n° 169 ne fait pas exception à cet égard, mais se distingue par le fait qu'elle affirme la nécessité de consultations spécifiques avec les peuples autochtones<sup>35</sup>.

**132.** En outre, le comité note que le deuxième alinéa de l'article 13 du règlement sur la consultation autochtone indique ce qui suit: «Toute personne, physique ou morale, intéressée ou toute institution représentative peut demander de manière fondée à l'organe responsable de la mesure d'ouvrir une procédure de consultation. On entend par demande fondée toute requête indiquant au moins les faits et motifs qui la sous-tendent.»

**133.** *Le comité prie le gouvernement d'inclure, dans le prochain rapport qu'il présentera à la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, des informations à jour sur le fonctionnement du règlement sur la consultation autochtone (décret suprême n° 66 de 2014) compte tenu des conditions requises aux articles 6 et 7 de la convention.*

#### **iv) Situations exceptionnelles ou d'urgence**

**134.** Le syndicat fait observer que le quatrième alinéa de l'article 7 du règlement sur la consultation autochtone dispose que, dans les situations d'urgence, la consultation n'est pas obligatoire; le règlement indique ce qui suit: «En raison de leur caractère impérieux, les mesures prises dans des situations exceptionnelles ou d'urgence, y compris tremblements de terre, raz-de-marée, inondations et autres catastrophes naturelles, ne sont pas soumises à consultation.»

1957. Voir le rapport VI (2) de la 75<sup>e</sup> session de la Conférence internationale du Travail, 1988, p. 110, en particulier le point 13 des conclusions proposées. Au cours de la première discussion (juin 1988), le segment «par des procédures appropriées, et en particulier à travers leurs institutions représentatives» a été ajouté à la suite d'une proposition des membres travailleurs qui a été appuyée par les membres employeurs. Le paragraphe 76 du rapport de la commission de la convention n° 107 indique ce qui suit: «La deuxième partie de l'amendement des membres travailleurs visait à remplacer «par des procédures appropriées» par «exprimé librement à travers leurs propres institutions». L'amendement était appuyé par les membres employeurs. Le membre gouvernemental du Canada était d'avis que le texte était trop restrictif et ne permettait pas la consultation individuelle, et a donc présenté un sous-amendement à cet égard. Les membres travailleurs ont salué cette intention et déclaré qu'ils appuieraient le sous-amendement si ce dernier pouvait être de nouveau modifié de façon à souligner la nécessité de prendre des mesures législatives. Ce texte, tel que sous-amendé, a été adopté. Les membres employeurs ont soumis un amendement pour ajouter le mot «directement». Cet amendement a été adopté. Le point 13 a) a été adopté tel qu'amendé. Voir le paragraphe 76 du rapport de la première discussion de la commission de la convention n° 107 publié à la 75<sup>e</sup> session (1988) de la Conférence internationale du Travail, compte rendu provisoire, p. 32/10.

<sup>35</sup> Page 13 du Manuel de 2013 du BIT.



135. Le syndicat rappelle que les articles 39 à 41 de la Constitution politique de la République du Chili énumèrent les situations exceptionnelles susceptibles de limiter l'exercice de certains droits. Cela étant, ces dispositions ne prévoient pas d'exception au droit à la consultation préalable, libre et éclairée. Selon le syndicat, une situation exceptionnelle ne peut pas être annoncée au moyen d'un décret suprême.
136. Le gouvernement indique qu'il était nécessaire de lever l'obligation d'engager une procédure de consultation autochtone dans les situations exceptionnelles ou d'urgence prévues par le quatrième alinéa de l'article 7 du règlement sur la consultation autochtone. En effet, l'Etat a estimé qu'il est impossible d'organiser une consultation préalable lorsque des décisions rapides et efficaces doivent être prises et lorsqu'il n'est pas possible, d'une part, de définir la marge d'appréciation nécessaire pour parvenir à un accord avec les peuples autochtones ou pour obtenir leur consentement et, d'autre part, de respecter dans de telles circonstances les étapes prévues par le règlement sur la consultation autochtone.
137. Le comité estime que, même si certaines circonstances comme les catastrophes naturelles peuvent exiger des mesures urgentes et exceptionnelles, les procédures de consultation devraient être rétablies dès que possible.

### **Mesures susceptibles de toucher directement les peuples autochtones**

138. L'article 7 du règlement sur la consultation autochtone dispose ce qui suit:

*Mesures susceptibles de toucher directement les peuples autochtones.* Les organes de l'administration de l'Etat visés à l'article 4 du présent règlement doivent consulter les peuples autochtones chaque fois qu'il est prévu d'adopter des mesures administratives ou législatives susceptibles de les toucher directement.

On entend par mesures législatives susceptibles de toucher directement les peuples autochtones les avant-projets de loi et avant-projets de réforme constitutionnelle engagés par le Président de la République, en tout ou en partie, lorsqu'ils sont la cause directe d'un impact significatif et spécifique sur les peuples autochtones en tant que tels, ayant un effet sur l'observation de leurs traditions et coutumes ancestrales, de leurs pratiques religieuses, culturelles ou spirituelles, ou sur la relation qu'ils entretiennent avec leurs terres.

On entend par mesures administratives susceptibles de toucher directement les peuples autochtones les actes formels établis par les organes faisant partie de l'administration de l'Etat, qui contiennent une déclaration de volonté et dont la nature non réglementée laisse à ces organes une marge d'appréciation qui leur permet de parvenir à un accord avec les peuples autochtones ou d'obtenir leur consentement en vue de l'adoption de ces mesures, lorsque celles-ci sont la cause directe d'un impact significatif et spécifique sur les peuples autochtones en tant que tels, ayant un effet sur l'observation de leurs traditions et coutumes ancestrales, de leurs pratiques religieuses, culturelles ou spirituelles, ou sur la relation qu'ils entretiennent avec leurs terres.

En raison de leur caractère impérieux, les mesures prises dans des situations exceptionnelles ou d'urgence, y compris tremblements de terre, raz-de-marée, inondations et autres catastrophes naturelles, ne sont pas soumises à consultation.

Les actes de pure forme et les mesures d'exécution matérielle ou juridique s'entendent comme étant couverts par la consultation sur l'acte final ou décisionnel auxquels ils ont servi de fondement ou dont ils portent application.

