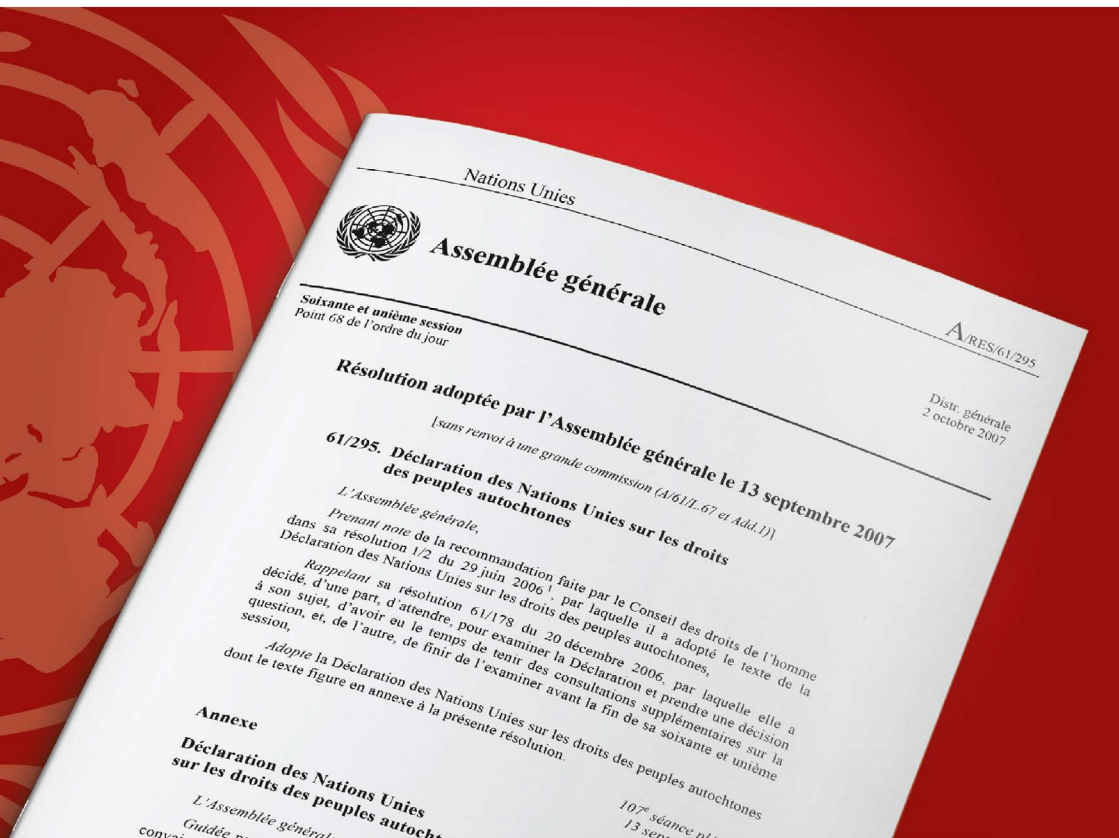


LA PLACE DES PEUPLES AUTOCHTONES DANS LES TERRITOIRES ULTRAMARINS FRANÇAIS : LA SITUATION DES KANAK DE NOUVELLE-CALÉDONIE ET DES AMÉRINDIENS DE GUYANE

23 février 2017



Nations Unies

Assemblée générale

Sixante et unième session
Point 68 de l'ordre du jour

A/RES/61/295

Distr. générale
2 octobre 2007

Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 13 septembre 2007 [sans renvoi à une grande commission (A/61/L.67 et Add.1)]

61/295. Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones

L'Assemblée générale,
Prenant note de la recommandation faite par le Conseil des droits de l'homme
dans sa résolution 1/2 du 29 juin 2006¹, par laquelle il a adopté le texte de la
Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones,
Rappelant sa résolution 61/178 du 20 décembre 2006, par laquelle elle a
décidé, d'une part, d'attendre, pour examiner la Déclaration et prendre une décision
à son sujet, d'avoir eu le temps de tenir des consultations supplémentaires sur la
question, et, de l'autre, de finir de l'examiner avant la fin de sa soixante et unième
session,
Adopte la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones,
dont le texte figure en annexe à la présente résolution.

Annexe

Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones

L'Assemblée générale
Guidée par
convenir

107^e séance plénière
13 septembre 2007

L'avis « La place des peuples autochtones dans les territoires ultramarins français : la situation des Kanak de Nouvelle-Calédonie et des Amérindiens de Guyane » a été adopté à l'unanimité lors de l'Assemblée plénière du 23 février 2017.

Cet avis s'inscrit dans le cadre d'une étude menée par la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) sur l'effectivité des droits de l'homme dans les Outre-mer, qui fera l'objet d'une publication en 2018.

Table des matières

Partie I

Une reconnaissance difficile des peuples autochtones 23

A. La reconnaissance des peuples autochtones face aux dispositions et principes constitutionnels 23

1. L'incertitude terminologique 23

2. Le principe fondamental d'égalité et de non-discrimination : quelle protection des peuples autochtones ? 28

a. Les différences de traitement : des mesures nécessaires à l'effectivité des principes d'égalité et de non-discrimination 28

b) Le défaut de reconnaissance des droits collectifs : un frein au principe d'égalité et de non-discrimination 31

3. Les aménagements apportés au cadre unitaire 34

a. Le régime applicable en Guyane peu favorable aux Amérindiens 34

b. La prise en compte des particularismes autochtones par le biais de l'article 75 de la Constitution 35

c. Le cas particulier de la Nouvelle-Calédonie 37

B. La reconnaissance des peuples autochtones par la France à travers le prisme des textes internationaux 38

1. Le refus de ratification de la Convention n°169 relative aux peuples indigènes et tribaux de l'OIT 39

2. Une reconnaissance politique : le vote de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones 43

Partie II

Analyse de la prise en compte de particularismes à l'égard des peuples autochtones en Nouvelle-Calédonie et en Guyane 45

A. Les Kanak de Nouvelle-Calédonie 45

1. La question de l'autochtonie en Nouvelle-Calédonie 46

2. Une protection de la terre kanak par le biais du droit foncier à améliorer 48

3. Un droit de participer à la prise de décisions partiellement assuré	52
a. Le rôle des institutions coutumières dans la prise de décisions	53
b. La question de l'enregistrement sur les listes électorales	55
B. Les Amérindiens de Guyane	57
1. Un état des lieux alarmant	57
2. Des aménagements territoriaux en décalage avec les demandes de propriété collective des Amérindiens	65
3. Une représentation insuffisante dans le pouvoir décisionnel	73
a. Le maintien des institutions coutumières	73
b. La création du Conseil consultatif des populations amérindiennes et bushinenge	77
c. Un interlocuteur privilégié : le sous-préfet des communes de l'intérieur	82
4. Le manque d'accès à l'état civil et les entraves à l'accès aux droits fondamentaux qui en découlent	83
a. Un état civil défaillant	83
b. Les résultats d'un état civil défaillant : de multiples entraves à l'accès aux droits	86
Synthèse des recommandations	90
Annexes	
Annexe 1 - Liste des personnes auditionnées	96
Annexe 2 - Carte de Guyane	98
Annexe 3 - Carte de Nouvelle-Calédonie	99

Aucune définition formelle de la notion d'« *autochtone* », pas plus que celle d'« *indigenous* » en anglais, n'a été arrêtée en droit international. En effet, les peuples autochtones eux-mêmes se sont opposés à l'adoption d'une définition officielle, en soulignant qu'il était nécessaire de faire preuve de souplesse et de respecter le désir et le droit de chaque peuple de se définir lui-même en tant que tel. Néanmoins, les conclusions de José Martinez Cobo, en tant que rapporteur de la Sous-commission des droits de l'homme des Nations unies, traduisent une sorte de consensus autour d'une « définition de travail » composée d'une pluralité de critères.

« Par communautés, populations et nations autochtones, il faut entendre celles qui, liées par une continuité historique avec les sociétés antérieures à l'invasion et avec les sociétés précoloniales qui se sont développées sur leurs territoires, s'estiment distinctes des autres segments de la société qui dominent à présent sur leurs territoires ou parties de ces territoires. Elles sont déterminées à préserver, développer et transmettre aux futures générations leurs territoires ancestraux et leur identité ethnique, qui constituent la base de la continuité de leur existence en tant que peuples, conformément à leurs propres modèles culturels, à leurs institutions sociales et à leurs systèmes juridiques »¹.

Cette définition pratique comprend quatre critères cumulatifs² : antériorité dans un territoire donné ; expérience de la conquête ou de la colonisation ; situation de non-dominance ; et revendication identitaire. Selon l'étude Martinez Cobo, l'autochtone est la personne qui appartient à une communauté autochtone par auto-identification (conscience de groupe) et qui est reconnue et acceptée par cette population en tant que l'un de ses membres (acceptation par le groupe). Ainsi, l'identification des autochtones ne relève pas de la compétence régalienne des Etats mais bien des autochtones eux-mêmes³. Etymologiquement, le mot autochtone désigne un rapport direct à la terre (du grec *autokhthônos* signifiant de la terre même). Aujourd'hui, il désigne un rapport spécifique à la nature et au temps, comme cela est mentionné dans les travaux d'ethnologie et d'anthropologie juridique⁴. Plus généralement, la notion définit des sociétés traditionnelles, où l'appartenance collective au groupe prédomine, à la

1. J. Martinez Cobo, *Etude du problème de la discrimination à l'encontre des populations autochtones, Conclusions, propositions et recommandations*, Genève, Nations unies, 1986, E/CN.4/Sub.2/1986/7 Add.4. L'étude est couramment dénommée « étude Martinez Cobo » et comporte cinq volumes.

2. J. Martinez Cobo considérait que les critères ne pouvaient être envisagés que de manière conjointe afin d'éviter que l'autochtonie devienne un phénomène universel et que des groupes minoritaires ne remplissant pas les critères constitutifs de la définition tentent de se définir en tant que tels, isolant l'un ou l'autre des critères.

3. Etude Martinez Cobo, op.cit.

4. Voir par exemple, le dialogue philosophique entre Claude Lévi-Strauss et Raymond Aron, lors d'une séance de l'Académie des sciences morales et politiques tenue le 15 octobre 1979, sous le titre « Culture et nature, La condition humaine à la lumière de l'anthropologie », in *Commentaire*, n°15 (1981), pp.365-372.

différence des sociétés modernes, où prévaut l'individualisme.

En France, la grille de lecture proposée par l'étude de Martinez Cobo ne s'applique que dans le paysage ultra-marin. La CNCDH considère que, selon les quatre critères cumulatifs exposés ci-dessus, seuls les Kanaks de Nouvelle-Calédonie et les Amérindiens de Guyane sont des peuples autochtones de la République française⁵.

La CNCDH tient à souligner qu'à ses yeux la reconnaissance de l'identité propre des peuples autochtones constitue une exception, fondée sur leur spécificité culturelle, et non un précédent qui remettrait en cause les principes d'indivisibilité de la République et d'universalité des droits de l'homme et risquerait d'entraîner de nouvelles discriminations. Il s'agit tout à la fois de pleinement respecter l'identité culturelle des peuples autochtones et de garantir la jouissance effective des droits de l'homme pour tous leurs membres. C'est dans le cadre du droit international des droits de l'homme, conformément aux engagements internationaux de la France et aux principes constitutionnels, que doit s'élaborer cette indispensable synthèse, en réconciliant les principes fondamentaux et les réalités du terrain.

A cet égard, des précisions terminologiques sont nécessaires. Les concepts de « *minorité* » et de « *peuple autochtone* » n'ayant pas de contours définis en droit international, il est possible que l'un et l'autre se recoupent à divers niveaux, pouvant créer une confusion certaine sur le plan local.

Néanmoins, une distinction stricte doit être opérée entre les peuples autochtones et les minorités. Cultivant leurs différences, les peuples autochtones refusent de se voir appliquer le droit des « *minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques* » au sens de la *Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses ou linguistiques* de 1992⁶ qui ne vise que « *les personnes appartenant à ces minorités* », et non les groupes en tant que tels, contrairement à la notion de « *populations autochtones* » et plus encore de « *peuples autochtones* » telle que consacrée dans la *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones* de 2007 (ci-après la *Déclaration de 2007*)⁷. La qualification de « *peuple* » est un des motifs principaux qui poussent les autochtones à se distinguer des minorités : s'ils sont des peuples, ils jouissent d'un droit à l'autodétermination et ont un certain degré d'organisation en tant que groupe. Un autre élément de différenciation tient au constat, relativement consensuel, que la reconnaissance des droits des

5. Pour l'explication de cette position, voir *infra*. La CNCDH ne méconnaît pas pour autant la situation des Bushinenge ni celle des Mahorais, des Polynésiens et Wallisiens, même si les quatre critères de la définition de Martinez Cobo ne sont pas réunis. Pour l'exposition de cette position, voir *infra*.

6 *Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses ou linguistiques*, adoptée par l'Assemblée générale le 18 décembre 1992. A/RES/ 47/135.

7 *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones*, adoptée par l'Assemblée générale le 13 septembre 2007. A/RES/61/295.

minorités repose sur la protection des droits individuels des membres du groupe minoritaire et non des droits collectifs du groupe lui-même, alors que la protection des droits des peuples autochtones peut concerner leurs droits collectifs. En outre, le lien à la fois historique, culturel et spirituel qu'entretiennent les peuples autochtones avec la terre les distingue des minorités.

C'est par la voie du droit international que les questions relatives aux peuples autochtones ont été appréhendées⁸, et portées sur le devant de la scène internationale à la fin des années 1960. Des organisations humanitaires luttant pour défendre la cause autochtone se sont alors constituées (*International Work Group for Indigenous Affairs* (IWGIA) en 1968, *Survival* en 1969) dans les pays nordiques. Elles ont alors fait pression sur ces derniers pour qu'ils interviennent sur la scène onusienne avec deux objectifs : que la problématique autochtone soit mise à l'ordre du jour et que des actions concrètes soient entreprises pour protéger les droits des autochtones⁹. Les années 1980 ont ensuite constitué une période clé au cours de laquelle, par le biais d'un plaidoyer commun, les peuples autochtones et les organisations les représentant ont effectué un lobbying aux plans national et international, s'efforçant par la mise en évidence de réalités ignorées des pouvoirs publics, de bousculer les cadres constitutionnels, juridiques et politiques.

Parallèlement, dans le contexte général de la décolonisation des peuples, la *Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux*¹⁰ de l'Assemblée générale adoptée en 1960, a créé un Comité spécial de décolonisation. Il évalue chaque année la liste des territoires concernés par la Déclaration, dits « territoires non autonomes »¹¹, et formule des recommandations à l'égard des pays dits « coloniaux » pour qu'ils procèdent à la décolonisation de ces territoires. La Nouvelle-Calédonie a été inscrite sur cette liste une première fois en 1946, avant d'en être retirée en 1950, puis réinscrite en 1986. La Polynésie française a également, après en avoir été retirée en 1950, été réinscrite sur la liste en 2013, malgré l'opposition de son gouvernement et de la France. Le Comité demande régulièrement à la France d'engager un processus de décolonisation à l'égard de ces deux territoires, ou de le poursuivre, le cas échéant (pour la Nouvelle-Calédonie). S'agissant de Mayotte, le Comité spécial de décolonisation a inscrit l'archipel des Comores sur la liste des territoires à décoloniser

8 Pour un résumé de cette dynamique internationale : article de F. Morin, « *Vers une déclaration universelle des droits des peuples autochtones* », dans l'ouvrage collectif sous la direction de H. Giordan, *Les Minorités en Europe. Droits linguistiques et droits de l'Homme*, Paris, Éditions Kimé, 1992, pp. 493-510.

9 *Ibidem*.

10 Résolution 1514 (XV) adoptée par l'Assemblée générale le 14 décembre 1960 qui édicte la *Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux*. http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/1514%28XV%29.

11 Selon les Nations unies, la liste des territoires non autonomes est une liste de pays considérés comme non-décolonisés mais « dont les populations ne s'administrent pas encore complètement elles-mêmes ». La liste a été élaborée début 1946 conformément au Chapitre XI de la Charte des Nations unies, et est depuis régulièrement mise à jour par l'Assemblée générale, suivant les recommandations du Comité spécial de décolonisation.

en 1972. L'Assemblée générale et le Conseil de sécurité des Nations unies ont également, dès l'indépendance des Comores en 1975, pris position contre le maintien de la présence française à Mayotte¹².

Une vraie dynamique onusienne s'est donc mise en place sur la problématique autochtone ces trente dernières années. Les instances se sont multipliées¹³. Il y a d'abord eu, à la suite des travaux pionniers de la Sous-commission des droits de l'homme, la création, en son sein, d'un Groupe de travail sur les populations autochtones en 1982¹⁴, qui a abouti à l'élaboration de la *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones*, votée par l'Assemblée générale des Nations unies en 2007. La mise en place de l'Instance permanente des Nations unies sur les questions autochtones en 2000¹⁵ puis la création d'un Rapporteur spécial¹⁶ depuis 2001 ont prolongé cette dynamique¹⁷. L'Assemblée générale des Nations unies a successivement proclamé l'année 1993 « *Année internationale des peuples autochtones du monde* » puis deux décennies internationales des populations autochtones, dont la première a débuté en 1995¹⁸. En 2011, a été lancée la première initiative mondiale inter-agences onusiennes en

12

13

14 Le Groupe de travail avait été institué en 1982 par la Sous-Commission de la Commission des droits de l'homme en tant que premier forum de discussion sur les questions autochtones à l'ONU. C'est le Groupe de travail qui a élaboré, pendant une vingtaine d'années, le projet de Déclaration sur les droits des peuples autochtones. Depuis 2007, le Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones remplace le Groupe de travail sur les populations autochtones. Il entreprend des études et travaux de recherche pour le Conseil des droits de l'homme sur la thématique des peuples autochtones. Il tient une seule session par an à laquelle peuvent participer les organisations autochtones. Le Mécanisme d'experts sera dénommé ci-après le « Mécanisme d'experts ». <http://www2.ohchr.org/french/issues/indigenous/ExpertMechanism/index.htm>.

