

Le consentement libre, préalable et éclairé des peuples autochtones

Protocole à destination du Service européen pour l'action extérieure

Ce protocole vise à informer et soutenir les membres du Service européen pour l'action extérieure dans leurs missions en faveur des droits des peuples autochtones, en particulier le droit au consentement libre, préalable et éclairé (CLPE) afin d'en renforcer le respect et la mise en œuvre. Le CLPE, en plus de constituer un standard international contraignant, constitue un levier puissant pour garantir le respect d'une large palette de droits fondamentaux : le droit à la culture, le droit à la souveraineté sur les ressources naturelles, le droit de ne pas être discriminé, le droit à la participation, le droit à l'information, le droit à la vie. Ce processus s'inscrit dans une approche collaborative fondée sur un dialogue interculturel, la confiance et la négociation de bonne foi. Dans sa première partie, ce protocole retrace l'histoire du CLPE au sein de l'UE (1). Il présente ensuite les caractéristiques substantielles du CLPE (2) ainsi que son application procesuelle (3).

Présents sur les cinq continents, les peuples autochtones représentent environ 6 % de la population mondiale et assurent la gestion de près d'un quart des terres de la planète. Ces territoires concentrent 80 % de la biodiversité mondiale ainsi que d'importantes ressources minérales². D'énormes tensions et un contexte structurel de violence à l'encontre des peuples autochtones sont générés par cette situation. A tel point qu'en 2024, 17,9% des défenseurs des droits humains tués dans le monde défendaient les droits des peuples autochtones¹.

Le droit à l'autodétermination est au cœur de la définition juridique des peuples autochtones : au regard de la grande diversité culturelle, géographique et historique qui les caractérise, sont peuples autochtones ceux qui se définissent comme tels. C'est sur cette base que la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones met en évidence certaines de leurs **caractéristiques communes**³. Parmi celles-ci figurent l'antériorité sur un territoire donné, une position de non-dominance au sein de la société majoritaire, une revendication identitaire propre, ainsi qu'une exposition à des formes de discrimination historique et structurelle liées à la mise en œuvre de politiques ayant porté ou portant atteinte à leurs droits fondamentaux⁴.

Le consentement libre, préalable et éclairé (CLPE) constitue à la fois **un droit collectif et un processus décisionnel autonome** qui permet aux peuples autochtones de prendre

part activement aux choix qui concernent leurs modes de vie et leur avenir. Ce droit, issu du droit à l'autodétermination – principe central du système international de protection des droits fondamentaux – leur reconnaît la capacité de consentir ou de s'opposer à toute activité susceptible d'avoir un impact sur leurs terres, leurs ressources et leurs cultures.

Consacré par plusieurs instruments internationaux⁵, comme la Convention n°169 relative aux peuples indigènes et tribaux de l'Organisation Internationale du Travail du 27 juin 1989 et la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones du 13 septembre 2007 (DNUDPA), le droit au consentement libre, préalable et éclairé doit être mis en œuvre en tenant compte des spécificités des peuples concernés et ne peut faire l'objet d'une application uniforme. Le CLPE, en tant que standard de droit international, est interprété de manière autonome des cadres juridiques nationaux ainsi que des conceptions d'autres instances régionales ou internationales associées.

En plus d'être **un droit humain** reconnu aux peuples autochtones, le CLPE constitue un outil efficace et vertueux favorisant l'établissement de relations harmonieuses et équitables avec ces peuples. En exigeant un consentement préalable pour les projets de développement, le processus du CLPE permet de prévenir la spoliation des terres et des ressources naturelles des peuples autochtones, contribuant ainsi à la protection de l'environnement et à la préservation de leur patrimoine culturel et éco-systémique.

De cette manière, le droit au CLPE participe également à la justice sociale et à la réduction des conflits, en réduisant les tensions entre peuples autochtones, gouvernements et entreprises. Il garantit que les projets de développement soient acceptés et soutenus par les populations locales, tout en favorisant un développement plus durable et inclusif, assurant un partage équitable des bénéfices et la minimisation des impacts négatifs.



Photo prise par Victoire BECQUART. Laponie, avril 2025.

La protection des peuples autochtones répond aux **valeurs fondamentales de l'Union européenne** telles que la dignité humaine, la liberté, la démocratie, l'égalité, la primauté du droit et le respect des droits fondamentaux, y compris ceux des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont les piliers d'un cadre juridique robuste et contraignant qui engage les institutions dans la conduite de l'action extérieure. En tant qu'acteur économique de premier plan, dont les politiques sont susceptibles d'impacter significativement les peuples autochtones à travers le monde, l'UE veille à ce que ses politiques commerciales, d'investissements et de coopérations au développement soient pleinement conformes aux principes qu'elle défend. Cette exigence trouve son fondement dans une lecture combinée des articles 2, 3, 6 et 21 du Traité sur l'Union européenne, de l'article 205 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ainsi que des articles 21 et 22 de la Charte des droits fondamentaux. L'Union est tenue, selon une jurisprudence constante, **d'exercer ses compétences dans le respect de l'ensemble du droit international**, y compris les règles coutumières, les principes généraux et les conventions internationales qui l'engagent⁶.

1. Consentement libre, préalable et éclairé, droits des peuples autochtones et Service européen pour l'action extérieure

Les valeurs fondatrices de l'UE vont de pair avec un engagement clair en faveur des peuples autochtones. Dans un premier temps limité à la reconnaissance de leurs droits, **l'UE a renforcé sa démarche en adaptant progressivement mais résolument ses outils** pour mieux les soutenir et défendre leurs droits de manière transversale.

Ainsi, en 1993, l'Union adhère à la Convention sur la diversité biologique (CDB). Celle-ci reconnaît expressément les droits des peuples autochtones sur leurs connaissances, innovations et pratiques en lien avec la biodiversité, et exige le respect du CLPE dans le cadre de l'accès aux ressources génétiques et du partage des avantages⁷.

En 2007, elle soutient la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA)⁸.

En 2014, elle soutient le document final de la Conférence mondiale sur les peuples autochtones⁹.