[...]

139. Le syndicat affirme que le gouvernement a ajouté des éléments qui limitent la définition des situations exigeant la tenue de consultations.

- 140.** Le syndicat estime que l'article 6 de la convention permet aux peuples autochtones de s'exprimer librement lorsque des mesures les touchent directement. Selon le syndicat, la convention établit des droits individuels pour chaque personne et des droits collectifs pour les groupes de personnes. Les deuxième et troisième alinéas de l'article 7 du règlement sur la consultation autochtone ne soumettent pas obligatoirement à consultation les mesures administratives ou législatives qui, sans porter sur les peuples autochtones, peuvent les toucher dans les faits sans forcément avoir d'impact sur ces peuples «en tant que tels», a priori.
- 141.** Le syndicat estime que, en vertu de l'article 7 du règlement sur la consultation autochtone, sont soumises à consultation uniquement les mesures touchant les peuples autochtones à condition qu'elles constituent la «cause directe d'un impact significatif et spécifique». Le syndicat soutient que la convention n° 169 n'établit pas une telle distinction et, même s'il est entendu que l'impact désigne l'effet perçu de manière particulière par les peuples autochtones, elle n'envisage pas l'hypothèse que les mesures concernent exclusivement ces peuples.
- 142.** Le syndicat maintient que, en ajoutant deux éléments extérieurs qui ne figurent pas à l'article 6 de la convention (impact «significatif et spécifique»), le gouvernement introduit une restriction de la consultation dans un règlement national.
- 143.** Le gouvernement indique que le libellé du troisième alinéa de l'article 7 du règlement sur la consultation autochtone permet de soumettre à consultation non seulement les mesures ayant une portée générale, mais aussi les mesures d'application particulière susceptibles de toucher directement les peuples autochtones.
- 144.** En ce qui concerne l'énoncé «cause directe d'un impact significatif et spécifique», le gouvernement fait savoir que l'adjectif «spécifique» a remplacé l'adjectif «exclusif» qui figurait dans la dernière proposition présentée aux réunions de concertation en vue d'opérer un rapprochement avec la position des représentants autochtones participants. Selon le gouvernement, cette modification a permis d'étendre l'application du décret par rapport à la formulation précédente, puisque non seulement les mesures touchant exclusivement les peuples autochtones (c'est-à-dire les mesures dont les peuples autochtones sont les destinataires) pourront être soumises à consultation, mais aussi les actes qui, ayant un effet général sur l'ensemble de la population, touchent de manière différenciée les peuples autochtones du fait de leur situation et de leurs droits. Le gouvernement souligne qu'il doit s'agir d'un effet spécial et caractéristique, propre aux peuples autochtones et qui serait différent de l'effet produit sur les autres membres de la communauté nationale.
- 145.** Le gouvernement rappelle que, selon le dictionnaire de la *Real Academia Española*, «significatif» veut dire «qui a de l'importance en raison de ce qu'il représente ou signifie». Par conséquent, en incorporant ce terme, on a voulu établir que des consultations auraient lieu sur les questions significatives ayant une grande importance pour les peuples autochtones.
- 146.** Le gouvernement estime que l'énoncé utilisé pour indiquer que les mesures doivent constituer la «cause directe d'un impact» ne fait que reprendre les dispositions de l'article 6, paragraphe 1 a), de la convention selon lesquelles les mesures doivent être susceptibles de «toucher directement» les peuples autochtones, les mesures ayant des effets indirects étant ainsi exclues.
- 147.** En outre, selon le gouvernement, la précision selon laquelle la mesure doit avoir un impact sur «les peuples autochtones en tant que tels» vient également réaffirmer les dispositions de l'article 6, paragraphe 1 a), de la convention, qui établit que le gouvernement doit consulter les «peuples intéressés», à travers leurs institutions représentatives, chaque fois qu'il

envisage des mesures «susceptibles de les toucher directement». Par conséquent, le gouvernement s'acquitte de son obligation à l'égard des peuples touchés en tenant compte de leur appartenance à un «peuple» au sens de l'article premier de la convention.

- 148.** Le comité note avec intérêt que la définition des «mesures législatives» prises à l'initiative du Président de la République et susceptibles de toucher directement les peuples autochtones, telle qu'elle figure au deuxième alinéa de l'article 7 du règlement sur la consultation autochtone, a fait l'objet d'un consensus entre les parties intéressées. Toutefois, le comité note que des désaccords persistent quant à la conformité avec l'article 6 de la convention de la portée des «mesures administratives» telle qu'elle est définie au troisième alinéa de l'article 7 du décret suprême n° 66 adopté par le gouvernement <sup>36</sup>.
- 149.** Le comité fait observer qu'aucune exception n'a été introduite à l'article 6, paragraphe 1 a), de la convention en ce qui concerne la portée des «mesures législatives ou administratives» <sup>37</sup>. Néanmoins, il relève aussi que l'article 7, paragraphe 1, de la convention dispose que les peuples intéressés ont 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. Il est ajouté dans le même paragraphe que les peuples intéressés ont le droit d'exercer autant que possible un contrôle sur leur développement économique, social et culturel propre. Les projets particuliers en faveur des régions où habitent les peuples intéressés doivent être conçus de manière à promouvoir l'amélioration de leurs conditions de vie et de travail et de leur niveau de santé, avec leur participation et leur coopération.
- 150.** Le comité considère que la législation et la pratique nationales peuvent établir une distinction entre actes administratifs et mesures administratives à condition que cela n'empêche ni ne restreigne l'exercice de la consultation, en particulier à travers les institutions représentatives des peuples intéressés, chaque fois que sont envisagées des mesures administratives susceptibles de toucher directement les peuples autochtones.
- 151.** Quant au libellé «cause directe d'un impact significatif et spécifique sur les peuples autochtones en tant que tels» qui figure aux deuxième et troisième alinéas de l'article 7 du règlement sur la consultation autochtone, le comité espère que, dans la pratique, les adjectifs «significatif» et «spécifique» ne limitent pas la définition des mesures touchant directement les peuples autochtones. *Le comité prie le gouvernement d'inclure, dans le prochain rapport qu'il présentera à la commission d'experts, des informations permettant d'examiner si l'application du règlement sur la consultation autochtone (décret suprême*