15 Instance permanente des Nations unies sur les questions autochtones (UNPFII). Elle a été fondée en 2000 par le Conseil économique et social (ECOSOC) et est chargée de contribuer à une prise de conscience de la situation des peuples autochtones, à l'intégration et la coordination des activités et à la dissémination d'informations relatives aux questions autochtones. Elle se réunit annuellement à New York depuis 2002. Composée de 16 membres, les experts autochtones siègent à un niveau de parité avec les experts nommés par les Etats. <http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/fr/>.

16 Le Rapporteur spécial des Nations unies sur le droit des populations autochtones est un des mandats thématiques du Conseil des droits de l'homme. Actuellement, la Rapporteuse spéciale est Victoria Tauli Corpuz. <http://www2.ohchr.org/french/issues/indigenous/rapporteur/index.htm>.

17 Un Fonds de contribution volontaire a également été mis en place. Il a été créé par l'Assemblée générale des Nations unies en 1985 pour apporter une assistance financière à des représentants de communautés autochtones souhaitant participer aux débats du Groupe de travail sur les populations autochtones. Le Fonds reçoit des contributions volontaires de gouvernements, d'organisations non gouvernementales et d'autres entités privées ou publiques. Son mandat a été élargi en 2001 pour qu'il serve également à aider les représentants de communautés autochtones à participer en tant qu'observateurs aux sessions de l'Instance permanente sur les questions autochtones. En 2010, l'Assemblée générale a une fois de plus élargi le mandat du Fonds en vue de faciliter la participation de représentants de peuples autochtones aux sessions du Conseil des droits de l'homme et des organes des traités.

18 L'Assemblée générale des Nations unies a d'abord proclamé 1993 comme étant l'année internationale des populations autochtones, puis la période 1995-2004 comme décennie internationale des populations autochtones. A l'approche de la fin de cette décennie, l'Assemblée générale a proclamé la période 2005-2015 deuxième décennie internationale des peuples autochtones.

faveur de la promotion et de la protection des droits des peuples autochtones, intitulée « *Partenariat Nations unies – Peuples autochtones* » (UNIPP)¹⁹. En septembre 2014 a eu lieu la première Conférence mondiale sur les peuples autochtones²⁰ à l'occasion de laquelle les Etats ont demandé au Secrétaire général de commencer à élaborer un Plan d'action à l'échelle de l'ensemble du système²¹. La dynamique onusienne se poursuit à ce jour. Par exemple, la dernière résolution de l'Assemblée générale sur le sujet a été adoptée en décembre 2016²². Celle-ci a déclaré l'année 2019 année internationale des langues autochtones, en vue d'attirer l'attention des Etats sur la disparition des langues autochtones et sur la nécessité de « *préserver, de revitaliser et de promouvoir ces langues, et de prendre sans délai de nouvelles mesures aux niveaux national et international* ». En outre, s'agissant tout particulièrement des Institutions nationales des droits de l'homme (INDH), un manuel à leur intention a été établi par le Forum Asie Pacifique des INDH (Asia Pacific Forum) en collaboration avec le Haut-Commissariat des droits de l'homme²³. Enfin, l'unique instrument international contraignant, la *Convention n°169 relative aux peuples indigènes et tribaux de l'Organisation internationale du Travail* (OIT) a été adopté en 1989²⁴.

En introduction à sa réflexion, il semble important pour la CNCDH de donner quelques informations concrètes sur la très grande diversité des peuples autochtones dans le monde puis sur les peuples autochtones de la République française.

La diversité des peuples autochtones et leur place dans le monde

Les peuples autochtones présentent une diversité remarquable : plus de 5 000 groupes distincts parlant près de 5 000 langues, au sein de 70 pays, regroupant environ 370 millions de personnes et constituant plus de 5% de la population mondiale selon l'ONU²⁵. Une importante partie de ces peuples est en danger de disparition.

Ces dernières décennies, certaines constitutions se sont engagées dans la voie de la reconnaissance juridique réclamée par les peuples autochtones, à l'instar, par exemple,

19 Ce partenariat est un engagement envers la Déclaration des Nations unies de 2007; elle appelle à mobiliser la coopération financière et l'assistance technique de toutes les agences en vue de réaliser pleinement ses dispositions.

20 Document final de la réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale, dite Conférence mondiale sur les peuples autochtones. Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 22 septembre 2014. A/RES/69/2.

21 Le Plan d'action a été lancé en 2016. Disponible sur <https://documents-dds-ny-un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/044/10/PDF/N1604410.pdf?OpenElement>

22 Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 19 décembre 2016. A/RES/71/178.

23 Disponible sur : http://www.ohchr.org/Documents/Publications/UNDRIPManualForNHRIs_fr.pdf.

24 Disponible sur http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/?p=NORMLEXPUB:12100:0:NO:P12100_ILO_CODE:C169

25 Voir www.un.org/fr/rights/overview/themes/indigenous.shtml

de certains pays scandinaves. En Amérique du Sud et en Amérique centrale, de nombreux Etats confèrent également aux autochtones un véritable statut constitutionnel²⁶. A l'inverse, d'autres parties du monde ont connu des développements très inquiétants, avec des blocages politiques. Ainsi, la notion d'autochtone trouve difficilement sa place en Afrique, en raison de la diversité ethnique au sein des nouveaux Etats indépendants. De même en Asie, elle fait souvent l'objet d'un refus de la part des grandes puissances de ce continent préférant faire prévaloir l'unité nationale sur les particularismes, au prix de conflits latents.

Malgré leur éloignement géographique et culturel d'un bout à l'autre de la planète, tous les peuples autochtones ont un point commun majeur : ils se sont vus dépossédés de leurs territoires et de leurs ressources, déplacés et acculturés. Beaucoup d'entre eux partagent également le fait d'avoir été démographiquement réduits en nombre tant par les maladies apportées par les nouveaux arrivants que par des politiques assimilationnistes.

Cultivant un véritable droit à la différence²⁷, ces peuples s'identifient comme distincts, fortement liés à leurs territoires traditionnels, à leurs propres systèmes économiques, politiques et sociaux ainsi qu'à leurs langues, leurs cultures et leurs croyances. Ils sont marginalisés du point de vue économique, social et politique par rapport à la société dominante, et affectés sur les plans spirituel, moral et psychologique. De nombreux indicateurs et rapports²⁸ montrent que les peuples autochtones sont moins bien protégés et pris en charge que les non autochtones (précarité économique et sociale²⁹, non-respect, entre autres, du droit à l'éducation, à la santé, au logement et à l'accès à l'eau potable et aux installations sanitaires, difficultés en matière d'emploi).

Si les peuples autochtones ont, depuis plusieurs décennies, exprimé leur volonté que soient reconnus leurs particularismes culturels, ils ne poursuivent pas tous pour autant des objectifs politiques séparatistes. Il y a, en effet, une alternative politique pour les peuples autochtones : soit l'indépendance statutaire et la création d'un nouvel Etat pour le peuple qui le réclame, soit promouvoir, à l'intérieur du cadre national existant, non seulement l'effectivité des droits individuels communs à tous

26 Sont concernés : le Guyana, le Surinam, le Brésil, la Bolivie, le Costa Rica, l'Équateur, le Guatemala, le Honduras, le Mexique, le Panama, le Nicaragua, le Paraguay, le Pérou, le Venezuela, l'Argentine et la Colombie.

27 N. Roulard (dir.), J. Poumarede et S. Pierre-Caps, *Droit des minorités et des peuples autochtones*, Paris, PUG, 1996, pp.379-399.

28 Voir par exemple *Indigenous Latin America in the Twenty-first Century* démontrant que les communautés autochtones sont davantage touchées par la pauvreté que le reste de la population et qu'elles continuent à être exposées à une exclusion économique et sociale chronique. <http://www.worldbank.org/en/region/lac/brief/indigenous-latin-america-in-the-twenty-first-century-brief-report-page>.

29 Ils constituent un tiers des personnes vivant dans une situation d'extrême pauvreté. Fonds international de développement agricole, *Engagement aux côtés des peuples autochtones – Politique*, 2009.

les citoyens mais aussi la reconnaissance de droits collectifs spécifiques réservés aux seuls peuples autochtones (c'est le mouvement de l'« autochtonie »³⁰)³¹. Ces droits s'articulent autour de la reconnaissance par l'Etat de leur identité en tant que telle ainsi que du droit de conserver leur territoire, leur langue, leur culture et de développer leurs propres institutions. Dans la première hypothèse, c'est la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux (dont les revendications en vertu de cet instrument sont portées devant le Comité spécial de la décolonisation à Genève) qui sert de texte de référence aux indépendantistes. S'agissant de l'autochtonie, il s'agit de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones (dont les revendications sont portées devant l'Instance permanente des peuples autochtones à New York). Ces deux déclarations et ces deux instances renvoient à deux stratégies politiques différentes ; d'ailleurs, les instances ne dialoguent même pas entre elles. On aboutit à une situation paradoxale : les représentants des peuples autochtones se rendent à l'une ou l'autre des instances, selon leur volonté politique indépendantiste ou non³².

15. Au sein même du mouvement autochtone, tous les peuples n'ont pas les mêmes revendications et certains n'ont pas de porte-parole habilités à parler en leur nom. Chaque situation est particulière, liée à l'histoire, la géographie et à la culture. Il y a des tendances dominantes au sein des forums internationaux mais certains peuples autochtones restent isolés, en marge de cette prise de conscience collective. Les revendications dans ces forums internationaux s'articulent autour de deux principales revendications : assurer la survie de leurs communautés et se voir reconnaître l'autodétermination, c'est-à-dire le droit de définir leurs propres normes et priorités. En revendiquant leurs droits territoriaux, ces peuples cherchent à conserver leurs modes de subsistances ancestraux ; et en revendiquant leurs droits culturels et linguistiques, ils cherchent à garantir la survie de leurs institutions et modes d'organisations sociales propres.

La dimension sexospécifique

L'approche fondée sur les droits de l'homme, promue par les Nations unies, conduit à réfléchir sur le cadre juridique et les politiques menées en partant du ressenti et du vécu des bénéficiaires de ces droits. Les personnes victimes de discriminations témoignent très souvent des discriminations pluridimensionnelles, cumulatives, répétitives, voire intersectionnelles, dont elles sont victimes, rendant plus complexe l'appréhension de ces discriminations et la formulation des réponses à y apporter. La CNCDH est particulièrement attentive à la dimension sexospécifique des violations des droits de l'homme. Au fil de ses avis et études, la CNCDH ne cesse d'alerter sur le

30 Le concept juridique de l'autochtonie est récent et a été élaboré par le droit international. Il trouve notamment son origine dans le rapport Martinez-Cobo, *op.cit.*

31 B. Trepied, « Une nouvelle question indigène outre-mer ? », *laviendesidees.fr*, 2012.

32 Audition de Benoit Trepied, 19 octobre 2016.

fait que les femmes, parce qu'elles sont femmes, sont victimes de discriminations supplémentaires, spécifiques, et de fait plus susceptibles de connaître des situations d'exclusion, de marginalisation et de précarisation.

Cette dimension sexospécifique a été égrenée au fil de cet avis parce que la situation des femmes autochtones n'échappe pas à ce constat. Parce qu'elles sont à la fois des femmes et des personnes autochtones, elles subissent une discrimination multidimensionnelle et font face à des difficultés spécifiques que les pouvoirs publics peinent à prendre en compte. A ce titre, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) avait fait part à la France de ses inquiétudes concernant les femmes et filles autochtones³³, lui demandant de fournir des informations sur les mesures mises en œuvre pour remédier aux difficultés spécifiques auxquelles elles doivent faire face³⁴.

Recommandation n°1 : La CNCDH recommande aux autorités françaises, dans le respect de la diversité culturelle des peuples autochtones, de porter une attention particulière et accrue à la situation des femmes et filles autochtones, pour qu'en droit comme en fait, elles n'aient plus à subir de discriminations.

33 Liste de points et de questions Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes concernant les septième et huitième rapports périodiques de la France, §17, 27 novembre 2015, CEDAW/C/FRA/Q/7-8.

34 Les informations demandées portaient sur « l'insuffisance d'infrastructures dédiées à l'enregistrement des naissances, l'accès illimité à un enseignement pertinent sur le plan culturel et linguistique ainsi qu'aux services de santé et à une égalité des chances dans l'emploi ; un accès limité aux instruments financiers qui permettraient de lancer et de mettre en œuvre des projets générateurs de revenus et des programmes de formation locaux ; les lois coutumières discriminatoires, en particulier dans le domaine de la dévolution successorale/l'héritage/la succession (droit coutumier kanak) ; la faible représentation des femmes au sein des institutions coutumières (Sénat coutumier de Nouvelle-Calédonie) ; la difficulté des femmes à exercer pleinement leur droit à l'autodétermination et à définir leurs priorités en matière de développement ; la non-reconnaissance de leur droit à détenir, à accéder et à exploiter les ressources des terres et territoires qui leur appartiennent traditionnellement ; la détérioration des conditions de santé et des conditions de vie parfois imputables au développement des industries extractives sur leurs territoires ; enfin, les taux élevés de violence conjugale et de violence sexuelle dont sont victimes les femmes autochtones ».

La spécificité des peuples autochtones et leur place dans la République française³⁵

Le mot « *peuples* » a été préféré à « *populations* » dans la version française finale de la Déclaration de 2007, instrument de référence, alors même que les travaux préparatoires de la Déclaration qui ont duré plus de vingt ans, ont longtemps et systématiquement préféré le terme de « *population* » à celui de « *peuple* » et en anglais « *peoples* » étant préféré à « *people* ». En outre, le terme « *autochtones* » a été préféré à « *indigènes* » par opposition au vocabulaire daté qu'utilisait l'Organisation internationale du Travail³⁶.

Organisés selon un mode de vie collectif, à l'écart notamment de l'individualisme juridique, ces populations sont confrontées à un système reposant sur des valeurs et des conceptions du monde très éloignées des leurs. Les peuples autochtones des territoires ultramarins cherchent à faire reconnaître non seulement leurs droits mais aussi leur identité de « *peuple* » en tant que telle. À la fois citoyens français et autochtones, les membres de ces peuples se trouvent parfois confrontés à un vide juridique. Les deux revendications alternatives quant à leur statut évoquées ci-dessus se retrouvent : si le courant de l'autochtonie est fortement présent en Guyane, comme dans le monde amérindien, en Nouvelle-Calédonie, il vient concurrencer le discours jusqu'alors dominant de l'indépendance³⁷.

Dans ses réponses aux questionnaires adressées aux organes internationaux³⁸, sans expressément nommer les entités qui les composent, la France mentionne que ses « *populations autochtones* » vivent exclusivement dans les Outre-mer : en Amérique du Sud (Guyane), en Océanie (Nouvelle-Calédonie, Polynésie Française et

35. Entre 1946 et 1960, l'évolution institutionnelle des différents territoires ultramarins, la généralisation de la citoyenneté à toutes les populations d'Outre-mer et par conséquent à tous les autochtones français et la disparition du régime de l'indigénat ont pu marquer une certaine rupture avec le passé. Le grand tournant a été l'idée d'autodétermination affirmée en 1946 en distinguant les « *peuples d'outre-mer* ». La fin de toute subordination à travers l'indigénat n'a toutefois pas pris en compte le risque d'acculturation pour les peuples autochtones, d'autant qu'ils étaient très minoritaires sur le plan de la représentation démocratique. Les politiques d'assimilation successives ont fait subir des dommages considérables aux autochtones créant aujourd'hui un malaise et un mal-être de la part de certains d'entre eux qui refusent d'être assimilés davantage. En effet, non seulement les autochtones ne suscitaient pas réellement l'intérêt particulier de la France, mais encore, jusqu'au milieu du XX^e siècle beaucoup pensaient à « *l'extinction* » des autochtones en France.

36 La Convention n°169 de l'Organisation internationale du Travail de 1989 s'intitule, en français, « *Convention relative aux peuples indigènes et tribaux* » et n'emploie pas le vocabulaire de « *peuples autochtones* ». De même, en anglais « *Convention concerning indigenous and tribal peoples* ».

37 S. Guyon et B. Tripied, « *Les autochtones de la République : Amérindiens, Tahitiens et Kanak face au legs colonial français* », sous la direction d'I. Bellier, *Peuples autochtones dans le monde, les enjeux de la reconnaissance*, Collection L'Harmattan, 2013, Horizons autochtones, p.97.

38 Position de la France dans les instances internationales. Par exemple : contribution de la France en réponse au questionnaire du Mécanisme d'experts sur les « *meilleures pratiques pour atteindre les objections de la déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones* », février 2015.

Wallis et Futuna) et dans l'Océan indien (Mayotte)³⁹. Il n'y a toutefois pas d'unanimité dans la reconnaissance des catégories d'autochtones constitutives du paysage ultramarin français ; d'autant plus que, comme évoqué précédemment, l'identification des autochtones ne relève pas de la compétence régalienne des Etats mais bien des autochtones eux-mêmes. Il faut également préciser que cette typologie ne recouvre pas un ensemble homogène puisqu'au sein de chaque territoire concerné, le rapport numérique avec les communautés allogènes est très fluctuant : il faut en effet tenir compte des phénomènes de migrations internes au sein de cet ensemble⁴⁰.