En 2016, la Commission réalise un rapport qui a pour objet l'alignement du Plan d'action européen sur les droits de l'homme et la démocratie avec la DNUDPA et le document final de la Conférence mondiale sur les peuples autochtones¹⁰. Ce document est approuvé par le Conseil, qui réaffirme ses engagements lors de la mise en œuvre de la politique extérieure relative aux peuples autochtones. Il y encourage le dialogue et la consultation avec les peuples concernés afin de « garantir, de manière pertinente et systématique, la pleine participation et le consentement préalable, libre et éclairé »¹¹.



Dans sa résolution de 2018 sur les violations des droits des peuples autochtones dans le monde, le Parlement européen recommande à l'Union et à ses partenaires **d'assurer la pleine reconnaissance, protection et promotion des droits des peuples autochtones** dans toutes les politiques de développement, d'investissement et de commerce. La résolution vise, notamment, à mettre en place des mécanismes spécifiques tels qu'un droit de plainte permettant aux peuples autochtones d'introduire des recours contre les activités commerciales nuisibles à leurs droits, une évaluation préalable des impacts sur leurs droits, un recours administratif effectif pour les victimes de violations résultant d'activités soutenues par l'UE, ainsi que la désignation d'un rapporteur permanent chargé du suivi de la mise en œuvre de la DNUDPA¹².

En 2020, la Commission européenne suspend une partie de son financement au WWF, à la suite d'une plainte déposée auprès du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) par plusieurs peuples autochtones Baka. L'organisation est accusée d'avoir appuyé la mise en place du projet de conservation Messok Dja, au Congo-Brazzaville, sans avoir mené de consultation préalable ni obtenu le consentement des peuples concernés¹³.

En juin 2024, au vu des expulsions forcées du peuple Masaï, la Commission européenne annule un financement relatif à un projet de conservation en Tanzanie¹⁴.

Il ressort donc de ce qui vient d'être évoqué que l'action de l'Union européenne témoigne d'un **engagement affirmé** en faveur des droits des peuples autochtones, dans un contexte où, selon l'avocate générale Julianne Kokott, « une pratique générale des sujets de droit international public en la matière s'est désormais affirmée »¹⁵.

Cet engagement se traduit concrètement dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, en particulier lorsqu'il est question de la mise en œuvre d'accords internationaux susceptibles d'affecter les droits de peuples titulaires du droit à l'autodétermination. La Cour a récemment jugé, au regard de l'obligation faite à l'Union de respecter le droit international et la Charte des Nations Unies, que le Conseil ne saurait valablement conclure de tels accords sans s'assurer du consentement préalable du peuple concerné. Elle subordonne ainsi la validité d'accords économiques à cette exigence, consacrant une application tangible du droit à l'autodétermination dans les relations extérieures de l'Union¹⁶.

De cette manière, la Cour, dans son arrêt *Commission et Conseil c. Front Polisario*, fait dès lors directement découler le droit au consentement du droit à l'autodétermination¹⁷.

Le droit à l'autodétermination est consacré aux articles 1^{ers} du Pacte international relatifs aux droits civils et politiques (PIDCP) et du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), tous deux ratifiés par tous les États membres de l'Union européenne¹⁸. Aux termes de ces articles, « tous les peuples ont **le droit de disposer d'eux-mêmes**. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel ».

La réalisation du droit à l'autodétermination est **une condition essentielle** de la garantie et du respect effectif des droits des peuples autochtones et constitue la **prémisse fondamentale du droit à la consultation et au consentement**¹⁹. La mise en œuvre du CLPE doit donc être comprise comme une obligation correspondante au droit inscrit aux articles 1^{ers} du PIDCP et du PIDESC²⁰.

La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones consacre un cadre international de protection fondé sur la reconnaissance de violations historiques du droit à l'autodétermination et fixe des normes minimales pour garantir leur dignité, leur existence et leur qualité de vie²¹. La Déclaration, en tant que prolongement d'instruments internationaux contraignants, explicite le PIDCP, le PIDESC ou la Convention internationale contre toutes les formes de discrimination raciale. Les caractéristiques particulières des peuples autochtones, telles qu'énoncées dans la Déclaration, imposent donc une lecture contextualisée des normes internationales existantes²². Ces caractéristiques se traduisent notamment par un lien fort et étroit avec leurs territoires traditionnels qui constituent le fondement essentiel de leur culture, de leur vie spirituelle, de leur intégrité et de leur survie en tant que peuple²³.

Ce lien à la terre illustre pleinement **le caractère collectif** des droits des peuples autochtones et de manière primordiale le droit à l'autodétermination qui est le premier droit collectif reconnu par le droit international²⁴. C'est dans ce cadre que le CLPE doit être appréhendé : non seulement comme un mécanisme procédural, mais aussi comme l'expression concrète et indispensable du droit à l'autodétermination. En conditionnant toute décision affectant leurs terres et modes de vie à leur consentement libre, préalable et éclairé, le CLPE garantit que les peuples autochtones conservent le contrôle sur les décisions fondamentales qui les concernent.

En outre, cette approche fondée sur les droits fondamentaux assure également une application du **principe de non-discrimination** selon lequel il y a discrimination lorsque des groupes ou des individus dont la situation est différente sont traités de manière identique²⁵.

2. Caractéristiques du CLPE

2.1. Champ d'application

Le processus du consentement libre, préalable et éclairé doit être mis en œuvre **lors de l'adoption de toute mesure ayant une incidence**, même potentielle, sur le mode de vie des peuples autochtones. Ces mesures peuvent être de **différentes natures**. Sans être exhaustive, voici une liste de mesures déclenchant le processus CLPE:

- Toute prise de décision concernant la gestion des ressources naturelles sur les territoires et les réserves naturelles habitées ou occupées par un peuple autochtone²⁶ ;
- La délivrance d'un permis pour un projet d'exploration – et, à plus forte raison, celle d'un permis d'exploitation pouvant avoir une incidence sur le mode de vie d'un peuple²⁷ ;
- L'adoption d'une mesure législative ou administrative visant à encadrer ou fixer des quotas applicables dans un domaine donné²⁸;
- Tout projet de mesure de conservation²⁹ et plus largement toute politique environnementale ayant une incidence sur leurs territoires ;
- Toute mesure ayant pour conséquence l'expulsion d'un peuple ou une partie de celui-ci³⁰.