<sup>36</sup> Le paragraphe 2 de la Partie II (Terres) de la recommandation (n° 104) relative aux populations autochtones et tribales, 1957, dispose que «des mesures législatives ou administratives devraient être prises pour réglementer les conditions, de fait ou de droit, dans lesquelles les populations intéressées utilisent la terre» (soulignement ajouté). Dans le rapport qui a servi de base à la préparation de la première discussion, à la 75<sup>e</sup> session de la Conférence (juin 1988), le Bureau avait inclus un questionnaire dont la question 19 était formulée comme suit: «Estimez-vous que l'article 5 [de la convention n° 107] devrait être remplacé par une disposition prescrivant aux gouvernements d'engager, toutes les fois que cela est possible, des consultations avec les peuples intéressés, ou avec leurs représentants s'il en existe, chaque fois que l'on envisage des mesures législatives ou administratives qui pourraient les toucher?» (soulignement ajouté). Voir rapport VI 1) de la 75<sup>e</sup> session de la Conférence (1988), Révision partielle de la convention (n° 107) p. 104.

<sup>37</sup> A la page 14 du Manuel de 2013 du BIT, on rappelle que la Commission d'experts a souligné dans son observation générale de 2009, publiée en 2010, que l'un des défis pour la convention est d'assurer que des consultations appropriées ont lieu avant l'adoption de toute mesure législative ou administrative de nature à affecter directement un peuple indigène ou tribal (soulignement ajouté).

*n° 66 de 2014) a eu pour effet de limiter la définition des mesures administratives susceptibles de toucher directement les peuples autochtones.*

### **Mesures qualifiant les projets ou activités relevant du système d'évaluation de l'impact sur l'environnement**

**152.** L'article 8 du règlement sur la consultation autochtone dispose ce qui suit:

*Mesures qualifiant les projets ou activités relevant du système d'évaluation de l'impact sur l'environnement.* Les décisions de qualification environnementale rendues sur les projets ou activités relevant du système d'évaluation de l'impact sur l'environnement, conformément aux dispositions de l'article 10 de la loi n° 19300, et qui exigent un processus de consultation autochtone selon cette loi et le règlement correspondant, font l'objet de consultations en application des règles régissant le système d'évaluation de l'impact sur l'environnement, dans les délais prévus par ces règles, mais dans le respect de l'article 16 du présent instrument en ce qui concerne les étapes des consultations.

L'évaluation environnementale d'un projet qui doit faire l'objet d'un processus de consultation autochtone conformément à la loi n° 19300 et au règlement connexe doit inclure, dans tous les cas, les mesures destinées à atténuer, compenser ou réparer les effets visés à l'article 11 de la loi n° 19300.

Aux fins des consultations à effectuer dans le cadre du système d'évaluation de l'impact sur l'environnement, l'autorité chargée de l'environnement peut demander l'assistance technique de l'Office national de développement autochtone, selon les dispositions de l'article 14 du présent règlement.

**153.** Dans sa communication, le syndicat signale qu'il n'y a pas eu de consensus à propos de l'article 8 du règlement sur la consultation autochtone. Selon le syndicat, les processus de consultation sur les projets d'investissement relevant du SEIA sont l'une des principales préoccupations des peuples autochtones, en raison de la menace que les projets miniers, forestiers et agricoles font peser sur leurs territoires traditionnels.

**154.** De plus, le syndicat indique que les projets relevant du SEIA en vertu de l'article 10 de la loi fondamentale n° 19300 sur l'environnement, «et qui exigent un processus de consultation autochtone selon cette norme et le règlement correspondant, font l'objet de consultations en application des règles régissant le SEIA», comme le dispose le premier alinéa de l'article 8 du règlement sur la consultation autochtone. Le syndicat souligne que les projets relevant du SEIA présentés au titre d'une déclaration d'impact sur l'environnement ne sont pas soumis à consultation préalable comme le prescrit la convention n° 169. Le syndicat affirme que l'article 8 du règlement sur la consultation autochtone exclut de la consultation préalable requise par la convention les déclarations d'impact sur l'environnement et certaines des études d'impact sur l'environnement prévues par la loi fondamentale n° 19300 sur l'environnement <sup>38</sup>.

**155.** Le syndicat explique que, par exemple, une décision de qualification environnementale rendue en faveur d'un projet d'investissement peut n'avoir aucun lien avec la politique autochtone. Pourtant, selon le syndicat, un projet d'investissement peut toucher les peuples autochtones s'il s'agit d'un projet hydroélectrique qui aura pour effet d'inonder des cimetières autochtones, ou d'un projet minier impliquant le déplacement de peuples autochtones.

<sup>38</sup> L'article 10 de la loi n° 19300 établit les projets ou activités susceptibles d'avoir un impact environnemental qui doivent être soumis au SEIA. Le texte actualisé de la loi est disponible sur le site de la Bibliothèque du Congrès national du Chili: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30667>. Voir aussi les paragraphes 145-161 de la présente réclamation.

- 156.** Le gouvernement indique qu'aucune disposition de la convention ne limite la possibilité de réglementer la procédure de consultation dans le cadre de l'évaluation de l'impact qu'un projet ou une activité peut avoir sur l'environnement. Le gouvernement considère également que, même si un mécanisme de consultation générale est établi, il se peut qu'il ne couvre pas les particularités de l'évaluation de l'impact socioculturel mis en évidence par l'évaluation environnementale, et que l'impact et les mesures en question ne soient pas couverts par une consultation générale et requièrent une consultation particulière.
- 157.** Le gouvernement réaffirme que son intention était d'établir deux systèmes distincts: l'un pour les projets relevant du SEIA, et l'autre pour les mesures administratives adoptées par l'Etat à l'exception des décisions de qualification environnementale et des mesures législatives prises à l'initiative du Président de la République.
- 158.** Le gouvernement précise aussi que, lorsque les déclarations d'impact sur l'environnement définies à l'article 2 f) de la loi fondamentale n° 19300 sur l'environnement et les études d'impact sur l'environnement n'établissent pas l'existence d'un impact significatif pour les peuples autochtones, mais que les projets ou activités concernés se déroulent sur des terres autochtones, dans les zones de développement autochtones ou à proximité de groupes autochtones, l'article 86 du décret suprême n° 40 de 2013 (règlement régissant le SEIA) prévoit un mécanisme spécial. Selon le gouvernement, ce mécanisme permet aux peuples autochtones de se prononcer sur la situation. Si un impact sur leurs terres est constaté, le projet ou l'activité fait de nouveau l'objet d'une étude d'impact sur l'environnement qui donne lieu à une procédure de consultation pendant toute la durée de l'évaluation.