La part d'autochtones dans la population française est difficile à établir dans la mesure où, dans la ligne de l'article 1er de sa Constitution, la France ne procède pas à des statistiques ethniques. Une exception est le cas de la Nouvelle-Calédonie, où les accords de Matignon en 1988, puis ceux de Nouméa en 1998 (ces derniers validés par la révision constitutionnelle du 20 juillet 1998), ont explicitement stipulé l'existence de « communautés d'appartenance », dont celle « kanak »⁴¹, donnant lieu à recensements dont est chargé un organisme distinct de l'INSEE, à savoir l'ISEE.NC. (Institut de la Statistique et des Etudes Economiques Nouvelle- Calédonie). C'est ainsi qu'au recensement de 2014⁴², 104 958 personnes, sur une population totale de 268 767, soit 39%, ont déclaré appartenir à la communauté kanak. Pour d'autres peuples autochtones, seules des estimations existent. On estime qu'en Guyane les Amérindiens représentent moins de 5% de la population⁴³. En Polynésie française, à Mayotte et

39 C'est également la position du Professeur Norbert Rouland. N. Rouland (dir.), J. Poumared et S. Pierre-Caps, *Droit des minorités et des peuples autochtones*, Paris, PUG, 1996, p. 433.

40 Ibidem.

41 « Après la prise de possession française de la Nouvelle-Calédonie en 1853, le terme « kanak » (d'origine polynésienne), utilisé par Cook en 1774 pour désigner ses habitants, a acquis une connotation péjorative sous la graphie francisée « canaque ». Lui étaient publiquement préférées les appellations « indigène », puis « autochtone » ou « Mélanésien » à partir des années 1950. Dans les années 1970, les indépendantistes ont renversé le stigmate en faisant du mot « Kanak », restauré dans sa graphie anglicisée initiale, un symbole de fierté culturelle et politique. En 1998, l'Accord de Nouméa a officialisé ce terme, invariable en genre et en nombre » in S. Guyon et B. Trepied, « Les autochtones de la République : Amérindiens, Tahitiens et Kanak face au legs colonial français », *op.cit.*, p.100.

42 Des tableaux comparés des recensements de 2009 et 2014 figurent dans <http://www.isee.nc/population/recensement/communautes>. Il faut noter qu'est fournie la possibilité de ne pas revendiquer l'appartenance à une communauté donnée, mais de se déclarer « calédonien » ou encore comme « appartenant à plusieurs communautés ». Voici, par ordre décroissant, les effectifs du recensement de 2014 : Kanak : 39,1 % ; Européen : 29,2 % ; Wallisien-Futunien : 8,7 % ; Plusieurs communautés : 8,3 % ; Calédonien : 5,0 % ; Tahitien : 2 % ; Indonésien : 1,6 % ; Vietnamiens : 1,0 % ; Vanuatu : 0,9 % (et de plus : Non déclaré : 1,2 % ; Autre asiatique : 0,8 % ; Autre : 1,0 %).

43 Il est très difficile d'obtenir des chiffres officiels précis compte tenu de l'impossibilité constitutionnelle de procéder à des recensements sur la base du critère ethnique, d'autant plus que le territoire de chacun de ces peuples va largement au-delà des frontières du département guyanais, s'étendant au Brésil, Venezuela, Surinam et Guyana. Par exemple, selon S. Guyon et B. Trepied, ils seraient environ 10 000 (S. Guyon et B. Trepied, « Les autochtones de la République : Amérindiens, Tahitiens et Kanak face au legs colonial français », *op.cit.*, p.103). Selon le GITPA (Groupe international de travail pour les peuples autochtones, ils seraient entre 6 000 et 9 000 (<http://www.gitpa.org/web/MONDE.pdf>). D'après le rapport parlementaire « Suicides des jeunes Amérindiens en Guyane française » établi par la Sénatrice Aline Archimbaud et la Députée Marie-Anne Chapdelaine, remis au Premier ministre le 30 novembre 2015, ils seraient 9 000 à 10 000. A l'occasion de

Wallis et Futuna, les populations que l'Etat français considère comme autochtones sont toujours majoritaires, représentant entre 80% et 85% des personnes vivant sur l'archipel. Les systèmes à Mayotte et Wallis et Futuna ont été fondés sur des anciens accords (traités de protectorat notamment) aujourd'hui respectés par les autorités françaises, avec un particularisme très poussé. Au sein de ces trois territoires, il n'y a pas ou peu de revendications face à l'Etat et aux autres populations locales, que ce soit au nom de l'autochtonie ou d'un courant indépendantiste. En outre, étant majoritaires démographiquement, ces populations sont par conséquent moins confrontées à une situation de marginalisation politique, économique et sociale comme le sont les Amérindiens de Guyane et les Kanak de Nouvelle-Calédonie.

En partant de ces constats, la CNCDH considère que dans l'esprit de la définition de l'étude Martinez Cobo et selon les quatre critères onusiens exposés au préalable, seuls les Kanak de Nouvelle-Calédonie et les Amérindiens de Guyane sont des peuples autochtones de la République française. Il a donc paru essentiel à la CNCDH de concentrer prioritairement ses travaux sur ces deux peuples, même si la situation des Kanak est appréhendée par l'Etat français de façon totalement différente de celle des Amérindiens de Guyane. En effet, l'évolution institutionnelle unique de la Nouvelle-Calédonie a permis une compréhension et une appréhension radicalement différentes des autochtones de son territoire. Certains considèrent qu'à l'heure où les revendications des communautés autochtones demeurent dans de nombreux cas encore mal prises en compte, l'exemple néocalédonien démontre au contraire la capacité de l'Etat français et de ses institutions à réparer les ignorances ou dénis passés et à faire coexister différentes populations sur un même territoire⁴⁴.

Cet avis ne prétend pas rendre compte exhaustivement de toutes les difficultés auxquelles sont confrontés ces deux peuples. Les revendications autochtones émises face à l'Etat ne peuvent être saisies comme un phénomène unique et unidimensionnel dès lors qu'elles s'inscrivent dans des configurations singulières, étroitement liées à chaque contexte local et à chaque statut institutionnel. Sans se substituer aux peuples autochtones ou à leurs porte-paroles, la CNCDH a cherché à clarifier certains enjeux en mettant en perspective les recommandations faites par les instances internationales et

la projection/débat « Amérindiens de Guyane : les Teko un peuple en résistance », organisée par Le Comité de soutien aux Indiens des Amériques (CSIA), Paris, le 29 novembre 2016, Eric Navet a mentionné qu'ils seraient 12 000, représentant 3% de la population sur un total de 250 000 personnes. Enfin, le Défenseur des droits, en janvier 2015, dans le compte-rendu de la mission conduite par Yvette Mathieu, Préfète, chargée de mission auprès du Défenseur des droits, sur l'égal accès aux droits et aux services publics en Guyane, estimait qu'ils étaient 9000 personnes. Disponible sur : http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/guyane_compte_rendu_fevrier_2015.pdf. Selon le sous-préfet des communes de l'intérieur, ils seraient au nombre de 10 500.

Selon Jocelyn Thérèse, Président du Conseil consultatif des populations amérindiennes et bushinenge (CCPAB), un recensement par le biais des chefs coutumiers serait en cours.

⁴⁴ *Coutume kanak et justice de la République*. À propos de l'ouvrage de Régis Lafargue : La coutume face à son destin. Thomas Burelli. Disponible sur : https://www.academia.edu/3537474/Coutume_Kanak_et_justice_de_la_R%C3%A9publique.

les revendications provenant des populations concernées.

A l'instar de la plupart des peuples autochtones du monde entier, les peuples autochtones des territoires ultramarins français ont eux aussi progressivement créé des organisations non gouvernementales, déclarées ou non, dont la vocation première est de faire valoir leurs droits ou d'en revendiquer la pleine application. Que ce soit dans la revendication de l'indépendance ou de l'autonomie, dans les domaines de l'exercice des droits civils et politiques ou des droits sociaux, économiques et culturels, de la reconnaissance de leur spécificité, de la lutte contre la corruption ou de la défense et de la protection de leurs terres et de leur environnement contre la prédation, ils sont parfois vilipendés, attaqués, méprisés ou victimes de violences de la part de l'Etat ou d'acteurs non étatiques.

Recommandation n°2 : La CNCDH recommande que les personnes, associations ou groupes protégeant ou défendant les droits des peuples autochtones soient reconnus comme des défenseurs des droits de l'homme et bénéficient pleinement des dispositions protectrices de la *Déclaration des Nations unies sur les défenseurs des droits de l'homme* de 1998⁴⁵.

La Guyane⁴⁶

Colonisée dès le XVII^e siècle⁴⁷, la Guyane a été érigée en département d'Outre-mer par la loi du 19 mars 1946⁴⁸, et comporte un peuple autochtone sur son sol : les

45. Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus, également connue sous le nom de « *Déclaration de l'ONU sur les défenseurs* », adoptée par l'Assemblée générale le 8 mars 1999, A/RES/53/144.

46. Située sur le continent sud-américain, la Guyane compte une population d'environ 240 000 habitants, inégalement répartie sur le territoire, dont une large partie de celui-ci est située dans la forêt amazonienne. L'organisation administrative de la Guyane consiste en deux arrondissements subdivisés en 19 cantons et 22 communes. La Guyane est marquée par ses frontières, une histoire coloniale s'inscrivant dans un contexte de rivalités internationales. Certaines de ces frontières ont par conséquent été discutées pendant des siècles avant d'être fixées telles qu'elles le sont aujourd'hui. Le territoire est délimité à l'est par l'Oyapock, à l'Ouest par le fleuve Maroni, au nord par l'océan Atlantique. La Guyane est entourée par le Suriname à l'ouest et le Brésil à l'est et au sud

47 La Guadeloupe, la Martinique, la Guyane et La Réunion sont issues du premier empire colonial français : ces territoires ont été colonisés par la France au cours du XVII^e siècle, transformés en colonies de plantation et conduits par l'esclavage jusqu'à son abolition en 1848. En 1946, à l'issue de la Seconde Guerre mondiale, alors que le statut de l'Empire colonial français évolue, ces quatre anciennes colonies (communément dénommées « les quatre vieilles ») deviennent des départements. La même année, la Constitution de la IV^e République du 27 octobre 1946 consacre l'existence constitutionnelle de ces quatre départements d'Outre-mer, confirmée dans la Constitution de 1958 qui reconduit le schéma institutionnel mis en place en 1946.

48 *Loi organique tendant au classement comme départements français de la Guadeloupe, de la Martinique, de La Réunion et de la Guyane française*, 19 mars 1946, n°46-451, dite « Loi de départementalisation ».

Amérindiens⁴⁹, minoritaires en nombre⁵⁰. Vivent également sur le territoire guyanais des Noirs-Marrons, appelés « Bushinenge »⁵¹, des créoles, des immigrés brésiliens, guyanais (du Guyana), surinamais, mais aussi haïtiens et antillais, ou encore, libanais, Hmong⁵² et chinois. Enfin, des Français métropolitains sont également présents sur le territoire guyanais.

Les relations entre l'hexagone et les populations amérindiennes sont anciennes et remontent à la période coloniale. Pendant longtemps, la faiblesse démographique de ces populations et leur isolement sont allés de pair avec l'absence de leur reconnaissance juridique. En 1930, le principe de respect des modes de vie de ces populations fut invoqué par l'Etat qui mit en place une structure administrative autonome, le Territoire de l'Inini⁵³. Le territoire guyanais était alors divisé en deux entités administratives distinctes. Le but était de protéger sanitairelement les populations résidant dans cette zone de l'Inini pour éviter qu'ils ne disparaissent. La loi de départementalisation conserva ce cadre administratif de 1930. Ce n'est qu'en 1969 qu'il fut finalement supprimé entraînant la départementalisation de l'ensemble du territoire guyanais et l'octroi de la citoyenneté française aux Amérindiens.

Les Amérindiens sont issus de populations autochtones, autrefois bien plus nombreuses. Après avoir presque disparu⁵⁴, les Amérindiens connaissent depuis une vingtaine d'années un renouveau démographique, facteur favorable à la crédibilité de leurs revendications identitaires. Ils se partagent en sept communautés correspondant à trois familles linguistiques (caribe, arawak et tupi-guarani), réparties globalement en deux zones géographiques. Les Lokono, Kali'na et Palikur sont sur le littoral, et les peuples dits « de l'intérieur », les Teko, Wayampi, Wayana et les Apalai, vivent sur les deux grands fleuves du territoire guyanais : l'Oyapock (fleuve frontalier du Brésil) et le Maroni (fleuve frontalier du Surinam) et leurs affluents. Si ces fleuves sont deux frontières politiques au regard de la légalité internationale, ils représentent avant tout des zones de circulation. Il convient également de souligner que certaines de ces communautés

49 C'est le terme usuel qui définit les six ethnies autochtones qui composent le paysage guyanais mais ces peuples l'emploient difficilement d'eux-mêmes car ils considèrent que cela ne les représentent pas. Ils appartiennent avant tout à l'une ou l'autre des ethnies.

50 Ils sont également minoritaires dans les pays voisins, comme au Brésil, ou encore au Surinam, où ils représentent environ 2% de la population totale.

51 Selon le compte-rendu de la mission conduite par Yvette Mathieu, chargée de mission auprès du Défenseur des droits, sur l'égal accès aux droits et aux services publics en Guyane, *op.cit.* : ils seraient 4000 personnes. Toutefois, contrairement à ce que dit ce rapport, de nombreux autres rapports et acteurs estiment ce chiffre aux alentours de 40 000 (Audition du sous-préfet des communes de l'intérieur, 25 janvier 2017). Voir également par exemple l'ouvrage *Langues de Guyane* IRD-Editions 2009, qui estime leur population à environ 38 000.

52 Les Hmong, persécutés au Laos, se sont réfugiés en Guyane dans les années 1970.

53 Pour un état des lieux de l'histoire des droits territoriaux des peuples autochtones de Guyane française, voir par exemple le rapport de l'ONAG adressé au CERD le 22 juillet 2010 « *Les peuples autochtones de Guyane française - Le problème de l'or et la menace sur la population amérindienne* ».

54 En 1948, il n'y a plus que 750 amérindiens. Audition de Françoise et Pierre Grenand, 9 novembre 2016.

amérindiennes sont aussi présentes dans des pays limitrophes (Brésil, Surinam, Guyane et Venezuela). Chacun des peuples se considère toujours comme une entité en soi, tout en reconnaissant ce qu'il peut y avoir de commun entre eux.

Les changements trop radicaux et unilatéraux issus de la « *francisation* » des années 1960-1970 ont déstabilisé ces peuples amérindiens et ont fait naître chez les plus jeunes générations des interrogations sur leurs racines culturelles, ouvrant la voie au développement du mouvement amérindien⁵⁵. Influencés par l'activisme autochtone mené dans le bassin amazonien, les militants amérindiens ont historiquement été les premiers acteurs à mobiliser le discours des droits autochtones dans le contexte français, et ce, dès le début des années 1980⁵⁶. En 1984, l'Association des Amérindiens de Guyane française (AAGF)⁵⁷ organisa le premier rassemblement des Amérindiens de Guyane, marquant l'entrée de ces derniers dans le paysage politique guyanais⁵⁸, dans le but de combattre les effets de la politique d'assimilation française et d'affirmer leur « *volonté de prendre place dans l'espace politique local* »⁵⁹.

Il convient de souligner que tous les Amérindiens de Guyane ne se trouvent pas dans la même situation et ne font pas face aux mêmes violations et discriminations : les peuples situés sur le littoral, où se concentrent les activités économiques de Guyane, sont mieux intégrés à la « société moderne » que les peuples dits « de l'intérieur ». De même, eu égard à leur influence et implication, ceux du littoral ont plus facilement réussi à s'organiser au niveau international en participant à la Coordination des organisations indigènes du bassin amazonien⁶⁰ (COICA) et en interpellant les organisations internationales⁶¹, alors que les Amérindiens dits de l'intérieur peinent à faire entendre leurs voix, même si cela tend à s'améliorer.

La Nouvelle-Calédonie⁶²

55

56 S. Guyon et B. Trepied, « Les autochtones de la République : Amérindiens, Tahitiens et Kanak face au legs colonial français », *op.cit.*, p.100.

57 Créée en 1981, aujourd'hui appelée FOAG : Fédération des Organisations Autochtones de Guyane.

58 Ce discours a été prononcé le 9 décembre 1984 à l'occasion du premier Congrès des Amérindiens de Guyane française à Awara en présence des autorités administratives locales. Disponible sur : <http://www.gitpa.org/web/GITPA500-2TEXTREF1984.pdf>.

59 G. Collomb et F.Tiouka, *Na'na Kali'na : une histoire des Kali'na en Guyane*, Ibis Rouge Editions, 2000, p.12.

60 COICA : *Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica* <http://www.coica.org.ec/>.

61 Il convient de préciser que les solidarités éprouvées par les autochtones du paysage ultramarin français sont d'ordre régional, il n'existe pas de fédération des peuples autochtones d'Outre-mer ou encore une instance nationale où ils pourraient échanger des bonnes pratiques et partager leurs revendications. Néanmoins, certains font partie d'organisations régionales propres. La Fédération des organisations autochtones de Guyane (FOAG) est notamment membre de la COICA.

62. La Nouvelle-Calédonie se compose de nombreuses îles (la Grande-Terre, l'archipel des îles Belep, les

La Nouvelle-Calédonie a d'abord été une colonie de peuplement de l'ancien Empire colonial français de 1853 à 1946 et une partie de ses habitants était régie par le Code de l'indigénat (1874-1946). Ce Code de l'indigénat distinguait les citoyens français (ceux de souche métropolitaine) et les sujets français (les Calédoniens de souche (les Kanaks) et les travailleurs immigrés). Soumis à la loi française, les Kanaks n'avaient pour autant pas la citoyenneté française, et ils étaient privés de la majeure partie de leurs droits politiques. La Nouvelle-Calédonie est devenue un Territoire d'Outre-mer en 1946, date à laquelle l'ensemble des néo-calédoniens, y compris les Kanaks, ont obtenu le statut de citoyen de l'Union française. Ce n'est toutefois qu'à partir de 1956⁶³ que les Kanaks ont bénéficié du suffrage universel.

