

Pedro Marimán

Au Chili, selon les données de l'Enquête de caractérisation socio-économique nationale (*Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional /CASEN*) de 2009, 1.188.340 personnes s'auto identifient comme appartenant à un des neuf peuples autochtones reconnus par la loi, représentant 7 % de la population nationale.

85.2% d'entre eux s'identifient comme Mapuche, 8.1% comme Aymara et 2.6% comme Atacameño. Le pourcentage restant déclare appartenir aux peuples Rapa Nui, Quechua, Coya, Diaguita, Kaweskar et Yagan. La proportion de pauvreté et d'extrême pauvreté est 5% plus élevée que celle de la population non autochtone et les taux d'analphabétisme, bien que relativement bas, représentent le double de ceux des analphabètes non autochtones.

Les droits des peuples autochtones sont reconnus depuis 1993 par la loi autochtone (Loi N°19.253 de 1993) sur « la promotion, la protection et le développement des autochtones », qui ne reconnaît pas les standards du droit international applicable. Plus récemment, ont été adoptées la Loi N°20.249 qui crée l'espace marin côtier des peuples originaires, promulguée en 2008, ainsi que la Convention 169 de l'OIT, ratifiée par l'Etat chilien en 2008 et qui entra pleinement en vigueur en septembre 2009. La Constitution politique chilienne, qui date de la dictature militaire (1980) ne reconnaît ni les peuples autochtones, ni leurs droits. Ceci, malgré une série de projets de réformes présentées au Congrès national depuis 1991, lesquelles n'ont fait l'objet d'aucune consultation auprès des organisations représentatives autochtones.

Devoir de consulter les peuples autochtones

Du fait des obligations contractées par l'Etat chilien en ratifiant la Convention 169 de l'OIT, en mars 2011, le gouvernement convoqua unilatéralement les peuples autochtones à se prononcer, au moyen d'une consultation nationale, sur une série de réformes institutionnelles et juridiques, précisément concernant cinq propositions liées à l'exercice de leurs droits : un projet de reconnaissance constitutionnelle; la création d'une Agence de Développement Autochtone; la création d'un Conseil des Peuples Autochtones; la définition d'un Mécanisme de consultation qui établirait les futurs processus de consultation; et la modification du règlement du Système d'Evaluation d'Impact Environnemental (SEIA) afin d'y incorporer le caractère obligatoire de la consultation aux communautés autochtones affectées par des projets.

Il convient de signaler, qu'à l'exception des deux propositions liées aux modalités de consultation, les trois autres projets avaient déjà fait l'objet de consultations organisées par le gouvernement antérieur au cours du premier semestre de 2009,ⁱ et s'étaient par la suite concrétisés en projets législatifs puis déposés au Parlement à la fin de cette même annéeⁱⁱ. Agissant ainsi, l'actuel gouvernement violait le principe selon lequel les

consultations devaient être réalisées *avant* et non après le début des discussions parlementaires des projets de lois.

De nombreuses organisations des peuples autochtones critiquèrent sévèrement la grande convocation et s'abstinrent de participer au processus de consultation au motif qu'il violait un accord préalable souscrit entre le Gouvernement et les peuples autochtones. Dans le même temps, ils accusaient le Gouvernement de ne pas vouloir adapter le droit à la consultation aux standards internationaux, citant comme exemple la non abrogation du Décret 124 du Ministère de Planification (2009) qui régleme le devoir des organes publics de consulter les peuples autochtones avant d'adopter des mesures susceptibles de les affecter. Ce décret est considéré comme contraire aux dispositions de la Convention 169 de l'OIT. En septembre 2011, en réaction aux critiques formulées par les organisations autochtones, le gouvernement décida de remettre à plus tard le processus de consultation en cours de réalisation et confia à une commission constituée au sein du Conseil National de la CONADI (Corporacion Nacional de Desarrollo Indigena), la charge de préparer une proposition sur les mécanismes et procédures de consultation. Les dirigeants autochtones ne furent pas invités à participer à cette commission; parallèlement, le même mois, la Commission des droits de l'Homme du Parlement adhérait à la revendication de dirigeants autochtones relative à la dérogation du Décret 124. A la fin de l'année 2011, devait être présentée la proposition de la Commission du Conseil de la CONADI relative au mécanisme de consultation ; à la date de rédaction de cet article, cette dernière ne s'est pas encore prononcée à ce sujet.