- 159.** Outre les articles 6 et 7 de la convention, qui ont déjà été mentionnés, les dispositions des articles 15<sup>39</sup> et 16<sup>40</sup> sont importantes pour examiner cette question.
- 160.** Le comité note que la loi fondamentale n° 19300 sur l'environnement définit la déclaration d'impact sur l'environnement comme étant le document décrivant une activité ou un projet qu'il est prévu de réaliser ou les modifications qu'il est prévu d'y apporter. La déclaration relative à l'activité ou au projet est délivrée sous serment par le demandeur. Son contenu permet à l'organisme compétent de déterminer si l'impact de l'activité ou du projet sur l'environnement est conforme aux normes en vigueur en la matière (art. 2*f*) de la loi n° 19300). Par ailleurs, l'étude d'impact sur l'environnement est un document dans lequel le demandeur décrit en détail les caractéristiques du projet ou de l'activité envisagés, ou de leurs modifications. Le demandeur doit fournir aux organismes compétents des antécédents documentés pour qu'ils puissent prévoir, identifier et interpréter l'impact environnemental.

<sup>39</sup> 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.

<sup>40</sup> 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.

Le demandeur doit aussi décrire la ou les mesures qu'il prendra pour empêcher ou réduire au minimum les effets négatifs significatifs (art. 2 i) de la loi n° 19300).

- 161.** Le comité note que le premier alinéa de l'article 8 du règlement sur la consultation autochtone fait référence aux décisions de qualification environnementale, c'est-à-dire aux actes des organismes gouvernementaux compétents par lesquels les autorités approuvent, modifient ou rejettent une déclaration d'impact sur l'environnement ou une étude d'impact sur l'environnement présentée par le demandeur au sujet d'une activité ou d'un projet donné. De plus, cette disposition du règlement sur la consultation autochtone indique que, lorsque les projets ou les activités susceptibles d'entraîner un impact sur l'environnement exigent une consultation autochtone en application de la loi fondamentale n° 19300 sur l'environnement et du règlement régissant le SEIA, les peuples autochtones sont consultés dans les délais établis aux articles 85 et 86 du décret suprême n° 40 de 2013 et conformément à ces articles, mais en suivant la procédure de consultation prévue à l'article 16 du règlement sur la consultation autochtone. Le comité prend note que l'article 8 du décret suprême n° 66 prévoit un mécanisme de consultation distinct pour les projets et activités relevant du SEIA.
- 162.** Le comité note que l'article 16 du règlement sur la consultation autochtone, tout comme l'article 10 auquel l'article 16 fait référence, sont le fruit d'un consensus. Ces articles sont libellés comme suit:

Article 16 – *Procédure de consultation.* Sans préjudice des dispositions de l'article 10 du présent règlement, toute procédure de consultation appropriée comporte les étapes suivantes:

a) Planification de la procédure de consultation: l'objet de cette étape est de: i) fournir aux peuples autochtones les informations préliminaires sur la mesure soumise à consultation; ii) choisir les intervenants qui représenteront les peuples autochtones et l'organe responsable et déterminer quels seront leurs rôles et leurs fonctions; et iii) permettre à l'organe responsable et aux peuples autochtones, conjointement, de statuer sur la méthode à suivre et la manière de conduire la procédure, de définir si les réunions feront l'objet d'un enregistrement audiovisuel ou d'un procès-verbal ou si d'autres moyens rendant compte de la procédure seront utilisés, et de déterminer s'il y a lieu d'inviter des observateurs, des médiateurs et/ou des huissiers de justice.

A ce stade, il convient de définir au moins les modalités d'intervention dans le cadre de la procédure de consultation, les mécanismes de formalisation des accords, les lieux, l'échéancier, les conditions devant être mises en place pour garantir que les intervenants participeront sur un pied d'égalité, ainsi que les moyens de diffusion et les aspects logistiques de manière générale.

Dans le cadre de cette étape, trois réunions au moins ont lieu: une première pour fournir les informations préliminaires sur la mesure soumise à consultation; une deuxième pour choisir les intervenants et définir la méthode en prévoyant suffisamment de temps pour que les peuples autochtones puissent se consulter en interne; et une dernière pour parvenir à un accord avec l'organe concerné au sujet de la mesure.

Les accords conclus lors de cette étape sont consignés dans un procès-verbal contenant la description détaillée de la méthode établie, laquelle doit être convenue par les intervenants désignés à cet effet. Dans l'hypothèse où il n'y aurait pas d'accord sur tout ou partie des éléments susmentionnés, l'organe responsable rend compte de cette situation et de la méthode qui sera appliquée, laquelle devra garantir les principes de la consultation.

b) Communication d'informations et diffusion de la procédure de consultation: l'objet de cette étape est de communiquer aux peuples autochtones tous les antécédents concernant la mesure soumise à consultation en tenant compte des motifs qui sous-tendent cette mesure, de sa nature, de sa portée et de ses incidences.

Les informations doivent être communiquées en temps opportun en utilisant des moyens et des procédures efficaces et adaptés aux conditions socio-culturelles, en espagnol et dans la langue du peuple autochtone, le cas échéant, dans le respect des particularités du peuple touché.

Les informations relatives à la mesure soumise à consultation et à la procédure de consultation doivent être mises à jour de manière continue sur les sites Web du ministère du

Développement social, de l'Office national de développement autochtone et de l'organe responsable.

c) *Délibérations internes des peuples autochtones*: l'objet de cette étape est de permettre aux peuples autochtones de définir, d'analyser et de formuler leurs positions dans le cadre d'un débat interne et par consensus au sujet de la mesure soumise à consultation, de sorte qu'ils puissent être pleinement préparés à intervenir lors de l'étape du dialogue.

d) *Dialogue*: l'objet de cette étape est de favoriser la conclusion d'accords concernant la mesure soumise à consultation dans le cadre d'un échange de points de vue et d'une confrontation d'arguments.