À partir du milieu des années 1980, le territoire a connu des troubles croissants conduisant à une quasi guerre civile entre les anti-indépendantistes et les indépendantistes. Les Accords de Matignon, signés le 26 juin 1988, ont apporté une tentative de réponse de paix en Nouvelle-Calédonie, en reportant de dix ans la discussion sur l'indépendance du territoire⁶⁴. Ainsi a été signé, le 5 mai 1998, l'Accord de Nouméa, à la suite d'un long processus de discussions et de négociations⁶⁵. Cet accord aménage le futur de la Nouvelle-Calédonie, organisé sur une période de vingt ans, en prévoyant l'organisation d'un référendum entre 2014 et 2018 sur l'accession à la pleine souveraineté du territoire. Défini comme un accord de décolonisation progressive⁶⁶, l'Accord de Nouméa a réformé le statut du territoire, outrepassant largement les prérogatives prévues par l'article 74 de la Constitution habituellement octroyées aux collectivités d'Outre-mer. Par conséquent, une révision de la Constitution, intervenue le 20 juillet 1998, a été rendue nécessaire par le contenu des dispositions de cet accord. Conformément aux stipulations de l'Accord de Nouméa, deux lois du 19 mars 1999⁶⁷, adoptées dans le sillage de la révision constitutionnelle de 1998, sont venues définir le

quatre îles Loyauté, l'île des Pins et quelques îlots lointains) et comptabilise une population d'environ 269 000 habitants : la majeure partie d'entre elle réside dans la Province du Sud où se situe le chef-lieu, Nouméa. Le territoire est divisé en 33 communes et trois provinces semi-autonomes, considérées comme des collectivités territoriales, appelées « subdivisions administratives » : la Province Nord, la Province Sud et la Province des îles Loyauté.

63 Loi n°56-619 du 23 juin 1956 *relative aux mesures propres à assurer l'évolution des territoires relevant du ministère de la France d'Outre-mer*, dite « Loi Defferre ».

64 Un référendum d'autodétermination était initialement prévu en 1998 mais, pour éviter des tensions encore palpables, l'Etat et les forces politiques du territoire de l'époque ont décidé, d'un commun accord, de reporter ultérieurement la question de l'indépendance.

65 L'Accord de Nouméa a été négocié entre l'Etat, les représentants du Front de libération nationale kanak et socialiste (FLNKS) et le Rassemblement pour la Calédonie dans la République (RPCR). Accord sur la Nouvelle-Calédonie signé à Nouméa le 5 mai 1998, JORF n°121 du 27 mai 1998 page 8039. Disponible sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000555817>.

66 La décolonisation repose sur trois mécanismes : un transfert de compétences complet de l'Etat français au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie (aujourd'hui, toutes les compétences non régaliennes sont transférées) ; un projet politique et sociétal appelé « destin commun » par le biais duquel est notamment consacrée la construction d'une citoyenneté calédonienne ; et la promotion de l'identité kanak.

67 *Loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie*, 19 mars 1999, n° 99-909 et *loi relative à la Nouvelle-Calédonie*, 19 mars 1999, n°99-910.

statut constitutionnel actuel de la Nouvelle-Calédonie.

Depuis la révision constitutionnelle de 1998, le statut de la Nouvelle-Calédonie relève du titre XIII de la Constitution intitulé « *Dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie* ». Par conséquent, le statut s'éloigne de toute comparaison avec la distinction classique entre le régime applicable aux départements et régions d'Outre-mer et celui des collectivités d'Outre-mer. Toutefois, la révision constitutionnelle de 2003 l'intègre à la liste des collectivités d'Outre-mer (article 72-3). En fait, la Nouvelle-Calédonie est une collectivité sui generis. Dans ce cadre, on emploie l'expression « collectivité d'Outre-mer à statut particulier » pour la désigner.

L'Accord de Nouméa et l'ensemble des dispositions législatives successives applicables à la Nouvelle-Calédonie ont mis en œuvre des innovations politico-juridiques considérables, aux antipodes de la tradition républicaine française. Il a permis une avancée politique importante, notamment pour la reconnaissance des Kanaks, ce que la CNCDH salue. De plus, grâce à cet accord, la Nouvelle-Calédonie échappe désormais au statut général des collectivités locales défini par le titre XII de la Constitution. La Nouvelle-Calédonie est le seul exemple des territoires ultramarins français dans lequel sont reconnues constitutionnellement les spécificités des peuples autochtones. Cette expérience juridique présente un grand intérêt s'agissant de la capacité de la France à aménager la reconnaissance et le respect de la différence culturelle, et ce, malgré l'apparente rigidité des principes républicains⁶⁸. Exception aux principes de l'unité du peuple et de l'unité normative, le modèle néo-calédonien pourrait être une source de réflexion pour le législateur afin de traiter les spécificités des autres territoires d'Outre-mer où se trouvent des peuples autochtones⁶⁹.

Le peuple kanak est constitué de plus de 340 tribus réparties dans les trois subdivisions administratives qui composent la Nouvelle-Calédonie. La population kanak est inégalement répartie puisqu'elle représente 94% de la population des îles Loyauté, 74% de la population de la Province Nord et 27% de la population de la Province Sud⁷⁰. Elle est subdivisée en clans familiaux (il y en aurait 4 000 à 5 000) : ces clans forment les tribus qui sont elles-mêmes regroupées en 57 districts coutumiers, répartis sur huit aires coutumières⁷¹.

68 Coutume kanak et justice de la République. À propos de l'ouvrage de Régis Lafargue : *La coutume face à son destin*. Thomas Burelli. Disponible sur: https://www.academia.edu/3537474/Coutume_Kanak_et_justice_de_la_R%C3%A9publique

69 *Ibidem*.

70 Selon un recensement de 2009 : ces données sont tirées du Rapport du Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones, James Anaya, *La situation du peuple kanak de Nouvelle-Calédonie (France)*, 14 septembre 2011, A/HRC/18/35/Add.6. Disponible sur http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/SR/A-HRC-18-35-Add6_fr.pdf.

71 Ces huit aires coutumières sont : Hoot Ma Whaap, Paicî-Cèmuhi, Ajië Aro, Xârâcùù, Drubea-Kapumë, Nengone, Drehu, Laai.

Il conviendra, en premier lieu, d'étudier la place que la République française accorde juridiquement aux peuples autochtones présents sur son territoire (I), pour ensuite proposer une analyse visant à clarifier certains enjeux, revendications et problématiques des Kanaks de Nouvelle-Calédonie et des Amérindiens de Guyane (II).

Partie I

Une reconnaissance difficile des peuples autochtones

Afin d'analyser la place que la République française reconnaît aux peuples autochtones et d'en connaître les fondements, on étudiera cette reconnaissance à travers, d'abord, les dispositions et principes constitutionnels, ensuite, les stipulations internationales.

A. La reconnaissance des peuples autochtones face aux dispositions et principes constitutionnels

L'article 1er de la Constitution pose les principes selon lesquels « *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée.* » C'est au nom de ces principes d'indivisibilité et d'égalité que la France peine à prendre en compte les peuples autochtones et à en utiliser la dénomination. Cela conduit à un important décalage entre les principes abstraits et les réalités pratiques. À cet égard, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) « *recommande à l'Etat partie d'envisager de revoir sa position sur la non-reconnaissance des peuples autochtones des collectivités d'outre-mer* »⁷².

L'incertitude terminologique

La position de la France n'est pas univoque s'agissant de la reconnaissance juridique des peuples autochtones. Le manque d'uniformisation de la terminologie démontre la position complexe dans laquelle l'Etat semble enfermé.

Le principe selon lequel la France est une République indivisible est inscrit dans toutes ses constitutions⁷³ et régulièrement invoqué dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Selon celui-ci, l'indivisibilité garantit notamment une application uniforme du droit sur l'ensemble du territoire national et procède du principe d'unité du peuple français. Il est donc considéré qu'il ne peut y avoir en France qu'un seul « *peuple français* », seul souverain, l'Etat refusant ainsi de créer dans sa législation une différenciation entre les peuples et faisant échec d'emblée à la reconnaissance de la terminologie de « *peuples autochtones* ». Le Conseil constitutionnel avait, en 1991, censuré la référence au « *peuple corse, composante du peuple français* ». A cette

72 Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale suite à l'examen des 20ème et 21ème rapports périodiques de la France, §11, 10 juin 2015, CERD/C/FRA/CO/20-21.

73 Cette affirmation n'est pas propre à la cinquième République, comme l'atteste l'article 1er du Titre II de la Constitution du 3 septembre 1791 selon lequel « *Le Royaume est un et indivisible* ».

occasion, il avait alors reconnu au concept juridique de « *peuple français* » une valeur constitutionnelle⁷⁴ et un caractère unitaire au motif que la mention de « *peuple corse* » « *est contraire à la Constitution, laquelle ne connaît que le peuple français sans distinction d'origine, de race ou de religion* »⁷⁵. Dans cette même décision, le Conseil constitutionnel reconnaît pourtant que « *la Constitution de 1958 distingue le peuple français des peuples d'outre-mer auxquels est reconnu le droit à la libre détermination* ». Dès lors, on peut s'interroger sur l'utilisation concomitante des termes « *peuple français* » et « *peuples d'outre-mer* » qui vient nuancer l'argumentation exposée au préalable, en reconnaissant à ces derniers une sorte de « *statut à part* ». Déjà en 1946, le Préambule de la Constitution de la IV^{ème} République mentionnait l'expression « *peuples d'outre-mer* »⁷⁶ et parlait de « *nations et de peuples* » développant « *leurs civilisations respectives* », au sein de l'Union française. L'article 1^{er} de la Constitution de 1958 dans sa version d'origine reconnaissait quant à lui l'existence de « *peuples des territoires d'outre-mer* » constituant avec la République, une Communauté, en réponse à l'affirmation du principe de la « *libre détermination des peuples* » dans le Préambule.

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003⁷⁷ a mis fin à la référence des « *peuples d'outre-mer* », en se bornant à reconnaître l'existence de « *populations d'outre-mer* », « *au sein du peuple français* »⁷⁸. Cette nouvelle formulation, combinée avec l'article 1^{er} de la Constitution, traduit une volonté de clarification, dans le droit fil de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, afin d'éviter toute contrariété avec le principe d'unicité du peuple français, en donnant deux sens différents au mot « *peuple* ». C'est le sens même de l'article 3 de la Constitution qui affirme que « *La souveraineté nationale appartient au peuple (...) et qu'aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice* ». Pour autant « *au sein du peuple français* », sont reconnues des spécificités territoriales avec des « *caractéristiques et des contraintes particulières* », impliquant des « *adaptations* ». On peut dès lors considérer que le terme « *populations* » tend à désigner une réalité démographique et géographique tandis que le mot « *peuple* » vise un principe d'essence politique dans le cadre d'un Etat-nation, laissant de côté la

74 Décision n°91-290 DC du 9 mai 1991, *Loi portant statut de la collectivité territoriale Corse*, Journal officiel du 14 mai 1991, p.6350.

75 *Ibidem*, cons. N°13.

76 Préambule de la Constitution de 1946 : « 16. La France forme avec les peuples d'outre-mer une Union fondée sur l'égalité des droits et des devoirs, sans distinction de race ni de religion.

17. L'Union française est composée de nations et de peuples qui mettent en commun ou coordonnent leurs ressources et leurs efforts pour développer leurs civilisations respectives, accroître leur bien-être et assurer leur sécurité.

18. Fidèle à sa mission traditionnelle, la France entend conduire les peuples dont elle a pris la charge à la liberté de s'administrer eux-mêmes et de gérer démocratiquement leurs propres affaires ; écartant tout système de colonisation fondé sur l'arbitraire, elle garantit à tous l'égal accès aux fonctions publiques et l'exercice individuel ou collectif des droits et libertés proclamés ou confirmés ci-dessus.

77 Loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République, 28 mars 2003, n° 2003-276.

78 Article 72-3 de la Constitution, issu de la révision constitutionnelle de 2003 « *la République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité* ».

spécificité culturelle des « peuples autochtones ».

La République française a pendant longtemps énoncé qu'elle ne reconnaissait pas l'existence sur son sol ni de « *populations autochtones* » ni de « *peuples autochtones* » en refusant d'employer ces dénominations. Il pourrait sembler évident que la position de la France a connu un tournant lors des travaux préparatoires de la Déclaration des Nations unies sur les droits des « *peuples autochtones* » de 2007 dès lors que sous l'impulsion du Président de la République, Jacques Chirac, un arbitrage politique, au plus haut niveau de l'Etat, a permis d'accepter l'utilisation de l'expression de « *peuples autochtones* » dans les enceintes internationales.

Pour autant, dans l'explication de vote faite devant l'Assemblée générale des Nations unies par le représentant de la France, le 13 septembre 2007, lors de l'adoption de la Déclaration sur les droits des peuples autochtones c'est l'expression « populations autochtones » qui continue à être systématiquement employée, en précisant qu'« au niveau national, la France, directement concernée par les populations autochtones de ses collectivités territoriales d'outre-mer, conduit des programmes de soutien à leur développement économique et social dans un cadre adapté aux spécificités de ces populations, ainsi qu'à leur expression culturelle ». De même le représentant de la France souligne qu'« en vertu du principe d'indivisibilité de la République et conformément au principe fondamental d'égalité et de son corollaire, le principe de non-discrimination, des droits collectifs ne peuvent prévaloir sur les droits individuels. Un traitement particulier peut cependant être accordé à des populations autochtones sur une base territoriale »⁷⁹.

La France avait déjà, avant 2007, entériné l'existence juridique et terminologique des « *peuples autochtones* » dans divers instruments internationaux. Par exemple, la France a promu la Déclaration universelle sur la diversité culturelle de l'UNESCO (2001) qui dans son article 4 énonce : « *La défense de la diversité culturelle est un impératif éthique, inséparable du respect de la dignité de la personne humaine. Elle implique l'engagement de respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales, en particulier les droits des personnes appartenant à des minorités et ceux des peuples autochtones (...)* ». En réaffirmant les principes de cette déclaration, la France a ratifié la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles (2005) qui reconnaît dans son préambule l'importance « *des systèmes de connaissances des peuples autochtones, et leur contribution positive au développement durable (...)* ».

Après 2007, on aurait pu considérer que les autorités françaises s'accorderaient définitivement à n'employer que l'expression désormais internationalement consacrée de « *peuples autochtones* ». Néanmoins, l'utilisation d'une telle terminologie reste

⁷⁹ Intervention prononcée par le représentant de la France, à l'occasion de l'adoption de la Déclaration sur les Droits des peuples autochtones, Assemblée générale des Nations unies, 13 septembre 2007, New York. A/61/PV.108, p.11.

incertaine, les autorités françaises continuant à préférer celle de « *populations autochtones* »⁸⁰.

Malgré la frilosité certaine dans la reconnaissance et l'utilisation même du terme d'« *autochtone* »⁸¹, la France a déjà eu l'occasion, à plusieurs reprises, de consacrer l'expression « *autochtone* » par le biais de l'emploi de celle de « *communautés autochtones et locales* », comme cela a été le cas dans la loi d'orientation pour l'Outre-mer de 2000⁸². Récemment, le Parlement a eu à examiner la loi sur la biodiversité⁸³, qui a ouvert la voie à la ratification du Protocole de Nagoya⁸⁴ en posant le cadre national de mise en œuvre de celui-ci. Un amendement avait été adopté à l'Assemblée nationale, en première et en seconde lecture, après de vifs débats, permettant l'inclusion dans la loi des termes « *communautés autochtones et locales* », conformément aux termes utilisés dans le Protocole, remplacé par « *communautés d'habitants* ». Celui-ci n'a toutefois pas été inscrit dans la loi, le Sénat ne s'étant prononcé en sa faveur ni en première ni en seconde lecture. Après que la commission mixte paritaire a constaté ne pouvoir parvenir à élaborer un texte commun, l'insertion de l'expression « *communautés autochtones* » n'a finalement pas été rendue possible en lecture finale de l'Assemblée nationale, constituant une occasion manquée pour le Parlement français d'entériner le terme «

80 Sur la scène internationale, voir par exemple le quatrième rapport périodique présenté par la France sur la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, mars 2014, E/C.12/FRA/4, §1. Sur la scène nationale, voir par exemple, la question posée à l'Assemblée nationale en date du 9 décembre 2014 adressée au Ministre des affaires étrangères et du développement international par le député Éric Jalton, au sujet de la ratification de la Convention n°169 de l'Organisation internationale du Travail (OIT), le Ministre va utiliser le terme de « *populations autochtones* » tandis que le Député utilisera celui de « *peuples autochtones* », janvier 2015, disponible sur <http://questions.assemblee-nationale.fr/q14/14-71040QE.htm>.

81 Voir par exemple : « *En vertu du principe d'indivisibilité du peuple français, notre Constitution interdit d'accorder des droits collectifs à des catégories de population sur le fondement de l'autochtonie. Il n'est pas possible en droit interne de faire référence à la notion d'autochtonie qui est par essence liée à un critère ethnique* », a alerté Barbara Pompili, secrétaire d'Etat en charge de la biodiversité, à l'occasion de l'examen du projet de loi sur la biodiversité, refusant la consécration du concept d'autochtonie.

82 Article 33 de la Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'Outre-mer « *L'Etat et les collectivités locales encouragent le respect, la protection et le maintien des connaissances, innovations et pratiques des communautés autochtones et locales fondées sur leurs modes de vie traditionnels et qui contribuent à la conservation du milieu naturel et l'usage durable de la diversité biologique* ».