Politiques publiques : la question des Terres

Au cours de l'année 2011, les peuples autochtones continuaient de demander une augmentation du budget affecté à l'acquisition de terres ; une telle revendication avait déjà été présentée les années antérieures au Rapporteur Spécial James Anaya. Au sein de son Rapport sur le Chili de 2009, le Rapporteur recommandait au Gouvernement et au Parlement de s'assurer que la CONADI « dispose des ressources nécessaires » pour satisfaire les revendications de terres en cours formulées par les peuples autochtones »ⁱⁱⁱ. Cependant, les 68 millions d'US dollars^{iv} sollicités par le Gouvernement et attribués au sein de la loi budgétaire par le Parlement pour le fonctionnement du Fonds de Terres et des Eaux de CONADI pour l'année 2011^v, étaient 16% inférieurs au budget 2010 de la CONADI pour le même fonds.^{vi} Et pour l'année 2012, le budget alloué correspondrait à celui de 2011^{vii} bien que la demande pour les terres et les conflits associés n'aient pas diminué.

Non seulement le budget attribué à ce fonds n'a pas augmenté, mais sont aussi dénoncées de graves négligences dans l'exécution des ressources. En 2010, la CONADI retourna au Ministère des Finances, la somme de 62 millions d'US dollars du Fonds des terres qui ne furent pas utilisés, correspondant à 76% du budget de cette année-là. En 2011, à la fin du troisième semestre, seuls 24% du budget avait été utilisés, contre une moyenne oscillant entre 61 et 78 % au cours des 10 années antérieures^{viii}. Finalement le Gouvernement indiqua que la totalité du budget 2011 serait exécutée au cours du dernier trimestre 2011 sans clarifier la répartition et la priorité des dépenses. Selon des données officielles correspondantes à l'année 2011, l'acquisition des « terres en conflits » en vertu de l'article 20 (b) de la Loi autochtone, représenta un investissement

de 42.811.846 d'US dollars, qui permet l'acquisition de 54 terrains d'une superficie totale de 10.334.81 has destinés à 1.230 familles autochtones^{ix}.

La détermination des priorités relatives à l'acquisition « des terres en conflits » en application de l'article 20 (b) de la Loi autochtone, relève depuis septembre 2011 de l'appréciation exclusive du directeur de la CONADI, sans aucune participation du Conseil National de la CONADI ni des Conseillers autochtones. Ceci, en vertu de l'avis n° 61.011 du Contrôleur Général de la République, qui rétablit les critères posés par l'article 6 du Décret Suprême n°395 de 1993 relatifs à l'acquisition des terres en cas de conflits.

La concentration de cette faculté dans la figure exclusive du Directeur de cette institution va à l'encontre des obligations du Chili depuis la ratification de la Convention 169 de l'OIT, et viole en particulier, l'article 2, n°1 de la Convention qui établit le devoir des gouvernements de garantir avec la participation des peuples autochtones « une action coordonnée et systématique en vue de protéger les droits de ces peuples et à garantir le respect de leur intégrité ». Ceci est particulièrement valable pour les décisions relatives aux terres et territoires autochtones.

L'absence d'une politique budgétaire orientée vers la restitution des droits aux terres que les peuples autochtones ont perdu involontairement ou sans leur consentement, ou qu'ils ont occupées traditionnellement même en l'absence de titres, associée à une négligente gestion des ressources mises à dispositions à cet effet, ainsi qu'à un manque de participation dans la prise de décisions sur le modèle et l'administration des politiques publiques dans le domaine foncier, sont à l'origine des importantes frustrations ressenties par les peuples autochtones et de leurs mouvements de protestations sociales, lesquels, sont à leur tour violemment réprimés par les forces policières placées sous les ordres du Ministère de l'Intérieur.