Les réunions nécessaires pour atteindre l'objectif de la procédure de consultation doivent être menées dans les délais prévus pour cette étape. Lors de cette étape, la culture et les méthodes de prise de décisions des peuples autochtones doivent être respectées.

Les accords conclus et les désaccords survenus sont consignés dans un procès-verbal qui rend compte également des mécanismes et des mesures de suivi et de contrôle prévus.

e) *Systématisation, communication des résultats et fin de la procédure de consultation*: l'objet de cette étape est d'élaborer un rapport final détaillé sur la procédure menée à bien rendant compte de l'évaluation de la pertinence de la procédure, des différentes étapes, des accords conclus et des motifs des désaccords survenus.

*Article 10 – Procédure appropriée*. La procédure de consultation établie à l'article 16 doit être appliquée avec souplesse.

Aux fins de ce qui précède, la procédure doit être adaptée en fonction des particularités du ou des peuples autochtones consultés, dans le respect de leur culture et de leur vision du monde reflétées dans les coutumes, aspects linguistiques, traditions, rites ou manifestations de leurs croyances.

De même, les organes responsables visés à l'article 4 du présent règlement doivent prendre en compte la nature, la teneur et la complexité de la mesure soumise à consultation.

- 163.** Le comité estime que, en consultation avec les peuples autochtones, divers textes réglementaires peuvent être établis pour régir les différentes situations exigeant la tenue de consultations, pour autant que ces textes soient conformes aux dispositions de la convention.
- 164.** Le comité note que les décisions d'impact sur l'environnement sont des actes émis par les organismes compétents et constituent donc des mesures administratives susceptibles, dans certaines circonstances, de toucher directement les peuples autochtones.
- 165.** Le comité note que l'article 8 du décret suprême n° 66 renvoie à l'article 16 dudit décret, article qui a fait l'objet d'un accord et qui définit les différentes étapes de la consultation. Le comité estime que ces étapes doivent être respectées y compris dans le cadre des procédures de consultation relatives à des projets ou des activités relevant du SEIA.
- 166.** Le comité rappelle que, dans son observation formulée en 2012 et publiée en 2013, la commission d'experts avait indiqué que, lorsqu'une étude d'impact sur l'environnement porte sur la prospection et l'exploitation de ressources dont sont dotées des terres autochtones et/ou sur la réinstallation de communautés autochtones, il faut aussi donner effet à toutes les dispositions des articles 15 et 16 de la convention.
- 167.** *Le comité prie le gouvernement d'inclure, dans le rapport qu'il présentera à la commission d'experts, des informations démontrant que, avant l'adoption de décisions d'impact sur l'environnement rendant un avis favorable sur un projet ou une activité susceptible de toucher directement les peuples autochtones, les conditions requises aux articles 6 et 7 et, s'il y a lieu, 15 et 16 de la convention ont été respectées.*



## Règlement régissant le système d'évaluation de l'impact sur l'environnement (SEIA) (décret suprême n° 40 de 2013)

- 168.** Le syndicat affirme que le règlement régissant le SEIA (décret suprême n° 40) ne satisfait pas aux exigences en matière de consultation préalable fixées dans la convention. Le syndicat mentionne un procès-verbal publié le 13 mai 2013 par l'Institut national des droits de l'homme (INDH) dans lequel il était indiqué ce qui suit: «[le décret suprême n° 40] ne prévoit pas de mécanismes garantissant un dialogue interculturel et n'offre pas aux peuples autochtones la possibilité d'influer sur l'approbation de projets d'investissement sur leurs terres et territoires».
- 169.** Le gouvernement rappelle que le SEA du ministère de l'Environnement a dûment démontré l'existence des consultations requises par la convention dans le rapport final «Processus de consultation autochtone sur le règlement régissant le SEIA – Guides de procédure de participation citoyenne et d'appui à l'évaluation de l'impact sur les peuples autochtones». Dans une déclaration diffusée le 10 juillet 2013 en réponse aux préoccupations exprimées par l'INDH, le SEA a rappelé que la loi n° 19300 avait été modifiée en janvier 2010 pour tenir compte de l'entrée en vigueur au Chili de la convention n° 169. Le SEA a aussi affirmé que la consultation préalable avait été pleinement réalisée.
- 170.** A cet égard, le comité note que la réclamation est axée sur les articles 85 et 86 du règlement régissant le SEIA, adopté en vertu du décret suprême n° 40 de 2013 et que ces dispositions doivent être appliquées compte tenu de celles établies ultérieurement à l'article 8 du règlement sur la consultation autochtone, adopté conformément au décret suprême n° 66 de 2014.
- 171.** Le règlement régissant le SEIA établit ce qui suit:

*Article 85 – Consultation des peuples autochtones.* Sans préjudice des dispositions de l'article 83 [Obligations du service] du présent règlement, dans le cas où le projet ou l'activité entraînerait ou aurait l'un quelconque des effets, caractéristiques ou circonstances indiqués aux articles 7, 8 et 10 du présent règlement, et si un ou plusieurs groupes appartenant à des peuples autochtones sont touchés directement, le service doit, conformément au deuxième alinéa de l'article 4 de la loi <sup>41</sup>, concevoir et mener un processus de consultation de bonne foi prévoyant des mécanismes appropriés en fonction des caractéristiques socioculturelles propres à chaque peuple et à travers ses institutions représentatives, de sorte que ces peuples puissent participer en toute connaissance de cause et aient la possibilité d'exercer une influence au cours du processus d'évaluation environnementale. De même, le service établit les mécanismes nécessaires pour que ces groupes puissent prendre part à l'évaluation de toute modification dont l'étude d'impact sur l'environnement pourrait faire l'objet.