83 Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

84 Le Protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation à la Convention sur la diversité biologique, plus communément appelé Protocole de Nagoya sur l'accès et le partage des avantages (APA), est un accord international sur la biodiversité. Il a été adopté par la dixième réunion de la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique des Nations unies, le 29 octobre 2010 à Nagoya, au Japon, et est entré en vigueur le 12 octobre 2014. Le protocole se réfère à la Déclaration des Nations unies de 2007 en reconnaissant le caractère spécifique des cultures autochtones et en encourageant à l'élaboration de systèmes juridiques de protection spécifiques.

autochtone ».

Sur la scène internationale, la France a pourtant ratifié des instruments internationaux qui mentionnent ces « *communautés autochtones* ». Par exemple, la Convention sur la diversité biologique (1992) énonce que « *chaque partie contractante [...] respecte, préserve et maintient les connaissances, innovations et pratiques des communautés autochtones et locales qui incarnent des modes de vie traditionnels présentant un intérêt pour la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique (...)* ». De même, la Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel de l'UNESCO (2003) reconnaît dans son préambule « *que les communautés, en particulier les communautés autochtones, les groupes et, le cas échéant, les individus, jouent un rôle important dans la production, la sauvegarde, l'entretien et la recreation du patrimoine culturel immatériel, contribuant ainsi à l'enrichissement de la diversité culturelle et de la créativité humaine* ».

Dans ses rapports adressés aux organes des traités des Nations unies, le gouvernement français use indifféremment et à plusieurs reprises des notions de « *populations autochtones* », « *communautés autochtones* » mais aussi « *peuples autochtones* ». Bien que l'expression « *populations autochtones* » soit nettement plus employée, les trois expressions semblent indifféremment utilisées.

La CNCDH estime que l'utilisation des expressions de « *communautés autochtones* », « *populations autochtones* » et « *peuples autochtones* » ne sont pas incompatibles. L'utilisation de l'une ou l'autre de ces expressions ne semble pas, dans tous les cas, influencer sur la position traditionnelle française qui, notamment à cause de telles ambiguïtés terminologiques, peine à reconnaître l'existence et l'identité propre de ses populations autochtones. Par exemple, un projet et un avant-projet de loi portant statut des Amérindiens de Guyane, l'un déposé à l'Assemblée nationale en 1972⁸⁵ et l'autre en 1984⁸⁶ n'ont jamais été votés. Il faut toutefois nuancer ces propos en soulignant que

85 Projet de loi portant statut des populations tribales déposé le 9 mai 1972. Pour une analyse de ce projet de loi, Voir J. Hurault « Pour un statut des populations tribales de Guyane française », *Ethnies*, 1985, n°1-2, p.44 et s.

À la suite d'une mission de l'Assemblée nationale en collaboration avec le chercheur Jean Hurault, un projet de statut, le Projet Ploux, est déposé le 9 mai 1972 à l'Assemblée nationale (n°2320). L'auteur de ce projet de loi, Mme Ploux, Secrétaire d'État auprès du Ministre de l'éducation, aurait signalé à l'Assemblée nationale, en septembre 1973, que le projet heurtait les élus locaux malgré l'approbation sur le fond (et non sur la forme) du Préfet Delaunay en janvier 1974. Finalement, ce projet de loi sera oublié après la disparition du Président Pompidou.

86 En 1984 avait été déposé un avant-projet de loi portant statut des populations amérindiennes et noirs-marrons réfugiées de Guyane Française par la section française de l'ONG Survival International, auprès du secrétariat d'État aux DOM-TOM, qui n'a finalement jamais été adopté. Ce projet de loi tendait à permettre aux communautés amérindiennes et noirs-marrons de prendre place dans la communauté nationale sans renoncer à leur identité ethnique et en conservant leur autonomie sociale et culturelle. Il prévoyait que chaque groupe amérindien vive sous l'empire de sa coutume, sauf renonciation expresse et individuelle, que la communauté villageoise reçoive des droits de jouissance collectifs et exclusifs sur ses terres,

les Kanak, à la différence des Amérindiens, bénéficient d'une telle reconnaissance dès lors que leur identité a été reconnue au sein de la République, à la suite de l'Accord de Nouméa⁸⁷.

Recommandation n°3 : La CNCDH recommande que l'ensemble des pouvoirs publics et des responsables politiques prenne définitivement acte de l'engagement de principe souscrit par la France lorsqu'elle a voté la *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones de 2007*, et en tire toutes les conséquences pratiques afin que soit utilisé, sur la scène nationale et internationale, le terme de « peuples autochtones » s'agissant des Amérindiens et des Kanaks.

Une telle reconnaissance est nécessaire pour se mettre en conformité avec l'article 8 de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones qui prévoit que « *les peuples autochtones ont le droit, à titre collectif et individuel, de conserver et de développer leurs spécificités et identités distinctes, y compris le droit de revendiquer leur qualité d'autochtones et d'être reconnus en tant que tels* ».

2. Le principe fondamental d'égalité et de non-discrimination : quelle protection des peuples autochtones ?

a) Les différences de traitement : des mesures nécessaires à l'effectivité des principes d'égalité et de non-discrimination

Selon l'article 1er de la Constitution, l'égalité doit être assurée pour tous les citoyens, sans distinction d'origine, de race ou de religion. C'est en raison de ce principe et de son corollaire, le principe de non-discrimination, que les autorités françaises considèrent que l'application des droits fondamentaux doit être commune à l'ensemble du peuple français⁸⁸, apportant à toute personne, quelle que soit sa situation, une protection pleine et entière.

Mais confondre égalité et uniformité et en appeler à l'universalité pour refuser la diversité serait aller à l'encontre même des principes d'égalité et de non-discrimination.

l'appartenance à ces groupes étant cependant compatible avec la qualité de citoyen français.

Pour une analyse de ce projet de loi, Voir J. Hurault « Pour un statut des populations tribales de Guyane française », *Ethnies*, op.cit.

⁸⁷ Voir *infra*.

⁸⁸ C'est en vertu du principe d'égalité de tous les citoyens devant la loi que le juge constitutionnel a déclaré en 1999 que la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires comporte des clauses contraires à la Constitution qui confèrent des droits spécifiques à des « groupes » de locuteurs de langues régionales ou minoritaires, à l'intérieur de « territoires » dans lesquels ces langues sont pratiquées. Déc. n°99-412 DC du 15 juin 1999 op.cit.

L'universalité des droits passe inévitablement par la reconnaissance des identités multiples et des singularités territoriales. Sans cette double reconnaissance, il n'y a ni égalité réelle, ni respect des peuples, des langues et des cultures.

Selon l'approche qui découle des principes constitutionnels évoqués au préalable, la France affirme régulièrement ne pas reconnaître l'existence de groupes ethniques, qu'il s'agisse ou non de minorités⁸⁹. Or la non-reconnaissance des peuples autochtones engendre des difficultés s'agissant du principe d'égalité devant la loi de tous les citoyens. Mettant en doute la capacité de la France à mettre en place une politique ciblée et efficace à l'égard de ces peuples, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) craint par exemple que « *cette situation soit de nature à empêcher l'État partie d'adopter les mesures les plus adéquates et les plus ciblées répondants aux préoccupations et besoins spécifiques, notamment les peuples autochtones* ». C'est pourquoi, il a invité les autorités françaises à « *conduire des politiques mieux ciblées et adaptées aux besoins et à la situation spécifique de ces populations [...] afin d'assurer une égalité de traitement entre les différentes composantes de sa population* »⁹⁰.

Lorsque le Mécanisme d'experts sur les peuples autochtones a demandé à la France quelles mesures législatives et administratives visaient à mettre en œuvre des principes de non-discrimination et d'égalité des peuples autochtones vis-à-vis du reste de la population, elle a répondu, dans sa contribution de février 2015 : « *tous les individus qui s'estiment victimes d'une discrimination directe ou indirecte prohibée par la loi ou par un engagement international peuvent saisir le Défenseur des droits* ». La CNCDH considère que cette position, qui s'abstient en outre de faire référence aux recours judiciaires, est inappropriée pour la mise en œuvre de l'égalité entre les peuples autochtones et les citoyens non-autochtones français. En effet, la condamnation d'une discrimination par le Défenseur des droits ne saurait être la traduction d'une politique publique visant à assurer l'égalité des peuples autochtones.

La France affirme privilégier l'adoption de mesures propres à chaque population en prenant en compte leurs aspirations et les réalités locales, plutôt que le recours à une politique globale et uniforme⁹¹. Par exemple, s'agissant de la mise en œuvre de mesures législatives et administratives pour assurer les droits de participer à la prise de décisions, la France mentionne la possibilité qu'ont eue les Guyanais de se prononcer sur l'avenir institutionnel de leur territoire et l'installation du Conseil consultatif des populations amérindiennes et bushinenge. Elle cite aussi la création en Nouvelle-Calédonie d'un Sénat coutumier, consulté sur les questions relatives à la coutume, et qui intervient

⁸⁹ Voir par exemple : 20ème et 21ème rapports périodiques présentés par la France au CERD, §7 et suivants, 25 octobre 2013, CERD/C/FRA/20-21.

⁹⁰ Observations finales du CERD suite à l'examen des 20ème et 21ème rapports périodiques de la France, §11, 10 juin 2015, CERD/C/FRA/CO/20-21.

⁹¹ Contribution de la France en réponse au questionnaire du Mécanisme d'experts, février 2015, op.cit.

La France déclare que « *les mesures décidées par le gouvernement français ont été adaptées à chacune des populations autochtones et en fonction des réalités locales, tant culturelles, qu'économiques et sociales* ».

dans le processus d'élaboration des lois du pays touchant cette matière. Autre exemple, s'agissant des mesures spécifiques mises en œuvre concernant les terres, territoires et ressources naturelles, la France indique qu'en Guyane sont reconnus des droits d'usage collectifs aux « *habitants qui vivent dans et de la forêt guyanaise* ».

La CNCDH estime qu'il est nécessaire d'approfondir et de revoir certains des aménagements proposés aux peuples autochtones des Outre-mer français. Si certaines des mesures instaurées à ce jour seront analysées dans la deuxième partie de cet avis, la CNCDH considère néanmoins que les mesures prises restent lacunaires, les autochtones continuant à subir une marginalisation et un manque d'accès aux droits par rapport aux non-autochtones. Certains de ces aménagements se voient contestés notamment par les populations elles-mêmes qui estiment que les politiques mises en œuvre ne répondent pas à leurs besoins.

Tout le paradoxe de la position française à l'égard de ses peuples autochtones réside dans cette reconnaissance implicite législative et administrative, bien que frileuse, des peuples autochtones, alors même que la reconnaissance symbolique, sur le plan terminologique, n'est pas consacrée. Les aménagements mis en œuvre ne sont jamais élaborés de manière expresse pour les peuples autochtones. Par exemple, en Guyane, l'Etat a créé la commune d'Awala Yalimapo en 1989. Officiellement, celle-ci a été créée en raison de sa situation géographique alors que sa création reposait avant tout sur des critères ethniques⁹². De même, le régime des droits d'usage collectifs crée en 1987⁹³ à l'égard des « *communautés d'habitants tirant traditionnellement leurs moyens de subsistance de la forêt* » a soigneusement évité la référence aux peuples ou populations autochtones. Pourtant, l'on peut aisément comprendre que, si aucune communauté n'est a priori exclue de ce dispositif d'accès à la terre, la communauté en question doit justifier de pratiques de la forêt et souhaiter un usage collectif et non individuel d'un territoire. Cela ne s'adresse donc de facto qu'aux peuples autochtones.

La CNCDH souligne que l'égalité consiste à traiter identiquement les situations identiques mais à traiter spécifiquement les situations spécifiques. Ce principe, communément admis par la jurisprudence tant nationale⁹⁴ qu'internationale⁹⁵, permet

92 M. Elfort « *Pouvoirs publics, populations amérindiennes et bushinenge en Guyane française* », Pouvoirs dans la Caraïbe, Revue du CRPLC, 2010, p.67-92.

93 Décret n° 87-267 du 14 avril 1987 modifiant le Code du domaine de l'Etat et relatif aux concessions domaniales et autres actes passés par l'Etat en Guyane en vue de l'exploitation ou de la cession de ses immeubles domaniaux.

94 Décision du Conseil constitutionnel du 27 janvier 1979, p. 73 « (...) le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce qu'une loi établisse des règles non identiques à l'égard de catégories de personnes se trouvant dans des situations différentes, mais qu'il ne peut en être ainsi que lorsque cette non-identité est justifiée par la différence de situation et n'est pas incompatible avec la finalité de la loi »

95 Recommandation générale n°32 (2009) concernant la signification et la portée des mesures spéciales dans la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination. Le CERD a précisé que le terme « non-discrimination » ne signifie pas qu'il soit nécessaire d'appliquer un traitement uniforme lorsqu'il existe des différences importantes entre la situation d'une personne ou d'un groupe et

d'assurer pleinement le respect du principe de non-discrimination. Elle souhaite toutefois insister sur le fait qu'une telle différenciation ne saurait déboucher sur des discriminations fondées sur des critères inadmissibles (tels que la race) ou entraînant des injustices par rapport à la partie non autochtone de la population. Pour assurer une égalité réelle entre autochtones et non-autochtones, la CNCDH souhaite rappeler qu'il est fondamental que la France prenne davantage en considération les caractéristiques particulières des autochtones dans sa législation et conduise à leur égard des politiques publiques véritablement adaptées⁹⁶.

Recommandation n°4 : La CNCDH souhaite rappeler qu'à chaque situation spécifique un traitement spécifique doit s'appliquer, cela n'est pas contraire au principe d'égalité et de non-discrimination⁹⁷ mais vise au contraire à en assurer l'effectivité. Une politique volontariste, cohérente et continue des pouvoirs publics à l'égard des peuples autochtones est nécessaire pour respecter, protéger et mettre en œuvre l'ensemble de leurs droits.

A cet égard, la CNCDH recommande la mise en place de plans d'action spécifiques, dotés de financements dédiés, afin de réaliser les objectifs de la *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones* de 2007. L'ensemble des acteurs compétents (Etat, collectivités territoriales, représentants des peuples autochtones et société civile) devra être associé à leur réflexion, leur élaboration, leur mise en œuvre et leur évaluation.

b) Le défaut de reconnaissance des droits collectifs : un frein au principe d'égalité et de non-discrimination

La France devrait prendre en compte une des revendications majeures des peuples autochtones, en reconnaissant leurs droits collectifs⁹⁸, à savoir des droits individuels dont l'exercice présuppose l'appartenance à un groupe⁹⁹. Les droits collectifs des peuples autochtones sont autant politiques, économiques, sociaux que culturels. De plus, par essence, tous les droits de l'homme ont une composante culturelle, liée aux

celle d'une autre personne ou d'un autre groupe, ou, en d'autres termes, s'il existe une raison objective et raisonnable d'appliquer un traitement différencié.

96 Le Mécanisme d'experts sur les peuples autochtones a souligné que pour parvenir à l'égalité réelle, il peut s'avérer nécessaire de traiter les peuples autochtones comme un groupe distinct confronté à des circonstances exceptionnelles. A/HRC/EMRIP/2012/4, par.87.

97 Cour EDH, Saumier c. France, 12 janvier 2017, req. n°74734/14. La Cour déclare que « s'appliquent des régimes juridiques distincts à des personnes qui se trouvent dans des situations distinctes » rappelant que l'application de régimes juridiques distincts à des personnes placées dans des situations distinctes n'implique pas discrimination.

98 La Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones accorde la prééminence aux droits collectifs à un degré sans précédent dans le droit international des droits de l'homme expliqué par le fait que les peuples autochtones organisent leurs sociétés en tant que groupe.

99 Audition de Isabelle Schulte-Tenckhoff, Professeure d'anthropologie et de sociologie du développement, 28 septembre 2016. Voir également la jurisprudence du Comité des droits de l'homme, in Emmanuel Decaux (sous la dir.) *Le Pacte international sur les droits civils et politiques*, Economica, 2010.

notions d'accessibilité et d'adaptabilité. La reconnaissance des droits collectifs propres aux peuples autochtones est portée par la dimension collective de leurs modes de vie. Eu égard à la situation de marginalisation de ces peuples, les droits individuels ne sont pas toujours suffisants pour assurer l'effectivité de l'accès aux droits fondamentaux.

La France continue à affirmer qu'en vertu des principes d'indivisibilité et d'égalité de tous les citoyens devant la loi, la reconnaissance de droits collectifs à des groupes d'individus au sein du peuple français¹⁰⁰ est impossible au regard de l'interprétation de l'article 1er de la Constitution qui reconnaît uniquement les droits individuels. Les organes des traités des Nations unies lui recommandent pourtant d'envisager cette reconnaissance¹⁰¹ au motif que les peuples autochtones des territoires ultramarins font partie intégrante de la République française et doivent être traités sur un pied d'égalité avec les autres, égalité passant obligatoirement par la reconnaissance de droits collectifs. La CNCDH soutient cette recommandation bien qu'elle soit consciente que la question de la reconnaissance de droits collectifs propres aux peuples autochtones est complexe, au regard des autres composantes de la population d'un territoire. En effet, elle implique un changement radical qui rompt avec l'approche traditionnelle française de protection des droits fondamentaux et des identités culturelles. Néanmoins, la CNCDH considère que la mise en œuvre universelle des droits de l'homme passe aussi par cette reconnaissance. Les droits des peuples autochtones tant collectifs qu'individuels peuvent coexister, une catégorie de droits n'étant pas exclusive de l'autre. Le paragraphe 18 du Préambule de la Constitution de 1946 « écartant tout système de colonisation fondé sur l'arbitraire » garantissait à tous « l'exercice individuel ou collectif des droits et libertés » qu'il proclamait. En matière d'accès à la terre, la France reconnaît « l'existence sur les terrains domaniaux de la Guyane de droits d'usage collectifs pour la pratique de la chasse, de la pêche et, d'une manière générale, pour l'exercice de toute activité

100 Le défaut de reconnaissance des droits collectifs spécifiques aux peuples autochtones par les autorités françaises est la conséquence directe de l'application du principe d'indivisibilité et d'unicité de la République exposé antérieurement : « ces principes fondamentaux s'opposent à ce que soient reconnus des droits collectifs à quelque groupe que ce soit défini par une communauté d'origine, de culture, de langue ou de croyance » Déc. n°99-412 DC du 15 juin 1999, Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, JO du 18 juin 1999, p.8964 et s. ; « En vertu du principe d'indivisibilité du peuple français, notre Constitution interdit d'accorder des droits collectifs à des catégories de population sur le fondement de l'autochtonie » a déclaré Barbara Pompelli, secrétaire d'Etat à la biodiversité à l'occasion de l'examen du projet de loi sur la biodiversité. ; Sur la scène internationale, la France rappelle également régulièrement cette position énonçant que « pour la France, en vertu de l'indivisibilité de la République et conformément au principe fondamental d'égalité et de son corollaire, le principe de non-discrimination, des droits collectifs ne peuvent prévaloir sur les droits individuels » : voir par exemple en ce sens, l'intervention du Représentant permanent de la France auprès du Groupe de travail « Droits des populations autochtones », 27 juin 2006 ; Plus récemment, à l'occasion de l'adoption de l'Examen périodique universel de la France en 2013, elle a rappelé une fois encore son opposition à la reconnaissance de droits collectifs : intervention du Représentant permanent de la France auprès des Nations unies à Genève, au Conseil des droits de l'homme des Nations unies, 6 juin 2013.