Criminalisation de la protestation sociale autochtone

Le 22 février 2011, le Tribunal Pénal Oral de Cañete, devait statuer sur une affaire au sein de laquelle 17 *comuneros* mapuche étaient accusés des délits de droit commun de vols avec intimidation, homicide frustré, blessures graves, association illicite ainsi que des délits de menaces, association illicite et incendies de caractère terroriste, selon la qualification formulée par le Ministère Public, le gouvernement et l'entreprise forestière Mininco. Avant la clôture du Procès, le gouvernement modifia le chef de ses accusations, requalifiant les charges de délits de caractère terroriste en délits pénaux de droit commun. Agissant ainsi, le gouvernement accomplissait un engagement accordé l'année antérieure auprès des *comuneros* inculpés qui avaient réalisé une grève de la faim prolongée en protestation contre l'accusation de délits à caractère terroriste^x.

En vertu de la décision du Tribunal de Cañete du 22 mars 2011, treize des dix-sept *comuneros* accusés furent absouts de leurs charges et huit d'entre eux qui se trouvaient en prison préventive recouvrèrent leur liberté. Hector Llaitul (de 25 ans), Jonathan Huillical, José Huenuche et Victor Llanquileo (de 20 ans chacun), furent condamnés pour les délits de vol avec intimidation, homicide frustré et lésions graves, soit pour aucun délit de caractère terroriste. Les *comuneros* condamnés entamèrent une grève de la faim tandis que leurs avocats présentaient un recours de nullité à l'encontre de ce jugement devant la Cour Suprême, au motif que la décision se fondait sur le témoignage d'un

témoin protégé (procédure permise par la loi anti-terroriste) et sur la confession d'un accusé, obtenue sous le coup de la torture.

Le 3 juin 2011, la Cour Suprême admis partiellement le recours présenté contre la décision du Tribunal de Cañete et requalifia le délit en tentative d'homicide à l'encontre du Procureur et du personnel policier, par celui de blessures légères portées au Procureur et celui de blessures graves aux policiers, fixant ainsi les condamnations de Llaitul à 14 ans et celles de Huillical, Huenuche et Llanquileo à 8 ans. Selon les nombreux observateurs qui suivirent le déroulement du procès, la Cour Suprême s'était appuyée sur des preuves fournies par des témoins au visage caché (*sin rostro*) et fondées sur des témoignages obtenus sous la menace, en violation des garanties d'un procès juste et équitable.

Parallèlement, au cours de l'année 2011, se poursuivit la politique de criminalisation de la protestation sociale mapuche ; on dénombre en particulier 7 affaires pénales portées à l'encontre de 54 mapuche pour participation à des délits de caractère terroriste. Parmi les trois affaires déjà résolues, deux d'entre elles ont été archivées du fait de l'absence de fondement des accusations portées par le Ministère Public. La troisième affaire, commentée au sein des paragraphes antérieurs, se solda par de nombreuses condamnations élevées pour délits de droit commun.

D'autre part, en août 2011, la Cour Suprême rejeta le recours de cassation présenté par la famille du jeune mapuche activiste Matias Catrileo, à l'encontre de la décision de la Cour Martiale, qui avait condamné le brigadier Walter Ramirez à une remise de peine de 3 ans et un jour de prison pour avoir assassiné le jeune mapuche qui participait à des actes de protestation sociale en janvier 2008. Malgré l'avis de la Cour Suprême qui venait confirmer la condamnation prononcée par le tribunal militaire, le haut commandement des forces de police, n'aurait pas destitué de ses fonctions le policier condamné, lequel continuerait de travailler pour cette institution au sein de la région d'Aysen.