Les peuples autochtones touchés de manière exclusive participent au processus de consultation prévu à l'alinéa précédent. La consultation vise à parvenir à un accord avec les peuples autochtones ou à obtenir leur consentement. Néanmoins, la non-réalisation de cet objectif ne constitue pas une violation du droit à la consultation. En l'absence d'éléments prouvant qu'une personne a la qualité d'autochtone au regard de la loi n° 19253, cette personne doit démontrer sa qualité d'autochtone conformément aux dispositions de la législation en vigueur.

*Article 86 – Réunion avec des groupes appartenant à des peuples autochtones.* Sans préjudice des dispositions du deuxième alinéa du présent chapitre [Participation citoyenne aux études d'impact sur l'environnement], lorsqu'un projet ou une activité soumis à évaluation au

<sup>41</sup> Le deuxième alinéa de l'article 4 de la loi fondamentale n° 19300 sur l'environnement dispose ce qui suit: «Les organes de l'Etat, dans l'exercice de leurs compétences environnementales et en application des instruments de gestion environnementale, doivent veiller à la conservation, au développement et au renforcement appropriés de l'identité, des langues, des institutions et des traditions sociales et culturelles des peuples, communautés et personnes autochtones, en application des dispositions de la présente loi et des conventions internationales en vigueur ratifiées par le Chili.»

titre d'une étude d'impact sur l'environnement qui infirme l'existence d'effets, de caractéristiques ou de circonstances tels qu'ils sont définis à l'article précédent, se déroule sur des terres autochtones, dans les zones de développement autochtones ou à proximité de groupes autochtones, le directeur régional ou le directeur exécutif du service tient des réunions avec les groupes concernés se trouvant dans la zone où se déroulera le projet ou l'activité, pendant une période ne pouvant dépasser trente jours à compter de la date de la déclaration d'admissibilité du projet, dans le but de recueillir les vues des groupes concernés, de les analyser et, le cas échéant, de déterminer s'il y a lieu d'appliquer l'article 36 du présent règlement [si, dans le cadre de l'étude, des informations pertinentes ou essentielles pour l'évaluation manquent et qu'aucune clarification ou rectification ne peut être obtenue, le directeur régional ou le directeur exécutif, selon qu'il convient, en rend compte dans une décision motivée, demande à ce que les antécédents soient restitués au demandeur et met fin à la procédure]. Le service établit un procès-verbal après chaque réunion, dans lequel sont consignées les vues des groupes concernés.

Lorsqu'un projet ou une activité soumis à évaluation au titre d'une déclaration d'impact sur l'environnement se déroule sur des terres autochtones, dans les zones de développement autochtones ou à proximité de groupes autochtones, le directeur régional ou le directeur exécutif du service tient des réunions avec les groupes concernés se trouvant dans la zone où se déroulera le projet ou l'activité, pendant une période ne pouvant dépasser vingt jours, dans le but de recueillir les vues des groupes concernés, de les analyser et, le cas échéant, de déterminer s'il y a lieu d'appliquer l'article 48 du présent règlement [si, dans le cadre de la déclaration, des informations pertinentes ou essentielles pour l'évaluation manquent et qu'aucune clarification ou rectification ne peut être obtenue, ou si le projet ou l'activité exige la réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement, le directeur régional ou le directeur exécutif, selon qu'il convient, en rend compte dans une décision motivée, demande à ce que les antécédents soient restitués au demandeur et met fin à la procédure]. Le Service établit un procès-verbal après chaque réunion, dans lequel sont consignées les vues des groupes concernés.

Les procès-verbaux auxquels il est fait référence aux alinéas précédents peuvent être utilisés pour motiver selon le cas soit des décisions fondées en vertu de l'article 36 [Fin anticipée de l'évaluation des études d'impact sur l'environnement] et de l'article 48 [Fin anticipée de l'évaluation des déclarations d'impact sur l'environnement] du présent règlement, soit une décision de qualification environnementale.

- 172.** Le syndicat indique que, bien que le second alinéa de l'article 85 dispose que «les peuples autochtones touchés de manière exclusive participent à la consultation [...] et que [la consultation vise à parvenir à un accord avec les peuples autochtones ou à obtenir leur consentement], il dispose ensuite que «néanmoins, la non-réalisation de cet objectif ne constitue pas une violation du droit à la consultation». Le syndicat soutient que cet alinéa constitue un renoncement intolérable aux droits inscrits dans la convention n° 169 et met en péril les intérêts légitimes des peuples autochtones. Selon le syndicat, cette disposition signifie que ce qui importe n'est pas le résultat du processus de consultation, mais le processus en soi – ce qui est contraire à l'esprit du droit à la consultation préalable. L'exercice de ce droit implique que les peuples autochtones puissent influencer sur le résultat des décisions qui les touchent.
- 173.** Le syndicat déclare que, selon l'article 85 du règlement régissant le SEIA, les projets présentés au titre d'une étude d'impact sur l'environnement ne doivent pas tous être soumis à consultation, mais seulement ceux dont les effets sont mentionnés aux articles 7, 8 et 9 du règlement régissant le SEIA et qui exigent une étude d'impact sur l'environnement et pas nécessairement une déclaration d'impact sur l'environnement.
- 174.** Le syndicat indique que la seule mention de la déclaration d'impact sur l'environnement qui figure dans le règlement régissant le SEIA concerne les projets entrepris sur des terres autochtones, dans des zones de développement autochtone ou «à proximité de groupes appartenant à des peuples autochtones», selon le libellé de l'article 86, alinéa 2 du règlement régissant le SEIA. Dans ces situations, le directeur régional ou le directeur exécutif du SEA doit tenir «des réunions avec les groupes se trouvant dans la zone où se déroulera le projet ou l'activité» et «le service établit un procès-verbal après chaque réunion, dans lequel sont

consignées les vues des groupes concernés». Le syndicat estime que cette disposition n'établit pas d'obligation de mener des consultations sur les décisions de qualification environnementale destinées à obtenir une décision favorable dans le cadre d'une déclaration d'impact sur l'environnement.