101 Observations finales du CERD suite à l'examen des dix-septième, dix-huitième et dix-neuvième rapports périodiques de la France 23 septembre 2010, CERD/C/FRA/CO, §18 ; Observations finales du CERD suite à l'examen des vingtième et vingt-et-unième rapports périodiques de la France, 10 juin 2015, CERD/C/FRA/CO/20-21, §11, 12, 13 et 14.

nécessaire à la subsistance » des « communautés d'habitants tirant traditionnellement leurs moyens de subsistance de la forêt »¹⁰².

Premièrement, il conviendrait d'interpréter les droits individuels à la lumière des spécificités autochtones, sous le prisme d'une dimension collective, afin que ces droits aient un sens pour ces peuples et puissent effectivement être mis en œuvre. À l'instar de la Cour interaméricaine des droits de l'homme, la CNCDH considère que les droits fondamentaux doivent être interprétés de manière différenciée en fonction de leurs bénéficiaires, notamment lorsqu'il s'agit de peuples autochtones¹⁰³. Par exemple, la lecture du droit de propriété des individus issus de groupes autochtones implique une interprétation différente de celle issue du droit civil classique. La vision autochtone de la possession de la terre ne « correspond pas nécessairement à la conception classique de la propriété, mais elle mérite la même protection » du droit fondamental à la propriété¹⁰⁴, consacré au niveau international sur le plan tant individuel que collectif¹⁰⁵. Le principe de non-discrimination implique la reconnaissance des formes de propriété spécifiques des peuples autochtones « *indépendamment des modalités de propriété créées par la société dominante* »¹⁰⁶.

Deuxièmement, il faut mentionner qu'accorder des droits collectifs à des peuples autochtones en tant que groupe n'est pas contraire au principe d'égalité devant la loi de tous les citoyens et de non-discrimination. Sans être constitutive de privilèges, la reconnaissance de ces droits collectifs se révèle être une arme efficace de lutte contre les inégalités subies par ces peuples¹⁰⁷. Le rapport du séminaire des Nations unies sur les effets du racisme et de la discrimination raciale sur les relations sociales et économiques entre populations autochtones et États, publié en 1989, estimait à cet égard que « *la protection effective des droits humains individuels et des libertés fondamentales des peuples autochtones ne peut pas être réellement atteinte sans la*

102 Décret n° 87-267 du 14 avril 1987 *op.cit.*

103 « *Les Etats doivent garantir, en conditions d'égalité, le plein exercice et la pleine jouissance des droits [des] personnes [...] sujettes à leur juridiction. Il est cependant nécessaire de souligner que, pour garantir effectivement ces droits, en interprétant et appliquant leur normative interne, les Etats doivent prendre en considération les caractéristiques propres qui différencient les membres des peuples autochtones de la population en général et qui constituent leur identité culturelle* ». Cour interaméricaine des droits de l'homme (Cour IADH), Communautés autochtones Yakye Axa c. Paraguay, 17 juin 2005, Série C, n°125 §51.

104 Cour IADH, Communauté autochtone Sawhoyamaxa c.Paraguay, 29 mars 2006, Série C, n° 146, §120.

105 Article 17 de la Déclaration universelle des droits de l'homme dispose que « *Toute personne, aussi bien seule qu'en collectivité, a droit à la propriété* ».

106 James Anaya, *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*, Ed. Trotta, 2005, Madrid, p.204.

107 Voir par exemple le rapport alternatif de la Ligue des droits de l'homme à propos des dix-septième, dix-huitième et dix-neuvième rapports périodiques de la France, devant le CERD, 11 et 12 août 2010. Disponible sur http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/FRA/INT_CERD_NGO_FRA_77_8789_E.pdf.

reconnaissance de leurs droits collectifs »¹⁰⁸. Une telle reconnaissance est nécessaire pour assurer la pérennité de leur existence, de leur développement et de leur bien-être.

Recommandation n°5 : En vertu du droit international des droits de l'homme, les droits peuvent être à la fois exercés de manière individuelle et collective. La CNCDH recommande aux autorités françaises de reconnaître les droits collectifs relatifs aux peuples autochtones, vecteur essentiel d'une protection effective de l'ensemble de leurs droits fondamentaux. Le Préambule de la *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones* affirmant à cet égard que « *les peuples autochtones ont des droits collectifs qui sont indispensables à leur existence, à leur bien-être et à leur développement intégral en tant que peuples* ».

3. Les aménagements apportés au cadre unitaire

L'affirmation du principe unitaire n'exclut pas la reconnaissance de particularismes. Certains d'entre eux, qui avaient notamment été envisagés par le Préambule de la Constitution de 1946, ont ensuite été consacrés par la Constitution de 1958. Ainsi, la France semble reconnaître, à tout le moins implicitement, certains particularismes des peuples autochtones par le biais de statuts constitutionnels et administratifs des territoires ultramarins dont relèvent ces populations. On constate cependant que la prise en compte des spécificités dépend du régime législatif applicable et du degré d'autonomie de la collectivité au sein de laquelle évoluent les autochtones.

a) Le régime applicable en Guyane peu favorable aux Amérindiens

La révision constitutionnelle de 2003 a fait de la décentralisation le principe de base de l'organisation administrative française dont la référence, à côté des principes fondateurs de la République, traduit une conciliation, au plan constitutionnel, entre indivisibilité de la République et reconnaissance des particularismes régionaux. En effet, l'article 72-3 de la Constitution témoigne d'une prise de conscience des réalités politiques et culturelles indispensable pour rendre plus effective la démocratie territoriale¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Report of the United Nations Seminar on the Effects of Racism and Racial Discrimination on the Social and Economic Relations between Indigenous Peoples and States, Doc. E/CN.4/1989/22.

¹⁰⁹ Article 72-3 de la Constitution : « La République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité.

La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre et Miquelon, les îles Wallis et Futuna et la Polynésie française sont régies par l'article 73 pour les départements et les régions d'outre-mer, et pour les collectivités territoriales créées en application du dernier alinéa de l'article 73, et par l'article 74 pour les autres collectivités.

Le statut de la Nouvelle-Calédonie est régi par le titre XIII.

La loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises et de Clipperton. »

La prise en compte des particularismes autochtones demeure néanmoins difficile en Guyane, département et région d'Outre-mer (DROM)¹¹⁰ (constituée en collectivité unique depuis 2015), où « *la tendance est à l'alignement sur le droit commun* »¹¹¹. La Guyane est soumise à la logique de l'identité législative, consacrée par l'article 73 de la Constitution. Même si cet article prévoit la possibilité d'une habilitation législative pour adapter et élaborer des lois et décrets¹¹², cela est très encadré et fait l'objet d'une interprétation stricte par le Conseil constitutionnel. En outre, les règles faisant l'objet d'une adaptation ne peuvent porter sur des domaines régaliens, comme la nationalité, les droits civiques, ou le droit pénal¹¹³. L'habilitation ne peut intervenir lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti. Il semble donc difficile de reconnaître un pouvoir législatif propre à la Guyane s'agissant d'une réglementation et d'une législation adaptées aux peuples autochtones de son territoire. De fait, certains ont considéré que cet article 73 constituait pour les Amérindiens de Guyane une impasse juridique¹¹⁴.

b) La prise en compte des particularismes autochtones par le biais de l'article 75 de la Constitution

Héritage de Constitution de 1946¹¹⁵, l'article 75 de la Constitution de 1958¹¹⁶ dispose que les citoyens de statut civil de droit commun conservent leur statut personnel tant qu'ils n'y ont pas renoncé¹¹⁷. On aboutit ainsi à des systèmes sui generis de coexistence,

110. Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion et Mayotte.

111. R. Debbasch, « L'indivisibilité de la République et l'existence de statuts particuliers en France », *Revue française de droit constitutionnel* 30, 1997, p.368.

112. Article 73 de la Constitution : « Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités.

Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées selon le cas, par la loi ou par le règlement.

Par dérogation au premier alinéa et pour tenir compte de leurs spécificités, les collectivités régies par le présent article peuvent être habilitées, selon le cas, par la loi ou par le règlement, à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi ou du règlement. (...)»

113. Article 73 alinéa 4 de la Constitution dispose que « ces règles ne peuvent porter sur la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral. Cette énumération pourra être précisée et complétée par une loi organique.»

114. T. Michalon, « Les aspects institutionnels de l'avant-projet de 1984 », *Coutumes et Droit en Guyane*, p.153-164.

115. Article 82 de la Constitution de la IV^{ème} République.

116. Article 75 de la Constitution : « Les citoyens de la République qui n'ont pas le statut civil de droit commun, seul visé à l'article 34, conservent leur statut personnel tant qu'ils n'y ont pas renoncé ».

117. Selon l'ouvrage de N. Rouland et al. op.cit : « Pour certains, l'article 75 est constitutif de la notion de minorité (sans doute vaudrait-il mieux parler d'autochtones) ». Les auteurs citent A. Boyer qui écrivait que « Le principe de la distinction des statuts personnels repose sur le constat d'une impossibilité : certaines

sur un pied d'égalité, d'un droit civil codifié et d'une coutume locale souvent de tradition orale. Une personne disposant d'un statut personnel est soumise au droit civil local ou coutumier et non au droit civil de droit commun. Cela se traduit par la coexistence d'un état civil coutumier et d'un état civil officiel, ainsi que de deux catégories de juridictions.

Ce « *statut personnel* » appelé également « *statut de droit local* » ou encore « *statut de droit coutumier* », peut être utilisé comme un outil par les populations autochtones pour affirmer leurs spécificités. « *Aucun texte ne définit le périmètre exact du statut personnel* »¹¹⁸ mais la pratique peut toutefois admettre qu'il inclue le droit des personnes, les règles successorales, le droit des biens et les contentieux y afférents. Expression d'une normativité sociale, la coutume est un ensemble de principes, de manières, d'attitudes, de gestes, de conceptions qui construisent une façon originale de « *faire société* » en constituant collectivement une identité unique en son genre¹¹⁹.

Ce statut personnel ne concerne aujourd'hui qu'une partie des populations ultramarines¹²⁰ établies sur les territoires de Nouvelle-Calédonie, de Wallis et Futuna¹²¹ et, jusqu'à la départementalisation en 2010, à Mayotte¹²². La consécration officielle du

populations, connaissant des traditions juridiques trop différentes de celles connues dans les autres parties de l'État, ne peuvent se voir imposer le statut civil de droit commun. L'article 75 de la Constitution constitue, dès lors, la reconnaissance du droit des minorités. » » Boyer, Le statut constitutionnel des TOM et l'État unitaire, thèse droit, Aix (1991), p. 382.

118. François Garde, « Les autochtones et la République », RFDA, 1999, p.1.

119. *La coutume en Nouvelle-Calédonie : le droit d'être soi-même*, R. Lafargue, Maison de la Nouvelle-Calédonie, Conférence du 28 juin 2012. Disponible sur www.gitpa.org/web/LASFARGUES%20.pdf.

120. « *Si tous les citoyens relevant d'un statut personnel sont des autochtones, tous les autochtones ne relèvent pas d'un statut personnel* » S. Blanchy et Y. Moatty, « *Le statut civil de droit local à Mayotte : une imposture ?* », *Droit et société*, 1/2012 (n°80), p.117 à 139.

121. Le législateur a opté pour un statu quo institutionnel où la hiérarchie coutumière (la collectivité est composée de trois royaumes) se confond avec la hiérarchie de droit commun. A Wallis et Futuna, les districts administratifs épousent la répartition des villages en chefferies. Il n'y a pas de communes. Le représentant de l'État a seulement un pouvoir réognitif sur la nomination des rois. L'ensemble de la vie économique et sociale est gérée par la coutume sous le prisme du statut civil particulier, cela étant très protecteur pour les populations de cette collectivité.

122. Loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 *relative à Mayotte*, articles 59 et suivants : ces articles précisent les règles de conciliation du statut civil de droit local avec celui de droit commun et les modalités de renonciation au statut de droit local.

Le droit coutumier, inspiré du droit musulman, des coutumes africaines et malgaches, s'applique aux Mahorais qui ont décidé de conserver leur statut personnel. Cependant, dans le cadre du projet de départementalisation, une réforme du statut personnel de droit local applicable à Mayotte s'est progressivement opérée. Plusieurs dispositions ont successivement rapproché le droit civil applicable à Mayotte de celui en vigueur en métropole, supprimant de facto le statut civil coutumier en le vidant de son contenu. Voir par exemple : Ordonnance n° 2000-219 du 8 mars 2000 *relative à l'état civil à Mayotte* ; Loi de programme pour l'Outre-mer, 21 juillet 2003, n° 2003-660 ; Ordonnance portant dispositions relatives au statut civil de droit local applicable à Mayotte et aux juridictions compétentes pour en connaître n° 2010-590 du 3 juin 2010.

Cette question sera plus spécifiquement traitée dans un autre avis de cette étude axé sur l'accès et le fonctionnement de la justice.

droit coutumier en Polynésie française n'existe plus depuis 1945¹²³. En Guyane, si celui-ci n'a jamais véritablement existé ni été officiellement consacré, il pourrait s'appliquer de facto dès lors que les autochtones n'ont à aucun moment abandonné juridiquement et formellement ce statut. C'est d'ailleurs une des revendications de l'Organisation des nations autochtones de Guyane (ONAG) qui demande à l'Etat de reconnaître un « *statut coutumier en Guyane* »¹²⁴.

Partant de ces constats, il convient de mentionner que l'article 75 de la Constitution peut contribuer à la prise en compte des spécificités des peuples autochtones français. Mais ce qui vaut pour les Kanak de Nouvelle-Calédonie ne saurait s'appliquer aux Amérindiens de Guyane.

c) Le cas particulier de la Nouvelle-Calédonie

L'Accord de Nouméa érige le droit kanak en élément central de l'identité et consacre la terminologie de « *peuple kanak* ». Il évoque le lien à la terre et impose l'application de la coutume dans les litiges interpersonnels (droit des personnes et de la famille et droit des contrats) et en matière foncière. L'accord reconnaît explicitement la légitimité des revendications des Kanak, leur « *civilisation propre, avec ses traditions, ses langues, la coutume qui organisait le champ social et politique* », « *leur culture et leur imaginaire* » et leur « *identité [...] fondée sur un lien particulier à la terre* », remettant alors en cause la position française traditionnelle de refus de reconnaissance de peuples autres que le « *peuple français* »¹²⁵. Le statut de la Nouvelle-Calédonie, défini par une loi organique de 1999¹²⁶ reprenant les stipulations de l'Accord de Nouméa, déroge sans conteste à la tradition unitaire et républicaine française.

Outre la reconnaissance de cette « *identité kanak* », l'autonomie de la collectivité néo-calédonienne et le partage de souveraineté entre la France et la Nouvelle-Calédonie, permettent une plus grande finesse dans l'élaboration des politiques publiques visant les Kanak. Et ce, en instituant un pouvoir local important (adoption de « *lois du pays* »), et en adaptant de manière systématique les lois françaises à la réalité néocalédonienne. L'exemple calédonien montre que les aménagements fondés sur l'origine ethnique sont possibles à condition qu'ils soient autorisés par la Constitution¹²⁷.

123. Ordonnance du 24 mars 1945 *relative à la suppression du statut particulier en Polynésie française / Le traité d'annexion du 29 juin 1880 qui érige les îles australes, Marquises, Tuamotu, des Gambier et de la Société en « établissements français de l'Océanie »* prévoyait pourtant expressément la conservation des coutumes polynésiennes.

124. Audition de Florencine Edouard, Coordinatrice de l'ONAG, 28 septembre 2016.

125. Décision n°91-290 DC du 9 mai 1991 *op.cit.*

126. *Loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie*, 19 mars 1999, n° 99-909.

127. Déc. n°99-410 DC du 15/3/99, *Loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie*, JO du 21 mars 1999, p.4234.

Il faut souligner que tout cela n'a été rendu possible que parce que l'Accord de Nouméa est un accord de décolonisation progressive. D'aucuns considèrent que c'est uniquement pour cette raison que l'Etat a formellement reconnu l'existence, dans la République, d'un peuple autre que le peuple français : si une telle consécration a pu voir le jour, c'est principalement en raison du caractère transitoire d'un tel accord¹²⁸. Au sein des Outre-mer, l'exemple calédonien constitue une exception au regard du traitement par l'Etat français de ses autochtones.

La perspective institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie reste encore à définir, et le sera à la suite du référendum d'autodétermination prévu en 2018. La CNCDH souhaiterait mentionner que quelle que soit l'issue du référendum, les acquis positifs de l'Accord de Nouméa doivent être préservés à l'avenir.