Tout ceci a contribué à augmenter la sensation d'impunité ou d'indulgence des décisions des Cours militaires à l'égard de policiers accusés de crimes commis à l'encontre de civils, à laquelle vient se greffer la tolérance des autorités gouvernementales face à la nonchalance du haut commandement du corps policier pour destituer les policiers condamnés. Les organisations mapuche soulignaient le contraste entre les faibles peines auxquelles sont condamnés les policiers - même pour des crimes contre la vie - et celles appliquées aux activistes mapuche pour des faits qui affectent la propriété mais n'enregistrent aucune victime mortelle.

Le 7 août, la Commission Interaméricaine des Droits de l'Homme (CIDH) confia à la Cour Interaméricaine des Droits de l'Homme, l'affaire N°12.576, « Norín Catriman et autres », fondée sur les violations des droits de l'Homme consacrés dans la Convention Américaine, commises à l'encontre de Segundo Aniceto Norín, Pascual Pichún, Jaime Marileo, José Huenchunao, Juan Marileo, Juan Millacheo, Patricia Troncoso et Victor Ancalaf, *lonkos*, dirigeants et activistes du peuple Mapuche, jugés et condamnés pour délits de terrorisme.

Selon la CIDH, ces condamnations sont fondées sur l'application d'« une norme pénale contraire au principe de légalité -loi antiterroriste -, sur une série d'irrégularités qui affectèrent le droit à un procès juste et équitable ainsi que sur la prise en considération

de l'origine ethnique des accusés de manière injustifiée et discriminatoire ».xi Selon la Commission, l'autorité judiciaire n'aurait pas su distinguer entre le contexte général de revendications légitimes exprimées sous la forme de mobilisations sociales autochtones, et les actes de violence que des groupes minoritaires réalisèrent dans ce contexte.

Peuple Rapa Nui

Au début de l'année, un important contingent policier déployé sous les ordres du gouvernement se maintenait sur l'Île de Pâques (Rapa Nui) suite à de graves incidents au cours desquels de nombreux Rapa Nui avaient été blessés du fait des violentes répressions de leurs mobilisations sociales pour la restitution de leurs terrains ancestraux situés dans le centre urbain d'Hanga Roa^{xii}. Il convient de préciser que malgré les revendications Rapa Nui relatives à la restitution de leurs terres ancestrales, fondées sur l'accord de Volontés (Traité souscrit entre leurs ancêtres et l'Etat chilien en 1888), actuellement, seulement 13% des terres de l'île relèvent de la propriété des Rapa Nui, alors que 70% appartiennent au domaine public^{xiii}. Une partie importante des terres détenues par l'État couvre le Parc National Rapa Nui, qui concentre le patrimoine matériel Rapa Nui et est administré par la Corporation Nationale Forestière (CONAF) sans aucune participation de la population originaire.

L'usage disproportionné de la force ainsi que l'intimidante présence policière motivèrent le Rapporteur Spécial de l'ONU sur les droits des peuples autochtones, James Anaya, à manifester sa préoccupation pour les violentes expulsions réalisées par les forces policières en réponse aux revendications territoriales des clans Rapa Nui ; répression qu'il estimait ne pas contribuer à générer un climat propice au dialogue.^{xiv}

Le 7 février 2011, la Commission Interaméricaine des Droits de l'Homme (CIDH) décida d'octroyer des mesures de précaution en faveur du peuple Rapa Nui, au motif que la vie et l'intégrité de ce peuple étaient menacées par les présumés actes de violence et d'intimidation mis en œuvre par les forces de maintien de l'ordre, dans un contexte de manifestations et de processus d'expulsions. En conséquences, la CIDH sollicita à l'État chilien, de cesser immédiatement le recours à la violence armée dans la mise en œuvre de mesures étatiques, administratives ou judiciaires exercées à l'encontre des membres du peuples Rapa Nui, y compris les expulsions des espaces publics ou de propriétés à caractère public ou privé.^{xv}

Une délégation d'observation internationale de la situation des droits du peuple Rapa Nui visita l'île au mois d'août.^{xvi} Au cours des nombreuses conversations et des entretiens soutenus auprès des Rapa Nui, des autorités du gouvernement et des résidents en général, il fut constaté que la majorité des habitants concevait que la totalité de l'île constituait leur territoire ancestral en vertu de leurs lois et coutumes. En ce sens, les revendications aux terres et aux territoires formulées en vertu des concepts « d'autodétermination » et de « droits à la terre », sont fondées sur une occupation originaire et des droits ancestraux, préexistants au Traité de 1888, dont ils réclament la mise en œuvre. Ce traité n'aurait pas impliqué la cession de souveraineté comme l'entend l'État chilien.