175. Le syndicat soutient qu'il n'est pas juridiquement justifié d'exempter du devoir de consultation les décisions rendant un avis favorable dans le cadre d'une décision de qualification environnementale, puisqu'il s'agit d'une mesure administrative.
176. Le gouvernement souligne que le règlement régissant le SEIA a fait état pour la première fois, à l'article 85, d'une procédure de consultation dans le cadre de l'évaluation de l'impact qu'ont sur l'environnement les projets d'investissement touchant directement les peuples autochtones.
177. Le gouvernement explique que, en raison d'impératifs réglementaires formels, le chapitre V relatif à la «participation de la communauté dans le processus d'évaluation de l'impact sur l'environnement» a été incorporé dans le décret suprême n° 40 de 2013. Le règlement régissant le SEIA prévoyait une procédure de consultation des peuples autochtones faisant intervenir un mécanisme totalement différent de celui prévu pour la participation citoyenne, dont le principe figurait déjà à l'article 4 de la loi fondamentale n° 19300 sur l'environnement.
178. Le gouvernement indique que la procédure de consultation autochtone prévue dans le règlement régissant le SEIA a lieu tout au long du processus d'évaluation de l'impact sur l'environnement et n'est pas limitée à la durée de soixante jours prévue dans le cadre de la procédure de participation citoyenne.
179. Le gouvernement soutient que le contenu et l'objectif de la procédure de consultation autochtone diffèrent nettement de ceux de la procédure de participation citoyenne. En effet, selon le gouvernement, la procédure de consultation prend la forme d'un dialogue interculturel ayant pour but de parvenir à un accord avec les peuples autochtones ou d'obtenir leur consentement concernant l'évaluation de l'impact sur l'environnement d'un projet donné, qui débouchera sur l'adoption d'une décision de qualification environnementale; dans ce cas, la décision constitue la mesure administrative susceptible de toucher directement les peuples autochtones.
180. Selon le gouvernement, lorsque les déclarations d'impact sur l'environnement définies à l'article 2 f) de la loi fondamentale sur l'environnement <sup>42</sup> et les études d'impact sur l'environnement n'établissent pas l'existence d'un impact significatif pour les peuples autochtones, mais que les projets ou activités concernés se déroulent sur des terres autochtones, dans les zones de développement autochtones ou à proximité de groupes autochtones, l'article 86 du règlement régissant le SEIA prévoit un mécanisme spécial. Selon le gouvernement, ce mécanisme permet aux peuples autochtones de se prononcer sur la situation. Si un impact est constaté sur les terres autochtones, le projet fait de nouveau l'objet d'une étude d'impact sur l'environnement qui donne lieu à une procédure de consultation pendant toute la durée de l'évaluation.
181. Le gouvernement affirme que le syndicat a confondu la procédure de consultation autochtone prévue à l'article 85 du règlement régissant le SEIA et les réunions avec les

<sup>42</sup> Conformément à l'article 2 f) de la loi fondamentale n° 19300 sur l'environnement, on entend par: «Déclaration d'impact sur l'environnement» le document décrivant une activité ou un projet qu'il est prévu de réaliser, ou les modifications qu'il est prévu d'apporter, délivré sous serment par le demandeur, dont le contenu permet à l'organisme compétent de déterminer si l'impact de l'activité ou du projet sur l'environnement est conforme aux normes en vigueur en la matière.

groupes autochtones visées à l'article 86. Le gouvernement fait observer que ces deux mécanismes ne s'apparentent pas non plus à la procédure de participation citoyenne au sens des articles 88 à 96 du règlement régissant le SEIA.

- 182.** Le gouvernement déclare que, à la lecture de l'article 85 du règlement régissant le SEIA, il convient de conclure que le contenu de cet article est quasiment identique à celui des paragraphes 1 a) et 2 de l'article 6 de la convention, puisqu'il dispose précisément ce qui suit: «concevoir et mener une procédure de consultation de bonne foi prévoyant des mécanismes appropriés en fonction des caractéristiques socioculturelles propres à chaque peuple et à travers ses institutions représentatives, de sorte que ces peuples puissent participer en toute connaissance de cause...».
- 183.** Le gouvernement affirme que le contenu de l'article 85 du règlement régissant le SEIA est plus large et qu'il a été élaboré ainsi pour donner suite aux recommandations formulées par la commission d'experts dans son observation générale de 2010 et en tenant compte de la jurisprudence nationale. Le gouvernement souligne que le libellé de l'article 85 a ajouté un nouvel élément comme suit: «... et aient la possibilité d'exercer une influence au cours du processus d'évaluation de l'impact sur l'environnement».
- 184.** Les dispositions des articles 6, 7, 15, 16 et 34<sup>43</sup> de la convention sont particulièrement importantes pour examiner cette question.
- 185.** Le comité note que, au premier alinéa de l'article 85, le règlement régissant le SEIA vise à concevoir «un processus de consultation de bonne foi» qui doit prévoir «des mécanismes appropriés» de sorte que les peuples autochtones, à travers leurs institutions représentatives, puissent participer à la consultation «en toute connaissance de cause» et qu'ils aient «la possibilité d'exercer une influence» au cours du processus d'évaluation environnementale.
- 186.** Le comité observe que, selon le second alinéa de l'article 85, la consultation prévue au premier alinéa «vise à parvenir à un accord avec les peuples autochtones ou à obtenir leur consentement», mais que «la non-réalisation de cet objectif ne constitue pas une violation du droit à la consultation». Le comité note que seule la première phrase du second alinéa de l'article 85 reprend textuellement l'article 6, paragraphe 2, de la convention. En effet, 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<sup>44</sup>.
- 187.** Le comité note que, aux termes de l'article 86 du règlement régissant le SEIA, lorsqu'ils se déroulent sur des terres autochtones ou à proximité de terres autochtones, les projets présentés au SEA au titre de déclarations et, pour certains, d'études, qui n'ont apparemment pas d'impact direct doivent faire l'objet de «réunions» avec les peuples intéressés dans le but de recueillir leurs vues, de les analyser et, le cas échéant, de soumettre à nouveau ces projets à une étude d'impact sur l'environnement.
- 188.** Etant donné «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», le comité comprend que la législation et la réglementation en vigueur prévoient que le projet doit de nouveau faire l'objet d'une étude d'impact sur l'environnement. Cette

<sup>43</sup> L'article 34 dispose ce qui suit: «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.»

<sup>44</sup> Page 19 du Manuel de 2013 du BIT.

procédure permet de mener les consultations appropriées avant qu'un organe de l'Etat rende un avis favorable ou défavorable sur un projet ou une activité donnés.