Afin de préserver toute sa portée et d'en garantir l'effectivité, le droit au consentement libre, préalable et éclairé ne peut être subordonné à la détention d'un titre de propriété. Indépendamment de l'éventuel régime de propriété de l'État sur les ressources du sous-sol, la mise en œuvre du processus de CLPE ne peut être conditionnée par l'existence d'un titre foncier tel que défini par le droit interne³¹.

2.2. À quoi fait-il référence?

Le droit au CLPE s'articule autour **de quatre piliers**. Seule la réunion de ces quatre éléments constitutifs permet l'expression pleine et entière du consentement libre, préalable et éclairé. En effet, le consentement à lui seul ne suffit pas et ne se résume pas au simple fait d'approuver une décision. Il est invalide s'il a été obtenu dans le cadre d'un processus qui n'a pas permis qu'il soit préalable, libre et éclairé.

- **Libre** : on entend par libre, le consentement qui est donné en l'absence de toute manipulation ou intimidation faites par les autres parties, que ce soit de manière directe ou indirecte. De ce fait, les peuples autochtones doivent avoir accès à un espace détaché de tout contrainte où ils peuvent exprimer leurs revendications sans faire l'objet d'aucune forme de représailles, d'intimidation, de coercition, de manipulation ou de harcèlement. Toute influence, pression extérieure ou toute entrave à leur accès aux politiques, services ou droits existants est contraire à cette liberté³². Un consentement ne peut être considéré comme libre et valide s'il est obtenu auprès d'un individu, d'un groupe ou d'une organisation qui ne bénéficie pas d'une reconnaissance légitime au sein de la communauté autochtone concernée. Seule une entité désignée ou reconnue par les peuples eux-mêmes est habilitée à exprimer un tel consentement. Les services essentiels ou obligatoires à la compréhension des documents ne doivent jamais être utilisés comme moyens de pression.
- **Préalable** : Ce consentement doit être sollicité dès les premières étapes du projet, afin de garantir qu'il puisse réellement influencer la décision finale. Le processus est enclenché à un moment où toutes les options restent ouvertes et où les peuples concernés peuvent exercer une influence effective³³. Un délai suffisant doit être laissé aux peuples autochtones afin de pouvoir prendre leur décision sans précipitation, en pleine conscience. Ce délai doit également comprendre le temps nécessaire à l'élaboration du processus décisionnel.
- **Éclairé** : pour pouvoir donner leur consentement éclairé, les peuples autochtones doivent avoir accès à une information claire, compréhensible et complète. Le discours devra donc être modulable en fonction de l'interlocuteur. Les informations fournies devront être traduites dans la langue du peuple et doivent être accessibles à l'ensemble des membres de la communauté, y compris les membres ne vivant pas directement sur le territoire concerné par le projet³⁴.
- **Le consentement** : les peuples autochtones peuvent décider de consentir ou non à tout projet qui les affecte. Le consentement est donné par la communauté dans son ensemble à la suite d'un processus de décision. Le consentement doit demeurer rétractable : les peuples concernés doivent disposer d'une possibilité raisonnable et effective de le retirer, et ce tout au long du processus qui s'articule au moins en 3 temps.

3. Processus de mise en œuvre du consentement libre, préalable et éclairé

3.1. L'accès à l'information

Le droit à l'information découle de l'article 19 du PIDCP et va de pair avec le droit à la participation consacré à l'article 25 du PIDCP.

Afin de permettre l'émergence d'un processus décisionnel, les peuples autochtones doivent **disposer de toutes les informations utiles** relatives aux projets et activités qui impacteront leurs modes de vie. Ces informations doivent leur être fournies par les autres parties, à savoir le gouvernement ou l'entreprise souhaitant mettre en place un projet. Ces informations **quelles soient écrites ou orales** doivent être complètes, claires et traduites dans la langue du peuple autochtone en question afin de s'assurer de la compréhension totale de ces dernières. Par ailleurs, le caractère collectif du CLPE implique que l'information soit également **adaptée** aux enfants ainsi qu'aux personnes en situation de handicap³⁵.

Pour disposer d'une information complète, les peuples concernés peuvent en outre faire appel aux conseils de leurs choix (juristes, ONG, ...). Les informations fournies doivent à tout le moins permettre de déterminer :

- La nature, l'ampleur, l'évolution, la réversibilité et la portée de tout projet ou activité proposé ;
- Les raisons et objectifs poursuivis ;
- La durée ;
- L'étendue des zones concernées ;
- La date projetée du début du projet ;
- L'impact et les risques probables : l'analyse des impacts doit couvrir l'ensemble des incidences probables, qu'elles soient économiques, sociales, culturelles ou environnementales. Cela inclut notamment : les atteintes potentielles au patrimoine culturel autochtone, matériel ou immatériel ; les ressources culturelles physiques susceptibles d'être dégradées par le projet ; le nombre estimé de familles autochtones pouvant être déplacées. Un résumé non technique de ce qui précède est joint. Les études d'impact doivent être menées en toute transparence : l'identité des experts les ayant conduit doit être clairement indiquée dans les rapports. Ces experts incluent des représentants autochtones – ou, à tout le moins, des spécialistes reconnus des questions autochtones ;
- L'autorité publique chargée de prendre la décision ;
- L'autorité publique ou toute autre partie à laquelle il est possible d'adresser des demandes de renseignements pertinents et où ces renseignements ont été déposés afin de pouvoir les consulter ;
- L'autorité publique ou toute autre partie compétente à laquelle des observations ou questions peuvent être adressées ;
- Les procédures administratives et judiciaires possibles dans le cadre du projet.

L'ensemble des coûts liés à l'accès à l'information sont à charge des promoteurs et/ou gouvernements.

3.2. La consultation et le dialogue

La consultation constitue **l'un des fondements essentiels** de la Convention n°169 de l'OIT³⁶ et est également consacrée par d'autres instruments juridiques internationaux

contraignants, tels que la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Les Comités internationaux chargés de la protection de ces accords multilatéraux ont d'ailleurs exprimé à de multiples reprises leur préoccupation quant à la bonne application de ce mécanisme de consultation dans plusieurs pays³⁷.

Ces consultations doivent être menées dans des conditions **permettant la participation effective de toutes les parties concernées**. A cet égard, elles doivent avoir lieu dans des lieux accessibles, selon des modalités convenues avec les peuples autochtones eux-mêmes, tenant compte de leurs spécificités culturelles, sociales et politiques. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a rappelé à plusieurs reprises qu'une absence de consultation appropriée peut constituer une forme de discrimination raciale au sens de la Convention. Il reconnaît que le droit au consentement libre, préalable et éclairé découle directement du principe de non-discrimination, qui sous-tend les atteintes systémiques et historiques subies par les peuples autochtones³⁸.