Au sein d'une déclaration de janvier 2011, le Rapporteur Spécial, James Anaya, recommanda au gouvernement de s'efforcer de mettre en œuvre un dialogue de bonne foi destiné à résoudre les problèmes de fond, liés directement à la reconnaissance et à la garantie effective du droit des clans Rapa Nui sur leurs terres ancestrales, basé sur leur

possession traditionnelle en accord avec la Convention 169 de l'OIT, à laquelle le Chili est partie.»^{xvii}

Jurisprudence

Au cours de l'année 2011, les peuples autochtones ont continué de recourir aux tribunaux de justice comme un moyen de protection face aux décisions des autorités environnementales et administratives qui en général, autorisaient la mise en œuvre de projets qui menaçaient leur territoires et leurs ressources naturelles sans consulter préalablement les communautés affectées. La judiciarisation de ces cas est le résultat direct de l'absence de mise en œuvre de la Convention 169.

A la différence des années antérieures, la réponse des tribunaux de justice a évolué vers une reconnaissance progressive des droits consacrés au sein de la Convention. Il convient de préciser, que si depuis son entrée en vigueur, les Cours d'Appel se sont prononcées de préférence en faveur du droit à la consultation autochtone conformément aux standards établis par la Convention, la Cour Suprême, en échange, s'inclinait pour interpréter que le droit de consultation était suffisamment réglementé au sein du système d'évaluation d'impact environnemental, satisfaisant ainsi, selon son point de vue, le standard de consultation des peuples autochtones fixé par la Convention 169.

Deux décisions adoptées par la Cour Suprême en 2011 laissent envisager que cette position initiale commence à être nuancée. Dans la première affaire^{xviii}, la Cour Suprême confirma la décision émise par la Cour d'appel de Valdivia^{xix} qui déclarait admissible un recours de protection présenté par des communautés mapuche de la Commune de Lanco, région de los Rios, à l'encontre d'une résolution adoptée par l'autorité environnementale, qui autorisait le fonctionnement d'une décharge d'ordures dans son voisinage. La décision estimait que l'autorité administrative devait considérer non seulement les mécanismes de participation citoyenne prévus par la loi de l'environnement mais aussi les standards de la Convention 169.^{xx}

Au sein de la seconde affaire^{xxi}, la Cour Suprême révoqua une décision de la Cour d'Appel d'Antofagasta^{xxii} qui rejetait un recours de protection présenté par la Communauté de Toconao et le Conseil des Peuples Atacameños. Ces derniers s'opposaient à l'approbation de la modification du plan d'administration de San Pedro de Atacama au motif qu'ils n'avaient pas été consultés et que la qualification environnementale exigeait la réalisation d'une étude d'impact environnemental. La Cour Suprême déclara la nullité de la résolution de qualification environnementale favorable à la modification du plan de San Pedro, fondant son illégalité sur l'absence de consultation et sur la violation du principe d'égalité devant la loi. La Cour ajouta, confirmant la jurisprudence du cas Lanco, qu'il convient de réaliser une étude d'impact environnemental quand la participation citoyenne doit s'ajuster aux standards de la Convention 169 de l'OIT, ajoutant que les réunions de socialisation du projet réalisées dans la perspective du système d'évaluation de l'impact environnemental, ne peuvent pas être validées comme consultation^{xxiii}