- 189.** *Le comité prie le gouvernement d'indiquer, dans le rapport qu'il présentera à la commission d'experts, les mesures pour s'assurer que les projets susceptibles de toucher directement les peuples autochtones approuvés par le service d'évaluation environnementale respectent les conditions requises aux articles 6 et 7, et, s'il y a lieu, 15 et 16 de la convention.*
- 190.** *Si une lacune dans l'application et dans le fonctionnement de cet ensemble de dispositions réglementaires venait à être confirmée dans la pratique, le comité encourage le gouvernement à mener les consultations appropriées en vue de compléter la réglementation dans la mesure nécessaire.*

### **Consultations engagées en application du règlement sur la consultation autochtone**

- 191.** Dans sa communication de janvier 2015, le syndicat a mentionné le discours de la Présidente de la République qui, le 21 mai 2014, avait déploré la crise de confiance avec les peuples autochtones dans le pays. Le syndicat a également indiqué que les nouvelles autorités du ministère du Développement social avaient ouvert deux procédures administratives pour engager des consultations en vue de la création d'un ou de plusieurs conseils des peuples autochtones <sup>45</sup> et pour examiner un avant-projet de loi portant création du ministère chargé des Peuples autochtones <sup>46</sup>.
- 192.** Le syndicat affirme qu'il n'y a pas eu de débat approfondi sur le contenu de la proposition visant à créer un ministère chargé des Peuples autochtones. Selon lui, cette proposition porterait préjudice aux peuples autochtones, dans la mesure où la définition des priorités incomberait à un(e) ministre, en violation de l'article 7 de la convention.
- 193.** Le syndicat a formulé des critiques à l'égard du texte soumis à consultation et portant sur la création d'un ou de conseils autochtones, étant donné qu'il ne revient pas à l'Etat de créer des institutions représentatives des peuples autochtones. D'après le syndicat, les peuples autochtones sont seuls compétents pour définir leurs formes d'organisation.
- 194.** Le syndicat affirme qu'on ne saurait considérer que la participation de représentants autochtones aux réunions organisées par le gouvernement signifie qu'elles approuvent les accords. Selon le syndicat, les consultations ne servent qu'à réaliser des enquêtes, mais ne suscitent pas de débat ni de dialogue.
- 195.** Le syndicat mentionne d'autres réformes législatives – réforme de l'enseignement, réforme fiscale, modification du Code des eaux, loi portant création du Service de la biodiversité et des zones protégées, loi sur la propriété industrielle – qui ont été conçues sans consultation ni participation des peuples autochtones.

<sup>45</sup> Décision spéciale n° 275, publiée au Journal officiel le 24 juin 2014, portant ouverture d'une procédure administrative et du processus de consultation sur l'avant-projet de loi relatif à la création d'un conseil ou de conseils des peuples autochtones.

<sup>46</sup> Décision spéciale n° 276, publiée au Journal officiel le 24 juin 2014, portant ouverture d'une procédure administrative et du processus de consultation sur l'avant-projet de loi relatif à la création du ministère chargé des Peuples autochtones.

196. Le gouvernement a fourni des informations sur les deux procédures administratives en vertu desquelles une consultation préalable a été organisée, procédure engagée par le ministère du Développement social afin d'examiner les propositions visant à créer un ou plusieurs conseils des peuples autochtones, ainsi qu'un ministère chargé des peuples autochtones.
197. Le gouvernement a proposé une méthode de consultation préalable en cinq étapes (planification, information, délibérations internes, dialogue et systématisation de la procédure). A chaque réunion, cette méthode a été établie d'un commun accord avec les institutions représentatives des peuples autochtones qui étaient présentes.
198. Le gouvernement a indiqué que, en janvier 2015, une «table ronde nationale» s'est tenue pour parvenir à un accord sur la mesure soumise à consultation, laquelle prendra ensuite la forme d'un projet de loi qui sera transmis ultérieurement au Congrès national dans un message du pouvoir exécutif en vue de son examen législatif.
199. Par ailleurs, dans sa communication de janvier 2015, le gouvernement constate que les ministères du Développement social et de l'Environnement ont acquis la conviction qu'il fallait réviser le fonctionnement des décrets suprêmes n° 40 de 2013 et n° 66 de 2014. Le gouvernement a ajouté que ce processus serait mené à bien courant 2015.
200. Le gouvernement a exprimé l'espoir que les consultations permettraient d'établir un dialogue véritable avec les peuples autochtones dans le but de rétablir la confiance entre l'Etat et ces derniers.
201. Le comité estime qu'il «faut, lors de toutes les consultations, instaurer un climat de confiance mutuelle, et ce d'autant plus lorsqu'il s'agit de peuples autochtones» [...] <sup>47</sup>.
202. Le comité espère que les premiers processus de consultation menés depuis la publication du règlement sur la consultation autochtone auront eu un résultat satisfaisant pour le gouvernement et les peuples autochtones. *Le comité prie le gouvernement d'inclure, dans le rapport qu'il présentera à la commission d'experts, des informations sur l'issue de ces consultations. Le comité invite toutes les parties à poursuivre leurs efforts pour faire progresser le dialogue et à renforcer la participation et l'inclusion sociale des peuples autochtones grâce à la consultation.*

## V. Recommandations du comité

203. *Au vu des conclusions qui précèdent ayant trait aux questions soulevées dans la réclamation, le comité recommande au Conseil d'administration:*
- a) *d'approuver le présent rapport;*
  - b) *d'inviter le gouvernement à communiquer à la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations des informations sur les questions traitées dans le présent rapport et dans les conclusions formulées par le comité afin que la commission d'experts puisse les examiner à sa 87<sup>e</sup> session (novembre-décembre 2016); et*
  - c) *de rendre public le présent rapport et de déclarer close cette procédure.*

<sup>47</sup> Mexique, rapport adopté en mars 2004, document GB.289/17/3, paragr. 107.

Genève, le 21 mars 2016

(Signé) M. Francisco Figueiredo de Souza

M<sup>me</sup> Eulogia Familia

M. Alberto Echavarría Saldarriaga

*Point appelant une décision:* paragraphe 203