Ainsi, si la consultation est une condition indispensable pour garantir le respect du CLPE, elle **ne peut être confondue avec le consentement lui-même**. Il ne peut y avoir de consentement sans consultation, mais une consultation, même correctement menée, **ne garantit pas l'obtention du consentement**. C'est cette asymétrie que le CLPE cherche à corriger.

Le dialogue est le point central des consultations. Il doit être entamé avant la création de tout projet, se poursuivre durant sa mise en œuvre mais également continuer après l'obtention du consentement. Les conditions de réalisation de ce dialogue interculturel reposent avant tout sur **la création d'un climat de confiance**, «et ce d'autant plus lorsqu'il s'agit de peuples indigènes qui éprouvent une certaine méfiance envers les institutions de l'État et un sentiment de marginalisation dus à une réalité historique extrêmement ancienne et complexe qui n'a pas encore été dépassée»³⁹. Ce dialogue doit avoir lieu dans les meilleures conditions. Pour cela, il est primordial de garder à l'esprit que **divers facteurs déséquilibrent l'échange** et créent inévitablement un rapport de force en faveur de l'État ou de l'entreprise. Ces facteurs peuvent se manifester sous différentes formes, telles qu'une sous-représentation politique, des moyens financiers limités ou encore d'un accès plus restreint à l'information. Pour y remédier, des moyens techniques et financiers peuvent être fournis ainsi que l'appui d'un traducteur ou d'une aide juridique. Il est essentiel que toute forme d'aide ou d'assistance ne soit en aucun cas utilisée comme une pression ou un levier de manipulation, afin de garantir le caractère libre du consentement.

C'est d'ailleurs ce que constate le Comité des droits économiques, sociaux et culturels dans son arrêt *Kova-Labba Siida c. Finlande*, « leur consentement préalable, libre et éclairé suppose non seulement qu'ils disposent d'informations et puissent faire part de leurs observations, mais également qu'ils participent par l'intermédiaire de leurs propres institutions représentatives, à un dialogue permanent, culturellement adapté et mené dès le départ, dans le respect de leur droit d'influer sur l'issue de la prise de décisions les concernant »⁴⁰.

Dans cette perspective, un **dialogue interculturel** fondé sur l'égalité ne constitue pas une simple exigence procédurale, mais un levier fondamental pour remettre en cause les rapports de pouvoir issus des dynamiques historiques d'oppression. Les institutions représentatives doivent garantir la participation des femmes et prendre en compte l'avis des enfants et des personnes handicapées⁴¹.

3.3. Le consentement

Si la consultation et la participation constituent des composantes essentielles du processus décisionnel, elles ne peuvent se substituer à l'exigence d'un consentement libre, préalable et éclairé. La consultation ne suffit pas, c'est un moyen pour arriver à une décision sur le (non-) consentement. Pour que le CLPE soit respecté, il est impératif que les mécanismes mis en place visent explicitement à obtenir un consentement substantiel, et non à se limiter à un dialogue formel dénué de portée décisionnelle⁴².

Pour être complet, le consentement doit être **donné à trois reprises**⁴³.

Le premier consentement : la condition de légitimité du processus

Pour commencer, le consentement doit être recherché **avant même tout mise en œuvre du projet**, c'est-à-dire, avant l'obtention de tout permis ou licence.

Cette première étape constitue un **préalable indispensable** ; il ne s'agit pas de marquer son accord sur l'ensemble du projet mais sur l'idée d'en discuter selon les modalités qu'ils jugent nécessaires.

Ce premier consentement ne porte pas sur le projet en tant que tel mais **sur le développement que les peuples autochtones souhaitent poursuivre**. Il détermine les lieux dans lesquels les consultations auront lieu, la fréquence des réunions, les représentant.es, la création de sous-groupes de travail, les zones et les peuples impactés par le projet.

Cette étape entraîne la suspension du projet : aucune mesure administrative, aucune présence sur les lieux ne peut intervenir avant l'obtention de ce premier consentement. Il permet aux peuples autochtones de faire part aux responsables du projet du processus décisionnel qu'ils ont choisi pour poursuivre les négociations.

Si la réponse à cette première étape est favorable, la communauté accepte de discuter du projet, bien que l'approbation puisse être soumise à certaines conditions.

À l'inverse, si le peuple concerné donne une réponse négative, le processus de CLPE et donc le projet en lui-même doivent être immédiatement arrêtés. Cette décision ne nécessite aucune justification de leur part et doit être entièrement respectée par les promoteurs ou responsables du projet, afin d'éviter toute forme de pression et de garantir le caractère libre du CLPE.

Le deuxième consentement : le contenu et les impacts du projet

Le second consentement **concerne les caractéristiques précises du projet** envisagé ainsi que **ses impacts** potentiels. Il résulte d'un échange approfondi entre les parties, visant à partager l'ensemble des informations pertinentes et à identifier les intérêts en présence. À ce stade, les peuples autochtones conservent pleinement leur droit de refuser le projet, sans obligation de justification. Si le consentement est accordé, le processus peut alors se poursuivre vers l'étape suivante.

Le troisième consentement : accord sur la mise en œuvre

Enfin, une dernière phase de consentement intervient **à l'issue des négociations**. Elle porte sur les compromis mutuellement convenus ainsi que sur les modalités concrètes de mise en œuvre du projet. À ce stade, les parties doivent s'accorder notamment sur les mesures de compensation prévues en faveur du peuple concerné. Il conserve bien entendu la possibilité de refuser ou d'accepter le projet. Si le refus s'accompagne d'explications, celles-ci peuvent ouvrir la voie à des ajustements du projet, bien qu'aucune justification ne soit requise.