-
- ⁱ Les rapports sur les processus de consultation des peuples autochtones réalisés depuis 2009 peuvent être consultés sur : <http://bit.ly/nNGrvQ> (consulté le 24-10-2011)
- ⁱⁱ Le projet de reconnaissance constitutionnelle soumis à la consultation, en 2009 et 2011, fut introduit au Congrès en 2009, et fusionné avec une proposition parlementaire en avril 2009 : <http://bit.ly/ozEw8w>. Le Projet de Loi qui créa le Ministère des Affaires Autochtones et l'Agence de Développement Autochtone fut introduit le 6 octobre 2009 : <http://bit.ly/dKT9IX> et le Projet de Loi qui créa le Conseil des Peuples Autochtones le 28 octobre 2009 : <http://bit.ly/hoDfXC> (consulté le 24-10-2011)
- ⁱⁱⁱ Op. cit. § 53 et 63
- ^{iv} US\$ 1= Ch\$ 600
- ^v Loi budgétaire de 2011 : Conadi. Disponible à : <http://bit.ly/tx5p0k> (consulté le 11-12-2011)
- ^{vi} Rapport d'exécution Trimestrielle 2010, Conadi. Disponible à : <http://bit.ly/tGEyT9> (consulté le 11-12-2011)
- ^{vii} Projet de Loi Budgétaire année 2012, Conadi ; disponible sur : <http://bit.ly/v9jswX> (consulté le 11-12-2011)
- ^{viii} L'évolution du budget et de la dépense de la Conadi au cours de ces dix dernières années sont disponibles au sein de la page de la Direction des Budgets (DIPRES) : <http://bit.ly/rpgKlI>
- ^{ix} Conadi. *Subsidio a la Aplicación Artículo 20 letra b) de la Ley Indígena*. Disponible sur : <http://bit.ly/ztQak6> (consulté le 22-02-2012)
- ^x Voir Annuaire IWGIA, *Le Monde Autochtone 2011*
- ^{xi} « CIDH presenta caso sobre Chile ante la Corte IDH », communiqué de presse. Disponible sur : <http://bit.ly/ykYOqe> (consulté le 20-12-2011)
- ^{xii} Voir Annuaire IWGIA, *Le Monde Autochtone 2011*
- ^{xiii} Voir: RIVAS, Antonia, 2011: « *the power of the law. Land Rights on Rapa Nui* », pp. 18-19, Communication présentée à la Conférence de la Law and Society Association, San Francisco, Juin 2011
- ^{xiv} « *Declaración del Relator Especial de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, ante los desalojos de indígenas rapa nui* ». Disponible sur: <http://bit.ly/yDtN26> (consulté le 20-02-2012)
- ^{xv} OEA-CIDH. MC321/10. Medida Cautelar Pueblo Indígena Rapa Nui, Chile, Nota informativa. Disponible sur : <http://bit.ly/xmOend> (consulté le 20-02-2012)
- ^{xvi} La délégation était intégrée par Clem Charté, Président du Conseil National Métis, Canada; Alberto Chirif, anthropologue et chercheur, IWGIA, Pérou; et Nin Tomas, Professeure adjointe de droit à l'Université d'Auckland à Aotearoa-New Zealand et chercheur sur les droits des peuples autochtones. La délégation visita l'île de Rapa Nui du 1er au 3 août 2011 et Santiago du 4 au 8 de ce même mois.
- ^{xvii} « *Declaración del Relator...* » Ibid
- ^{xviii} Cour Suprême, Rol : 6062-2010
- ^{xix} Cour d'Appel de Valdivia, Rol 243-2010
- ^{xx} Troisième considérant.
- ^{xxi} Cour Suprême, Rol 258-2011.
- ^{xxii} Cour d'Appel d'Antofagasta, Rol. 782-2010
- ^{xxiii} Huitième et Neuvième considérants.

Pedro Marimán est membre du peuple Mapuche. Il est actuellement coordinateur du Programme des Droits des Peuples Autochtones de l'Observatoire Citoyen (Observatorio Ciudadano). Cet article a été rédigé avec la contribution de l'équipe de l'Observatoire Citoyen.

*Traduction pour le GITPA par Leslie Cloud,
membre du réseau des experts pour l'Amérique latine du GITPA*