B. La reconnaissance des peuples autochtones par la France à travers le prisme des textes internationaux

Il a été plusieurs fois indiqué à la CNCDH la faible participation des autorités françaises dans les instances internationales de protection des peuples autochtones¹²⁹, ce qui a été fermement contesté par les représentants du ministère des Affaires étrangères lorsqu'ils ont été auditionnés par la Commission. Il faut rappeler que la France est très présente, en qualité de membre ou d'observateur, lors des travaux du Conseil des droits de l'homme. Elle a également activement participé à la négociation de la résolution sur la Décennie internationale des peuples autochtones et, pendant de nombreuses années, aux travaux d'élaboration de la *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones* et a voté en sa faveur¹³⁰. S'agissant de la coopération avec le Rapporteur spécial sur les peuples autochtones, la France, conformément à sa politique d'invitation permanente des rapporteurs spéciaux, a accepté la demande formulée par M. Anaya de se rendre en Nouvelle-Calédonie, visite qui s'est tenue en février 2011¹³¹. Une seconde visite du Rapporteur spécial en France n'est pas pour l'instant à l'ordre du jour. Enfin, elle fournit un appui financier en contribuant au Fonds de contribution

128. S. Guyon et B. Trepied, « *Les autochtones de la République : Amérindiens, Tahitiens et Kanak face au legs colonial français* », *op.cit.*, p.111.

129. Audition de Patrick Kulesza, directeur du Groupe international de travail pour les peuples autochtones (GITPA) www.gitpa.org/, 19 octobre 2016.

130. Le représentant de la France, dans sa réponse au rapport sur la Nouvelle Calédonie de James Anaya affirme que « la France mène une politique internationale active en faveur de la reconnaissance des peuples autochtones et de leur pleine jouissance des droits fondamentaux. C'est à ce titre qu'elle a coparrainé et voté en faveur de la résolution qui a adopté la *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones en 2007* ». Dialogue interactif avec le Rapporteur Spécial sur les droits des peuples autochtones, 18ème session du Conseil des droits de l'homme, Genève, 20 septembre 2011, intervention de la France disponible sur : www.franceonugeneve.org/CDH18-Dialogue-interactif-avec-le

131. Rapport du Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones, M. James Anaya, La situation du peuple kanak de Nouvelle-Calédonie (France), 14 septembre 2011, A/HRC/18/35/Add.6. Disponible sur www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/SR/A-HRC-18-35-Add6_fr.pdf

volontaire des Nations unies pour les peuples autochtones.

Tout autre est la question de la représentation des populations d'outre-mer dans les enceintes internationales. A cet égard, un directeur d'administration centrale a pu regretter récemment « *le peu de citoyens français originaires des départements d'outre-mer aux postes d'ambassadeurs* »¹³². Une plus grande diversité au sein de la fonction publique, comme une participation accrue de la société civile donneraient plus de force au discours français sur la volonté d'intégration au sein d'une République indivisible.

Recommandation n°6 : La CNCDH recommande à la France de maintenir une présence assidue et une participation active dans les instances internationales traitant de la question des peuples autochtones, en suivant les débats et en assurant une cohérence des positions françaises au sein de ces enceintes (tant au sein des organisations spécialisées qu'au sein des organisations régionales). Ces instances sont en effet des lieux de dialogue multipartites où sont abordées les problématiques des peuples autochtones et envisagées des solutions pour une meilleure protection et promotion des droits des peuples autochtones.

1. Le refus de ratification de la Convention n°169 relative aux peuples indigènes et tribaux de l'Organisation internationale du Travail

L'Organisation internationale du Travail (OIT) a été la première instance internationale à œuvrer pour la protection des peuples autochtones, et ce, dès sa création en 1920. La *Convention n°107 relative aux populations autochtones et tribales de 1957*¹³³ a été le premier instrument juridique international contraignant à se consacrer à la question avant d'être révisée par la Convention n°169 de 1989 qui la modernise en se référant expressément aux peuples « *indigènes* » en tant que sujets de droits collectifs¹³⁴. La Convention n°169 constitue une référence internationale en matière de défense des droits des peuples autochtones.

La convention affirme que ces peuples doivent bénéficier de tous les droits fondamentaux, du principe d'égalité au sein même des populations et à l'égard des autres, du respect des droits sociaux, économiques et culturels et d'une totale absence de discrimination à leur égard¹³⁵. En reconnaissant les spécificités culturelles

132. C. Lequesne, *Ethnographie du Quai d'Orsay*, CNRS Editions, 2016, p.45.

133. Disponible sur www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0:NO::P12100_ILO_CODE:C107

134. La Convention reconnaît les droits à la terre, au territoire et aux ressources naturelles des peuples autochtones ainsi que d'autres droits liés à la reconnaissance et à l'exercice de l'identité culturelle.

135. Le préambule est particulièrement explicite s'agissant de l'esprit protecteur des droits, de la non-discrimination et du respect des différences des peuples autochtones : « [...] Notant les normes internationales énoncées dans la convention et la recommandation relatives aux populations autochtones et tribales, 1957;

Rappelant les termes de la Déclaration universelle des droits de l'homme, du Pacte international relatif aux

des autochtones, en garantissant effectivement l'intégrité physique et spirituelle de ces peuples, en luttant contre la discrimination à leur égard, en exigeant leur consultation pour les mesures les concernant, en demandant des mesures spécifiques pour les protéger, cette convention internationale porte au plus haut degré l'exigence républicaine d'égalité de tous devant la loi : les situations différentes doivent être réglées de façon différente.

L'Etat se refuse à envisager la ratification de la convention au nom du principe d'unicité et d'indivisibilité de la République. Il avance également que « *cette incompatibilité constitutionnelle n'a néanmoins jamais constitué un obstacle à l'adoption par la France de politiques ambitieuses en faveur des populations autochtones* »¹³⁶. Pourtant, les organes des traités¹³⁷ lui rappellent régulièrement la nécessité de ratifier cette convention, tout comme d'autres Etats lors de l'Examen périodique universel¹³⁸, ou encore la société civile¹³⁹. Alors que cette ratification, toujours en cours de discussion au sein du Parlement et régulièrement évoquée par les parlementaires¹⁴⁰, l'Etat semble enfermé dans ses contradictions¹⁴¹. Le refus de ratification par la France

droits économiques, sociaux et culturels, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et des nombreux instruments internationaux concernant la prévention de la discrimination;

Considérant que, étant donné l'évolution du droit international depuis 1957 et l'évolution qui est intervenue dans la situation des peuples indigènes et tribaux dans toutes les régions du monde, il y a lieu d'adopter de nouvelles normes internationales sur la question en vue de supprimer l'orientation des normes antérieures, qui visaient à l'assimilation;

Prenant acte de l'aspiration des peuples en question à avoir le contrôle de leurs institutions, de leurs modes de vie et de leur développement économique propres et à conserver et développer leur identité, leur langue et leur religion dans le cadre des Etats où ils vivent;

Notant que, dans de nombreuses parties du monde, ces peuples ne peuvent jouir des droits fondamentaux de l'homme au même degré que le reste de la population des Etats où ils vivent et que leurs lois, valeurs, coutumes et perspectives ont souvent subi une érosion;

Appelant l'attention sur la contribution particulière des peuples indigènes et tribaux à la diversité culturelle et à l'harmonie sociale et écologique de l'humanité ainsi qu'à la coopération et à la compréhension internationales; (...)»

136. Voir par exemple la réponse du Ministère des affaires étrangères à une question parlementaire, janvier 2015, disponible sur <http://questions.assemblee-nationale.fr/q14/14-71040QE.htm>

137. Voir par exemple les observations finales du CERD suite à l'examen des vingtième et vingt-et-unième rapports périodiques de la France, 10 juin 2015, CERD/C/FRA/CO/20-21. Le Comité a recommandé à l'Etat français de « prendre les mesures législatives nécessaires en vue de la ratification de la Convention n°169 de l'Organisation internationale du Travail relative aux peuples indigènes et tribaux », §18.

138. Rapport du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel – France – 21 mars 2013 - A/HRC/23/3 recommandations du Guatemala (recommandation n°120.15) et du Costa Rica (recommandation n° 120.20).

139. Par exemple, une pétition réunissant plus de 84 000 signatures a été remise à la Ministre des Outre-mer le 31 mars 2016 par le biais de représentations de peuples autochtones guyanais favorables à la ratification de cette convention. Disponible sur : www.change.org/p/reconnaissez-les-droits-des-am%C3%A9rindiens-de-guyane-fr-hollande-manuelvalls-ebareigts?source_location=petitions_share_skip ;

De même, au sein des instances internationales, les peuples des Outre-mer français eux-mêmes réclament cette ratification.

140. Voir par exemple : Question écrite n° 09601 de M. Jean-Étienne Antoinette (Guyane - SOC) publiée dans le JO Sénat du 05/12/2013 - page 3459 ; Question écrite n° 71040 de M. Eric Jaltou (Guadeloupe – Socialiste, écologiste et républicain) publiée dans le JO Assemblée nationale du 09/12/2014 - page 10135.

141. « *Il est vrai que se pose la question de la prise en compte des spécificités des populations*

de la Convention n°169 doit être mis en balance avec son rôle décisif joué lors de l'adoption de la *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones*. Ce refus est d'autant plus étonnant que la France a pourtant participé à la rédaction de la Convention internationale n°169 de l'OIT, qu'elle a ensuite signé.

Concrètement, l'absence de ratification de la Convention prive la France d'un instrument international de référence pour donner toute sa cohérence juridique à une action efficace de protection et de promotion des droits des peuples autochtones. La CNCDH souhaiterait se joindre à la Ligue des droits de l'homme¹⁴² pour rappeler au gouvernement français que cette convention n'a pas pour objet ou effet juridique de promouvoir le séparatisme, dès lors qu'« *elle consacre une garantie effective de l'intégrité physique et spirituelle des peuples autochtones vivant sur les territoires des Etats souverains en luttant pour ce faire contre toutes formes de discriminations à leur égard* »¹⁴³.

La ratification de la Convention n°169 permettrait de poser un cadre, un socle de protection et d'assurer une reconnaissance de ces peuples et de leur diversité. À terme, une telle reconnaissance des peuples autochtones leur assurerait une meilleure intégration dans la République française. Au regard de la situation de détresse sociale, économique et environnementale de ces populations, un acte fort de la part de l'Etat est nécessaire. Presque tous les pays de l'Amérique centrale et latine l'ont ratifiée¹⁴⁴. Au Brésil, en Colombie et en Bolivie, la ratification a suscité d'importantes réformes et inspiré des politiques visant à la reconnaissance de la légitimité de la diversité ethnique et culturelle de la population. En ratifiant la convention, la France rejoindrait le Danemark, l'Espagne, la Norvège et les Pays-Bas, les quatre Etats européens à avoir ratifié la Convention. De plus, sa crédibilité pour porter au niveau international un discours de respect de la diversité et du pluralisme en serait renforcée.

Ratifier cette convention permettrait une avancée dans la reconnaissance des droits fondamentaux à ces populations. L'avantage concret le plus évident tiendrait à la consécration du droit collectif à la terre¹⁴⁵ qui permettrait la restitution des terres aux peuples autochtones sans qu'on les oblige à les acheter individuellement

autochtones. Vous savez que ces populations sont régies par la même constitution et par les mêmes lois que les autres et que nous sommes, et à ce titre, dans l'incapacité de ratifier les accords de l'ONU relatifs aux droits autochtones ». Réponse de la Ministre des Outre-mer à la question au Gouvernement de la députée de la Guyane, Chantal Berthelot, à la Ministre chargée de l'outre-mer : « *quelle est la position du Gouvernement sur la reconnaissance des peuples autochtones de Guyane afin de favoriser leur bien-être et leur épanouissement ?* », 18 janvier 2012.

142. Rapport alternatif de la Ligue des droits de l'homme à propos des vingtième et vingt-et-unième rapports périodiques de la France transmis au CERD, 86ème session, 27 avril – 15 mai 2015. Disponible sur www.ldh-france.org/wp-content/uploads/2015/06/Rapport-alternatif-LDH-2015-d%C3%A9gfinif.pdf.

143. *Ibidem*.

144. À l'exception de la République dominicaine, de Barbade, des Bahamas, d'Haïti, de la Jamaïque, du Panama, de l'Uruguay, du Surinam, du Salvador et de Cuba.

145. Articles 13 à 19 de la Convention n°169.

(reconnaissance de la propriété collective). La reconnaissance de l'antériorité de l'occupation du territoire serait ainsi actée. En outre, s'agissant tout particulièrement des Amérindiens de Guyane, les conséquences dommageables sanitaires, sociales et environnementales liées à l'orpaillage, seraient indemnisées. Le droit à l'autonomie culturelle incluant le respect des modes de vie, coutumes, traditions, institutions, droits coutumiers, formes d'organisation sociale, droits linguistiques, serait également reconnu¹⁴⁶. La Convention assurerait également le respect du droit à la consultation et à la participation, qui constitue la pierre angulaire de la Convention. Elle exige que ces peuples participent de manière libre, préalable et informée aux processus politiques et de développement qui les concernent. La Convention pose ce principe non seulement en ce qui concerne les projets de développement spécifiques mais aussi de manière plus vaste, la gouvernance et la participation des peuples autochtones à la vie publique, en les autorisant à être parties aux décisions les concernant¹⁴⁷.

Recommandation n°7 : Pour assurer les nécessaires protection et promotion du droit des peuples autochtones à conserver, développer et transmettre aux générations futures leur identité propre tout en garantissant à leurs membres une égalité de traitement avec l'ensemble des citoyens, la CNCDH recommande à la France de ratifier la Convention n°169 de l'Organisation internationale du Travail relative aux peuples indigènes et tribaux.

Dans l'esprit de la CNCDH, cette recommandation vise à la protection des peuples autochtones étudiés dans cet avis mais également les Bushinenge¹⁴⁸, qui sont, conformément à la définition de la Convention¹⁴⁹, des « *peuples tribaux* »¹⁵⁰. Une

146. Article 5 de la Convention n°169.

147. Article 6 de la Convention n°169 définissant les modalités de la consultation qui doit être mise en place selon « des procédures appropriées », de « bonne foi » et à travers les « institutions représentatives ». Ils doivent pouvoir participer à « tous niveaux de la formulation, mise en œuvre et l'évaluation des mesures et des programmes qui les touchent ».

148. Les Noirs-Marrons sont des descendants d'esclaves, qui, au XVIII^e siècle, ont fui les plantations du pays adjacent, le Surinam, pour venir s'installer en Guyane. Ils sont composés de quatre groupes linguistiques (Aluku, Saramaka, Ndju'ka et Paramaka) répartis tant sur le littoral que dans l'intérieur, mais massivement concentrés le long du Maroni. Toutefois, force est de constater qu'il n'y a pas unanimité dans cette différenciation, certains considèrent ces peuples répondent également à la catégorie des « peuples autochtones ». Les problématiques auxquelles doivent faire face les Noirs-Marrons en Guyane sont dans une certaine mesure similaires à celles des Amérindiens (difficultés liées à l'orpaillage, à l'accès à la terre). L'insuffisance de la présence de l'Etat et de la mise en œuvre de politiques publiques dans ces territoires et à l'égard de ces populations a de nombreuses conséquences sur l'accès à leurs droits.

149. Selon la Convention n°169 de l'OIT, les peuples tribaux « *se distinguent des autres secteurs de la communauté nationale par leurs conditions sociales, culturelles et économiques et qui sont régis totalement ou partiellement par des coutumes ou des traditions qui leur sont propres ou par une législation spéciale* ».

Il semble toutefois que la distinction formulée entre peuples tribaux et indigènes possède un caractère largement artificiel, et a été introduite sous la pression de certains États asiatiques qui voulaient éviter de voir étendre la qualification d'« autochtones » à certaines de leurs populations. D'après l'ouvrage de N. Rouland et al. op.cit.

150. Ce ne sont pas des peuples autochtones, au sens de la « définition de travail » onusienne communément utilisée, mais des peuples tribaux. En effet, le critère d'antériorité d'occupation d'un territoire avant une

dissociation de leur statut serait préjudiciable.

2. Une reconnaissance politique : le vote de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones

La France contribue chaque année, à l'adoption par consensus, à l'Assemblée générale des Nations unies, comme au Conseil des droits de l'homme, des résolutions relatives aux peuples autochtones¹⁵¹. Mais, acte d'une importance sans précédent, la France, en votant la *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones*, a reconnu par là même l'existence d'autochtones sur son territoire. Pourtant, toutes les conséquences du vote historique de cette déclaration n'ont pas été tirées sur la scène nationale.

Au terme de plus de vingt années de travaux, la *Déclaration sur les droits des peuples autochtones* a été adoptée le 13 septembre 2007 à la suite d'un vote, à New York, par l'Assemblée générale des Nations unies malgré l'opposition des États-Unis, du Canada, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, qui se sont depuis prononcés en sa faveur.

« La *Déclaration sur les droits des peuples autochtones* n'établit aucun nouveau droit ou liberté qui n'existerait pas déjà dans d'autres instruments de droit de l'homme de l'ONU sinon qu'elle clarifie la manière dont ces droits doivent être mis en relation avec les conditions spécifiques des peuples autochtones »¹⁵². Même s'il s'agit d'une déclaration dépourvue de force juridique obligatoire, ce texte représente toutefois l'état du droit applicable a minima aux peuples autochtones, en veillant à écarter tout ce qui pourrait remettre en cause « l'intégrité territoriale ou l'unité politique d'un Etat souverain et indépendant »¹⁵³.

Lors de l'adoption de la déclaration, le représentant de la France est intervenu avec une explication de vote pour préciser l'ampleur de l'acceptation officielle des populations autochtones au sein de la République. Cela traduit la volonté de l'Etat français d'accepter de considérer certaines revendications à condition qu'elles soient

colonisation ne leur est pas applicable.