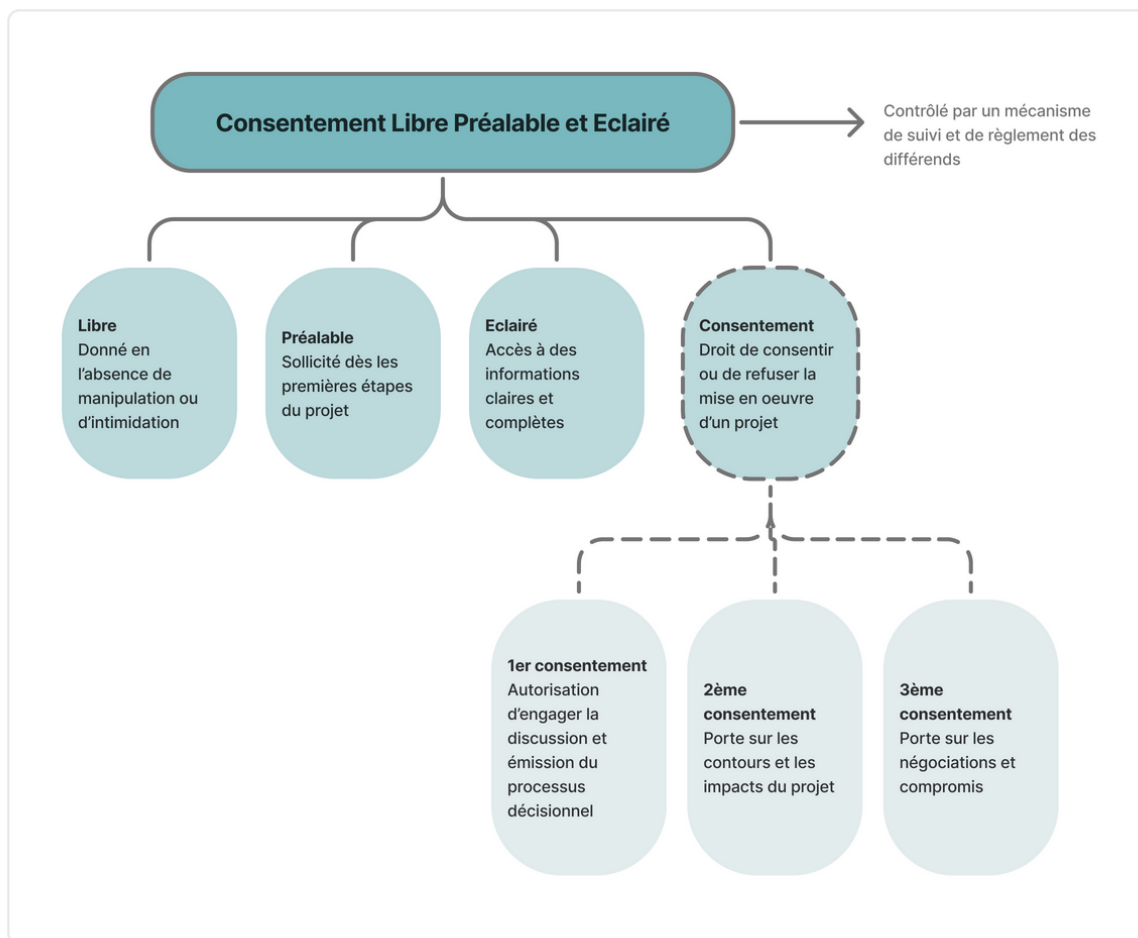
Une fois le consentement formellement exprimé, il engage les parties au respect des termes arrêtés. Toutefois, si des effets non anticipés ou non discutés apparaissent ultérieurement, le retrait du consentement demeure possible. Dans ce cas, la suspension immédiate du projet s'impose.

Mécanisme de suivi et de règlement des différends

Un mécanisme de contrôle et de règlement des griefs doit également être prévu, **garantissant le respect des engagements** issus du processus de consentement. Ce dispositif doit permettre aux parties de formuler des plaintes et de résoudre les différends éventuels dans le respect des modalités convenues. Il prolonge ainsi le dialogue interculturel instauré dès les premières étapes du processus, en offrant un cadre structuré et équitable de suivi, fondé sur la transparence, la confiance et la responsabilité mutuelle.

Pour garantir son impartialité, ce mécanisme doit être mis en place **par des personnes indépendantes**, ne présentant aucun intérêt dans la réalisation du projet. Sa

composition est déterminée en amont, dès la phase initiale du consentement, en accord avec la communauté concernée.



3.4. Les protocoles des peuples autochtones

Certains peuples autochtones ont établis des protocoles, **ceux-ci sont essentiels** : ils clarifient leur processus décisionnel et identifient les interlocuteurs légitimes, empêchant ainsi toute tentative de contourner le droit au consentement libre, préalable et éclairé sous prétexte d'un flou sur les personnes à consulter.

De nombreux exemples de protocoles mis en place par des peuples autochtones existent, rédigés en amont ou en aval de violations de leur droit au consentement libre, préalable et éclairé. Ceux-ci constituent des outils déterminants pour assurer le bon déroulement du processus, à savoir ce qu'ils acceptent ou non et ce qui doit être mis en œuvre pour obtenir leur consentement.

A titre d'exemple, **le peuple de Sarayaku** a établi un protocole suite à une longue bataille contre l'Équateur et des compagnies pétrolières qui s'étaient établies sur leurs terres sans avoir obtenu leur assentiment.

Ce système proactif permet de **remédier en partie au déséquilibre de pouvoir**. Il est cependant important de mentionner que certains de ces protocoles sont parfois datés.

Le fait qu'un protocole soit rédigé par un peuple ne justifie pas l'adoption de normes moins protectrices. Son application requiert un consentement explicite.

3.5. Restrictions au CLPE

L'article 46 de la DNUDPA prévoit que les droits qu'elle contient peuvent être restreints dans des cas très limités.

Art 46
DNUDPA :

“1. Aucune disposition de la présente Déclaration ne peut être interprétée comme impliquant pour un État, un peuple, un groupement ou un individu un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte contraire à la Charte des Nations Unies, ni considérée comme autorisant ou encourageant aucun acte ayant pour effet de détruire ou d'amoindrir, totalement ou partiellement, l'intégrité territoriale ou l'unité politique d'un État souverain et indépendant.

2. Dans l'exercice des droits énoncés dans la présente Déclaration, les droits de l'homme et les libertés fondamentales de tous sont respectés. L'exercice des droits énoncés dans la présente Déclaration est soumis uniquement aux restrictions prévues par la loi et conformes aux obligations internationales relatives aux droits de l'homme. Toute restriction de cette nature sera non discriminatoire et strictement nécessaire à seule fin d'assurer la reconnaissance et le respect des droits et libertés d'autrui et de satisfaire aux justes exigences qui s'imposent dans une société démocratique.

3. Les dispositions énoncées dans la présente Déclaration seront interprétées conformément aux principes de justice, de démocratie, de respect des droits de l'homme, d'égalité, de non-discrimination, de bonne gouvernance et de bonne foi.”

A cette fin, l'arbitrage entre les droits fondamentaux et la poursuite d'un intérêt légitime doit être encadré par le **principe de proportionnalité**, interprété de manière particulièrement stricte⁴⁴. Une justification reposant uniquement sur des considérations de développement économique ne peut fonder une restriction au droit au consentement libre, préalable et éclairé⁴⁵. Conformément au principe de non-discrimination, le principe de proportionnalité doit être appliqué à la lumière des caractéristiques propres des peuples autochtones, dont l'occupation de certains espaces depuis des temps immémoriaux exclut toute possibilité d'alternative équivalente⁴⁶. La dépossession de leurs terres ou l'altération profonde de leurs modes de vie sans leur consentement donné en connaissance de cause constituerait une atteinte grave et irréversible à leur existence

culturelle, sociale, spirituelle et économique, incompatible avec les standards internationaux en matière de droits humains.

3.6. Violation du droit au CLPE

Trouvant son fondement dans le droit à l'autodétermination, le consentement libre, préalable et éclairé (CLPE) constitue une exigence fondamentale découlant du droit international. Il s'impose comme un outil essentiel de détermination de leur modes de vie, un levier concret permettant aux peuples autochtones de faire valoir leur droit de consentir ou de ne pas consentir et de décider librement de leur avenir.

Sa méconnaissance engage **la responsabilité des acteurs concernés** et peut entraîner des sanctions émanant d'instances internationales, régionales, de juridictions nationales, ou encore d'institutions propres aux peuples autochtones. La Cour pénale internationale a d'ailleurs souligné que l'accaparement des terres est à l'origine d'un grand nombre de violations des droits humains pouvant désormais **relever de crimes contre l'humanité**⁴⁷.

Conformément aux standards internationaux, de telles violations doivent donner lieu à des mesures de **réparation appropriées**⁴⁸. La restitution des terres traditionnellement occupées est l'indemnisation prioritaire, comme l'a rappelé la Cour interaméricaine des droits de l'homme dans l'affaire *Saramaka c. Suriname*⁴⁹.

Alors que les personnes qui défendent les droits autochtones continuent de faire face à de graves menaces, – comme mentionné ci-dessus, en 2024, 17,9 % des défenseurs des droits humains tués dans le monde défendaient les droits des peuples autochtones⁵⁰ – l'Union européenne, conformément à ses engagements, veille à l'alignement de ses politiques d'action extérieure et ses soutiens institutionnels avec les principes de justice, de dignité et d'autodétermination⁵¹. À ce titre, le CLPE s'impose comme **un fondement incontournable d'une action européenne respectueuse des droits fondamentaux**, valorisant une participation véritable, la justice sociale et la construction d'une paix durable.

Éléments essentiels à garantir dans la mise en œuvre du CLPE

Pour assurer une mise en œuvre rigoureuse et conforme du processus de CLPE, les points suivants doivent impérativement être pris en compte :

- ☐ Initier le processus du CLPE dès les premières phases du projet, de façon à garantir un réel pouvoir d'influence dans le chef du peuple concerné
- ☐ Garantir, tout au long du processus, l'accès à une information juste, claire, complète et précise
- ☐ S'assurer, tout au long du processus, qu'aucune forme de contrainte, de manipulation ou d'intimidation n'intervienne
- ☐ S'assurer de la légitimité des représentants des organes décisionnels
- ☐ Assurer la présence, la participation ou, – le cas échéant, la représentation de l'ensemble de la communauté lors des consultations
- ☐ Prendre toutes mesures pour pallier le déséquilibre entre les parties, et à tout le moins le contrebalancer en prévoyant les moyens humains et financiers nécessaires
- ☐ S'assurer que le consentement ait été obtenu dans les temps et aux trois reprises évoquées
- ☐ Instaurer un climat de confiance propice aux échanges interculturels
- ☐ Veiller, tout au long du processus, à ce que le droit de s'opposer au projet soit garanti
- ☐ S'assurer de la mise en place d'un mécanisme de contrôle et de règlement des différends impartial
- ☐ Favoriser et encourager la rédaction de protocoles par les peuples autochtones
- ☐ Comprendre et mettre en place le CLPE en reconnaissant la nature structurelle de la violence à l'égard des peuples autochtones et considérer le processus comme levier de réappropriation de pouvoir



Photo prise par Victoire BECQUART. Laponie, avril 2025.

Références

1. Front Line Defenders, *Global Analysis 2024/25*, Front Line Defenders, 2024, disponible en ligne : https://www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/1609_fld_ga24-5_output.pdf.
2. Amnesty International, “Droits des Peuples Autochtones”, disponible sur <https://www.amnesty.org/fr/what-we-do/indigenous-peoples/>; Conseil économique et social, Instance permanente sur les questions autochtones, Rapport du Secrétaire général, E/C.19/2025/4, 30 janvier 2025.
3. ONU, “Les Peuples autochtones et les droits de l'homme : Le HCDH et les Peuples autochtones”, disponible sur <https://www.ohchr.org/fr/indigenous-peoples/about-indigenous-peoples-and-human-rights>.
4. José Martínez Cobo, 1987, *Study of the Problem of Discrimination against Indigenous Populations*, E/CN.4/sub 2/1986/87, ONU; Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, recommandation générale n° 23 (1997), par. 3; Rapport du Rapporteur spécial de la Sous-commission sur la prévention et de la discrimination et la protection des minorités E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4, paragraphe 379 ; Cour afr. D.H.P., arrêt *Commission africaine des droits de l'homme et des peuples c. République du Kenya*, 26 mai 2017, requête n°006/2012.
5. Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, art. 10, 11, 19, 28, 29 et 32 ; Convention (n°169) relative aux peuples indigènes et tribaux de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) du 27 juin 1989, art. 6 ; Convention sur la diversité biologique, art. 15 (5) ; A/HRC/18/42 ; et A/HRC/EMRIP/2010/2, par. 8.
6. C.J.C.E., arrêt *Poulsen et Diva Navigation*, 24 novembre 1992, C-286/90, EU:C:1992:453, point 9 ; C.J.C.E., arrêt *Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission*, 3 septembre 2008, C-402/05 P et C-415/05 P, EU:C:2008:461, point 291 ; C.J., arrêt *Air Transport Association of America e.a.*, 21 décembre 2011, C-366/10, EU:C:2011:864, points 101 et 123 ; C.J. (gde ch.), arrêt *Western Sahara Campaign UK*, 27 février 2018, C-266/16, EU:C:2018:118 ; point 47.
7. Décision (UE) 93/626/CEE du Conseil du 25 octobre 1993, concernant la conclusion de la Convention sur la diversité biologique, *J.O.U.E.*, L 309/1, 13 décembre 1993.
8. Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, adoptée par la Résolution 61/295 de l'Assemblée générale le 13 septembre 2007.
9. Document final de la Conférence des droits des peuples autochtones, adoptée par la Résolution de l'Assemblée générale le 22 septembre 2014.
10. Joint Staff Working Document “*Implementing EU External Policy on Indigenous Peoples*” (SWD [2016] 340 Final), 17.10.2016.
11. Conclusions du Conseil sur les populations autochtones, 8814/17, 15 mai 2017.
12. Résolution du Parlement du 3 juillet 2018 sur la violation des droits des peuples autochtones dans le monde, y compris l'accaparement des terres (2017/2206(INI)).
13. Commission européenne, réponse de Mme Jutta Urpilainen au nom de la Commission à la question écrite E-003564/2020 sur le Fonds mondial pour la nature et la protection des peuples autochtones, 15 juin 2020, disponible en ligne :

; PNUD, *Rapport d'enquête de l'Unité de conformité sociale et environnementale (SECU) – Cas n° SECU0009*, 10 mars 2020, disponible en ligne:

https://info.undp.org/sites/registry/secu/SECU_Documents/SECU0009_Draft%20Investigation%20Report_For%20Public%20CommentOddf041323354a9ca3864d50de9970b7.pdf.

14. Survival International, « La Commission européenne annule un financement envisagé pour des projets de conservation en Tanzanie face aux violations des droits des Massaï », 10 juin 2024, <https://www.survivalinternational.fr/actu/13947>
15. C.J., arrêt *Inuit Tapiriit Kanatami / Commission*, 3 septembre 2015, concl. Av. gén. J. Kokott, C-398/13 P, ECLI:EU:C:2015:535, par. 92.
16. C.J. (gde ch.), arrêt *Commission et Conseil / Front Polisario*, 4 octobre 2024, C-778/21 et C-798/21, ECLI:EU:C:2024:833.
17. *Ibidem*, par. 164.
18. Ce droit revêt un caractère de droit international coutumier : C.I.J., *Sahara occidental*, avis consultatif du 16 octobre 1975, Recueil 1975, p. 12 ; C.I.J., *Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965*, avis consultatif du 25 février 2019, Recueil 2019, p. 95.
19. Observation générale n° 26 (2022), par. 11 ; Comité des droits de l'homme, observation générale n° 12 (1984), par. 1 ; A/HRC/48/75, par. 62 ; E/C.19/2013/16, par. 18-19 ; Commission interaméricaine des droits de l'homme, *Derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales* (2021), par. 177 ; Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, art. 3.
20. [1] Com. D.H., *Observation générale n° 12: Article premier (Droit à l'autodétermination)*, U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 (1994).
21. Conseil économique et social, *Rapport de synthèse sur les industries extractives et leurs incidences sur les peuples autochtones*, E/C.19/2013/16, 20 février 2013, par. 18.
22. Com. D.E.S.C., décision *Kova-Labba siida c. Finlande*, 9 décembre 2024, communications n° 251/2022 et n° 289/2022, E/C.12/76/D/251/2022 – E/C.12/76/D/289/2022, par. 2.11 ; Com. D.H., *Roy et consorts c. Australie* (CCPR/C/137/D/3585/2019), par. 8.4 ; Cour eur. D.H., *Tyrer v. the United Kingdom*, requête n° 5856/72, arrêt du 25 avril 1978, par. 31 ; Cour interam. D.H., *Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community c. Nicaragua*, arrêt du 31 août 2001, par. 146 à 148 ; Cour afr. D.H.P., arrêt *Commission africaine des droits de l'homme et des peuples c. République du Kenya*, 26 mai 2017, requête n°006/2012, par. 125-128. Ce qui constitue une application du principe d'interprétation de bonne foi de traités conformément à l'article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités.
23. Com. élim. discr. rac., avis *Lars-Anders Ågren et autres c. Suède*, 18 décembre 2020, communication n° 54/2013, CERD/C/102/D/54/2013, par. 6.6, citant la Cour interam. D.H., *Mgayana (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua*, arrêt du 31 août 2001, par. 149, et *Saramaka People v. Suriname*, arrêt du 28 novembre 2007, par. 12 ; Cour interam. D.H., *Communauté indigène Yakye Axa c. Paraguay*, arrêt du 17 juin 2005, Série C n° 125, par. 135 ; Cour afr. D.H.P., arrêt *Commission africaine des droits de l'homme et des peuples c. République du Kenya*, 26 mai 2017, requête n°006/2012 citant le CDESC, observation générale n°21, article 15(1) (a), le droit de tout un chacun à participer à la vie culturelle, 21 décembre 2009 (E/C.12/CG/21), par. 36 et 37.
24. ONU, " Les Peuples autochtones et le système de protection des droits de l'homme des Nations Unies", Fiche n°9/Rev 2., New York et Genève,
25. 2013. *Ågren et consorts c. Suède* (CERD/C/102/D/54/2013), par. 6.23 ; Cour eur. D.H., *Thlimmenos c. Grèce*, requête n° 34369/97, arrêt, 6 avril 2000.
26. Cour afr. D.H.P., arrêt *Commission africaine des droits de l'homme et des peuples c. République du Kenya*, 26 mai 2017, requête n°006/2012.
27. Com. D.H., *Constatations Ángela Poma Poma c. Pérou*, 24 avril 2009, Communication n° 1457/2006, CCPR/C/95/D/1457/2006 ; Com. élim. discr. rac., *Examen des rapports présentés par les États parties conformément à l'article 9 de la Convention*, 2 juin 2003, CERD/C/62/CO/2.
28. Com. D.H., *Constatations Jovsset Ante Sara c. Norvège*, 12 septembre 2024, communication n° 3588/2019, CCPR/C/141/D/3588/2019.
29. PNUE, *Principes fondamentaux en matière de droits humains à l'intention des organisations privées de conservation et des bailleurs de fonds*, 9 décembre 2024.
30. Cour afr. D.H.P., arrêt *Commission africaine des droits de l'homme et des peuples c. République du Kenya*, 26 mai 2017, requête n°006/2012.
31. Com. élim. discr. rac., avis *Lars-Anders Ågren et autres c. Suède*, 18 décembre 2020, communication n° 54/2013, CERD/C/102/D/54/2013, par. 3.2 ; Conseil des droits de l'homme, *Rapport du Rapporteur*

- spécial sur les droits des peuples autochtones, M. James Anaya – Industries extractives et peuples autochtones, A/HRC/24/41, 1^{er} juillet 2013, par. 27 ; Cour afr. D.H.P., arrêt *Commission africaine des droits de l'homme et des peuples c. République du Kenya*, 26 mai 2017, requête n°006/2012, par. 125-128.
32. The Practice of FPIC: Insights from the FPIC Solutions Dialogue, 2021. Kennedy, T., Martin, T., Lee, M., RESOLVE.
 33. Cour interam. D.H., arrêt *Saramaka People c. Suriname*, exceptions préliminaires, fond, réparations et frais, 28 novembre 2007, par. 133 ; Com. D.E.S.C., décision *Kova-Labba siida c. Finlande*, 9 décembre 2024, communications n° 251/2022 et n° 289/2022, E/C.12/76/D/289/2022, par. 14.6.
 34. C.J. (gde ch.), arrêt *Commission et Conseil / Front Polisario*, 4 octobre 2024, C-778/21 et C-798/21, ECLI:EU:C:2024:833, par. 156-159.
 35. Convention relative aux droits de l'enfant, art. 17 ; Convention relative aux droits des personnes handicapées, art. 21.
 36. Convention n°169 de l'OIT, art. 4, 6, 15, 16, 17, 22.
 37. A/HRC/12/34, par. 40.
 38. Com. élim. discr. rac., *Observations finales concernant le rapport du Suriname valant seizième à dix-huitième rapports périodiques*, 21 septembre 2022, CERD/C/SUR/CO/16-18 ; Com. élim. discr. rac., avis *Lars-Anders Ågren et autres c. Suède*, 18 décembre 2020, communication n° 54/2013, CERD/C/102/D/54/2013, par. 6.16 ; A/HRC/39/62, par. 9 et 10.
 39. Rapport du Comité chargé d'examiner la réclamation alléguant l'inexécution par le Mexique de la Convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989, présentée en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT par le Front authentique du travail (FAT), par. 107.
 40. Com. D.E.S.C., décision *Kova-Labba siida c. Finlande*, 9 décembre 2024, communications n° 251/2022 et n° 289/2022, E/C.12/76/D/251/2022 – E/C.12/76/D/289/2022.
 41. Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, art. 14 ; Convention relative au droit des personnes handicapées, art. 29 ; Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, art. 22.
 42. Cultural Survival, "Belize Must Obtain Maya peoples' Free, Prior and Informed Consent in Drafting the Maya Customary Land Policy", disponible sur <https://www.culturalsurvival.org/news/belize-must-obtain-maya-peoples-free-prior-and-informed-consent-drafting-maya-customary-land>, 2 février 2024.
 43. Recherches Autochtones au Québec, "Le consentement préalable, libre et éclairé : du principe à la mise en oeuvre en contexte canadien", vol 49, no°2, 2019.
 44. James Anaya, *Rapport du Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones*, 2013, A/HRC/24/41, par. 34-36.
 45. *Ibidem*.
 46. Com. D.H., Constatations *Ángela Poma Poma c. Pérou*, 24 avril 2009, Communication n° 1457/2006, CCPR/C/95/D/1457/2006, par. 7.6 ; Com. élim. discr. rac., avis *Lars-Anders Ågren et autres c. Suède*, 18 décembre 2020, communication n° 54/2013, CERD/C/102/D/54/2013, par. 6.10
 47. Résolution du Parlement du 3 juillet 2018 sur la violation des droits des peuples autochtones dans le monde, y compris l'accaparement des terres (2017/2206(INI)) ; Bureau du Procureur de la Cour pénale internationale. *Document de politique générale relatif aux crimes contre l'environnement relevant du Statut de Rome*. Projet publié le 18 décembre 2024. Disponible en ligne : <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/2025-01/2024-12-18-OTP-Policy-Environmental-Crime-Fra.pdf>.
 48. Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, recommandation générale n° 23 (1997), par. 5;
 49. Cour IDH, 28 novembre 2007, *Saramaka People c. Suriname*, exceptions préliminaires, fond, réparations et frais, par. 214.
 50. Front Line Defenders, *Global Analysis 2024/25*, Front Line Defenders, 2024, disponible en ligne : https://www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/1609_fld_ga24-5_output.pdf ; IPMSDL, "Sur le BHR, le FPIC et le droit à l'autodétermination des PI", 26 novembre 2018, disponible en ligne : <https://www.ipmsdl.org/statement/on-the-bhr-fpic-and-the-ip-right-to-self-determination/>.
 51. Résolution du Parlement du 3 juillet 2018 sur la violation des droits des peuples autochtones dans le monde, y compris l'accaparement des terres (2017/2206(INI)).

Rédigé par Alice FIERENS et Aline MASSE, dans le cadre de la Clinique des droits des peuples autochtones de l'Université libre de Bruxelles, sous la supervision de Barbara TRUFFIN, Nicolas ANGELET, Mathias WUIDAR et Anne-Charlotte LAGRANDCOURT. Nous tenions à remercier les membres de la Clinique des droits des peuples autochtones de l'ULB, le corps enseignant ainsi que tous les intervenant.e.s qui nous ont appuyées lors de la rédaction de ce projet.

Les droits d'auteurs des photos sont réservés à Victoire BECQUART.

Bruxelles, juin 2025.