151. Voir par exemple, la résolution adoptée par l'Assemblée générale sur les droits des peuples autochtones, le 19 décembre 2016. A/RES/71/178.

152. R. Stavenhagen « Como hacer para que la Declaración sea efectiva », in C. Charters Claire et R. Stavenhagen (dir.) *El desafío de la Declaración, Historia y Futuro de la Declaración de la ONU sobre Pueblos Indígenas*, Copenhague, IWGIA, 2010, p.377.

153. L'article 43 de la *Déclaration* énonce que « Les droits reconnus dans la présente *Déclaration* constituent les normes minimales nécessaires la survie, à la dignité et au bien-être des peuples autochtones du monde ».

Les articles 1 et 2 de la *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones* stipulent que ces derniers ont le droit, à titre collectif ou individuel, de jouir pleinement de l'ensemble des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de ne faire l'objet d'aucune forme de discrimination.

circonscrites à l'espace de l'Outre-mer¹⁵⁴ et que le droit à l'autodétermination ne puisse s'exercer que « conformément aux normes constitutionnelles nationales »¹⁵⁵. Ainsi, pour un commentateur, « à la négation juridique des autochtones succède une reconnaissance explicite de leur existence »¹⁵⁶. Néanmoins, la France rappelle régulièrement que si elle « *s'est engagée politiquement et moralement à respecter* » les dispositions de la *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones*, les principes constitutionnels d'égalité des citoyens et celui d'indivisibilité « *interdisent la mise en place d'un régime juridique distinct entre les citoyens qui créeraient des catégories de populations avec des droits différents* »¹⁵⁷.

D'aucuns considèrent que l'adoption de la Déclaration a été possible parce qu'il existait déjà une exception au principe de l'unicité du peuple français : l'Accord de Nouméa. De ce point de vue, le dossier calédonien constitue une avancée politique importante qui a permis de lever les réticences de principe à l'égard de la Déclaration.

154. La France a en effet, par le biais d'une déclaration interprétative, décidé de limiter la portée nationale de la Déclaration « *aux autochtones des collectivités territoriales d'Outre-mer* », éliminant ainsi tout risque de se voir opposer des revendications d'autres communautés françaises.

155. À cette occasion la France a affirmé être « *directement concernée par les populations autochtones de ses collectivités territoriales d'outre-mer* » et conduire « *des programmes de soutien à leur développement économique et social dans un cadre adapté aux spécificités de ces populations* ». Intervention prononcée par le représentant de la France, à l'occasion de l'adoption de la *Déclaration sur les Droits des peuples autochtones*, Assemblée générale des Nations unies, 13 septembre 2007, New York. A/61/PV.108, p.11.

156. M. Elfort « Pouvoirs publics, populations amérindiennes et bushinenge en Guyane française », *op.cit.*

157. Voir par exemple la réponse du Ministère des affaires étrangères publiée dans le JO Sénat du 26/12/2013 - page 3716 à la suite d'une question parlementaire.

Partie II

Analyse de la prise en compte de particularismes à l'égard des peuples autochtones en Nouvelle-Calédonie et en Guyane

Les politiques d'assimilation successives ont fait subir des dommages considérables aux autochtones créant aujourd'hui un malaise et un mal-être chez certains d'entre eux¹⁵⁸ qui refusent d'être assimilés davantage. Non seulement les autochtones ne suscitaient pas réellement l'intérêt particulier de la France, mais encore, jusqu'au milieu du XX^{ème} siècle beaucoup pensaient à « l'extinction » de ces peuples¹⁵⁹.

Aujourd'hui, malgré le refus de la France de reconnaître formellement sur la scène nationale les « *peuples autochtones* » dans les Outre-mer, des aménagements législatifs et réglementaires ont permis de prendre en compte certaines particularités, traduisant une reconnaissance de ces populations, néanmoins plus implicite qu'assumée. En effet, afin de se conformer à la réalité sociale, des pratiques souples et originales ont été mises en œuvre, qui contrebalancent la rigidité de l'appareil juridique français structuré par les principes d'indivisibilité et d'égalité. Les politiques et mesures édictées ne reposent sur aucune politique publique globale mais s'efforcent d'essayer de répondre ponctuellement aux problèmes posés par les différences culturelles et d'adapter le droit aux revendications exprimées. Toutefois, ces dérogations spécifiques au bénéfice des autochtones ne sont pas pour autant suffisantes pour leur permettre de jouir effectivement de l'ensemble de leurs droits fondamentaux.

La CNCDH ne pouvant examiner de manière exhaustive les revendications, difficultés ou enjeux auxquels les autochtones font face, se bornera à présenter quelques manifestations de la reconnaissance, par les autorités françaises, de certains particularismes des Kanak de Nouvelle-Calédonie puis des Amérindiens de Guyane.

A. Les Kanak de Nouvelle-Calédonie

La situation en Nouvelle-Calédonie, tant institutionnelle que sociale et politique, est complexe et a connu de nombreuses évolutions. La Nouvelle-Calédonie est actuellement dans une position particulière dès lors qu'elle est en attente d'un

158. Rapport parlementaire « Suicides des jeunes Amérindiens en Guyane française » établi par la Sénatrice Aline Archimbaud et la Députée Marie-Anne Chapdelaine, remis au Premier ministre le 30 novembre 2015. Disponible sur <http://alinearchimbaud.fr/wp-content/uploads/2015/12/Suicide-des-jeunes-am%C3%A9rindiens-rapport-parlementaire-2.pdf>

159. Selon l'intervention d'Eric Navet à l'occasion de la projection/débat « Amérindiens de Guyane : les Teko un peuple en résistance », organisée par Le Comité de soutien aux Indiens des Amériques (CSIA), Paris, le 29 novembre 2016 : s'agissant tout particulièrement des Amérindiens, certains ont considéré jusque dans les années 1970 qu'ils allaient disparaître.

référendum d'autodétermination, qui devrait avoir lieu en 2018 (conformément à l'Accord de Nouméa prévoyant un délai maximum de vingt ans).

La CNCDH souhaite dresser un historique et un état des lieux de la situation des Kanak au sein de ces évolutions institutionnelles (§1) avant de se concentrer sur deux points particuliers : les questions foncières (§2) et la représentation politique des Kanak (§3).

1. La question de l'autochtonie en Nouvelle-Calédonie

Dans une première phase de revendications (à partir des années 1950), les Kanak souhaitaient l'autonomie, l'émancipation et le partage des pouvoirs. Ils ne se revendiquaient pas comme « *peuple autochtone* » mais aspiraient plutôt à la création d'un nouvel État, à l'indépendance. La question « autochtone » est apparue en Nouvelle-Calédonie dans les années 1990. Le Conseil National pour les Droits des Peuples Autochtones (CNDPA) de Nouvelle-Calédonie a été créé le 25 avril 1995 par les Grands Chefs et les chefs coutumiers représentant les huit aires coutumières du pays kanak, le mouvement associatif et les mouvements politiques et syndicaux. Plusieurs raisons ont probablement favorisé la diffusion de la cause des peuples autochtones¹⁶⁰ : la première tient à ce qu'il y a eu une recomposition des partis indépendantistes. Les indépendantistes ont gagné les îles du Nord tandis que leurs soutiens au Sud se trouvaient marginalisés ; déçus de la Fédération des comités de coordination indépendantistes, certains d'entre eux ont alors choisi, comme tactique de repli, de relancer la question sur les droits des peuples autochtones s'éloignant ainsi de la stratégie indépendantiste. La deuxième tient à l'ouverture du projet minier dans le Sud avant les années 2000, qui a entraîné une catastrophe écologique de grande ampleur et le délaissement des tribus vivant autour du site. Enfin, le ralliement au mouvement autochtone mondial via l'ONU à partir des années 1980 a accentué la montée en puissance des revendications au titre de l'autochtonie.

Les institutions coutumières se sont emparées du débat autochtone, considérant que la légitimité des Kanak n'est pas celle des urnes mais bien celle des chefferies et des clans. Le référentiel autochtone, coutumier, a été progressivement mis au goût du jour, supplantant celui de l'indépendance qui ne reflète plus désormais la volonté commune des Kanak. Toutefois, ce qui prédomine sur la scène politique reste la revendication indépendantiste et d'auto-détermination, tant chez les Kanak, que chez les non Kanak. Marginalisés par rapport aux indépendantistes, ceux qui maintiennent un discours d'autochtonie se sont aujourd'hui repliés sur une dimension identitaire culturelle. En effet, au sein du Sénat coutumier et du mouvement en faveur des peuples autochtones, la carte jouée est culturelle voire communautaire et promeut l'idée selon laquelle le monde kanak pourrait s'auto-suffire. Par conséquent aujourd'hui, on est confronté

160. Audition d'Alban Bensa, 23 novembre 2016

à une situation très particulière, traduisant la complexité des héritages coloniaux et enjeux postcoloniaux¹⁶¹ : dans un seul et même espace, le discours indépendantiste se voyant confronté à celui de l'autochtonie.

Régulièrement, les organes des traités font état des difficultés récurrentes et persistantes auxquelles les Kanak doivent faire face. Ils vivent en effet dans des conditions socio-économiques difficiles, voire dans une certaine pauvreté, alors qu'ils constituent le groupe démographique le plus important de la collectivité. D'importantes disparités dans la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels persistent toujours. Le peuple kanak doit faire face à un faible niveau d'études et d'emploi, à un état global sanitaire médiocre¹⁶², au paupérisme urbain¹⁶³, à une surreprésentation dans les logements sociaux et à la pollution d'une partie de ses terres et de ses eaux¹⁶⁴. Au sein même des Kanak, des inégalités apparaissent notamment entre les kanak vivant dans l'agglomération du grand Nouméa et ceux vivant dans les tribus qui sont globalement plus démunis. En outre, les questions foncières posent encore problème, tout comme les discriminations liées à l'accès à l'emploi, au logement, aux soins et à la culture¹⁶⁵. Selon le CERD, des difficultés récentes relatives à l'inscription discriminatoire dans les registres électoraux et aux restrictions injustifiées au droit de vote au détriment des Kanak ont également surgi¹⁶⁶.

Globalement, ils font face à des difficultés à maintenir et développer l'ensemble des aspects de leur identité culturelle. La conséquence de cette déperdition se traduit par un malaise dans la jeunesse kanak, comme chez les Amérindiens. L'on constate, entre autres, un fort taux d'abandon scolaire, un abus d'alcool et de cannabis, des comportements sexuels à risque, un taux élevé de suicide, une faible insertion sur le marché du travail¹⁶⁷. A ce titre, le CERD recommande à l'Etat d'assurer l'accès à

161. S.Guyon et B.Trepied, « Les autochtones de la République : Amérindiens, Tahitiens et Kanak face au legs colonial français », *op.cit.*, p.112.

162. La qualité des soins est élevée, mais on est en deçà de la métropole s'agissant de l'espérance de vie, de la mortalité néonatale, du suicide, de la tuberculose... Rapport du Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones, La situation du peuple kanak de Nouvelle-Calédonie (France), *op.cit.*

163. Selon le rapport du Rapporteur spécial, environ 8000 urbains vivent dans des habitats précaires (appelés « squats ») qui ne sont pas dotés des services de distribution d'eau, d'électricité et d'assainissement. Voir à cet égard « Les squats du Grand Nouméa : un phénomène urbain original », *Le Monde*, 5 décembre 2009.

164. Rapport du Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones, La situation du peuple kanak de Nouvelle-Calédonie (France), *op.cit.*

165. Observations finales du Comité sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CERD) suite à l'examen des 20ème et 21ème rapports périodiques de la France, 10 juin 2015, CERD/C/FRA/CO/20-21, §13

166. *Ibidem*.

167. S'agissant de cette jeunesse en mal-être, le Sénat coutumier a fait part au Rapporteur spécial à l'occasion de sa venue en 2011 de sa volonté de créer des centres culturels pour la jeunesse kanak mais s'est plaint de ne pas avoir de pouvoirs dans une telle prise de décisions et de manquer de moyens budgétaires.

l'éducation pour tous les enfants kanak, notamment dans les langues locales¹⁶⁸.

2. Une protection de la terre kanak par le biais du droit foncier à améliorer¹⁶⁹

Le préambule de l'Accord de Nouméa rappelle les bouleversements induits par la colonisation sur les terres des clans Kanak : « Une importante colonisation foncière a entraîné des déplacements considérables de population, dans lesquels des clans kanak ont vu leurs moyens de subsistance réduits et leurs lieux de mémoire perdus. Cette dépossession a conduit à une perte des repères identitaires. » L'Accord de Nouméa poursuit en énonçant que « l'identité de chaque Kanak se définit d'abord en référence à une terre », illustrant, à l'instar des peuples autochtones du monde entier, le caractère crucial de la question foncière. L'Accord de Nouméa a imposé l'application de la coutume dans ce domaine¹⁷⁰, traduisant ainsi un geste fort de la part de la France. Sont régies par la coutume les « terres coutumières », définies par la loi organique¹⁷¹ ainsi que les biens appartenant aux personnes ayant le statut civil coutumier. Ainsi, à la différence

168. *Ibidem*.

169. Pour aller plus loin, voir le rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale à l'outre-mer sur la sécurisation des droits fonciers dans les Outre-mer, « Une sécurisation du lien à la terre respectueuse des identités foncières : 30 propositions au service du développement des territoires », par M.Thani Mohamed Soilihi, rapporteur coordonnateur et MM. Mathieu Darnaud et Robert Laufoaulu, rapporteurs, juin 2016. Disponible sur www.senat.fr/rap/r15-721/r15-7211.pdf.

170. Extrait relatif au foncier de l'Accord de Nouméa « 14. La terre

L'identité de chaque Kanak se définit d'abord en référence à une terre.

Le rôle et les conditions de fonctionnement de l'Agence de développement rural et d'aménagement foncier (ADRAF) devront faire l'objet d'un bilan approfondi. Elle devra disposer des moyens suffisants pour intervenir dans les zones suburbaines. L'accompagnement des attributions de terre devra être accentué pour favoriser l'installation des attributaires et la mise en valeur.

Les terres coutumières doivent être cadastrées pour que les droits coutumiers sur une parcelle soient clairement identifiés. De nouveaux outils juridiques et financiers seront mis en place pour favoriser le développement sur les terres coutumières, dont le statut ne doit pas être un obstacle à la mise en valeur.

La réforme foncière sera poursuivie. Les terres coutumières seront constituées des réserves, des terres attribuées aux « groupements de droit particulier local » et des terres qui seront attribuées par l'ADRAF pour répondre aux demandes exprimées au titre du lien à la terre. Il n'y aura plus ainsi que les terres coutumières et les terres de droit commun. Des baux seront définis par le Congrès, en accord avec le Sénat coutumier, pour préciser les relations entre le propriétaire coutumier et l'exploitant sur les terres coutumières. Les juridictions statuant sur les litiges seront les juridictions de droit commun avec des assesseurs coutumiers.

Les domaines de l'État et du territoire doivent faire l'objet d'un examen dans la perspective d'attribuer ces espaces à d'autres collectivités ou à des propriétaires coutumiers ou privés, en vue de rétablir des droits ou de réaliser des aménagements d'intérêt général. La question de la zone maritime sera également examinée dans le même esprit. »

171. Article 18 de la loi organique du 19 mars 1999 « Sont régis par la coutume les terres coutumières et les biens qui y sont situés appartenant aux personnes ayant le statut civil coutumier. Les terres coutumières sont constituées des réserves, des terres attribuées aux groupements de droit particulier local et des terres qui ont été ou sont attribuées par les collectivités territoriales ou les établissements publics fonciers, pour répondre aux demandes exprimées au titre du lien à la terre. Elles incluent les immeubles domaniaux cédés aux propriétaires coutumiers.

Les terres coutumières sont inaliénables, incessibles, incommutables et insaisissables. »

des terres des Amérindiens de Guyane, les territoires traditionnels ont fait l'objet d'une reconnaissance législative.

Néanmoins, les modalités d'application du dispositif foncier actuel sont parfois difficiles et peuvent entraîner des conflits. Le CERD souligne que les questions foncières ne sont pas définitivement réglées et recommande « *de trouver un règlement définitif aux questions foncières qui subsistent en Nouvelle-Calédonie, y compris d'assurer l'accès aux zones de pêche et à la mer* »¹⁷².

La loi organique du 19 mars 1999, qui traduit les principes et orientations de l'Accord de Nouméa, distingue trois grands régimes de propriété. Au 31 décembre 2015, la propriété privée représentait 16% du territoire ; le domaine des collectivités¹⁷³, 55 % du territoire ; et les terres coutumières, 27 % du territoire¹⁷⁴. Dérogeant à la notion classique de propriété, la propriété coutumière a été pleinement consacrée comme un mode d'exercice du droit de propriété, à côté de la propriété privée et publique¹⁷⁵. La loi organique rappelle le principe, très protecteur, selon lequel ces terres sont inaliénables, incessibles, incommutables et insaisissables (règle des 4i)¹⁷⁶, dont découle leur caractère imprescriptible. Ainsi, la coutume kanak protège les terres coutumières d'une appropriation privée, c'est-à-dire d'une conversion en bien privé régi par le code civil, que ce soit au profit d'un particulier ou d'un collectif, qu'il soit de statut civil de droit commun ou coutumier. Le propriétaire de terres coutumières est un titulaire collectif, le clan, la tribu ou un groupement de droit particulier local (GDPL), et les droits d'usage y sont attribués par l'autorité coutumière.

Les terres coutumières peuvent faire l'objet de culture, d'élevage, de constructions, de baux, d'implantations de sociétés, selon des modalités spécifiques. L'affectation des droits d'usage et de jouissance est décidée par l'autorité coutumière qui maîtrise ces terres et permet de choisir la portée donnée à l'utilisation personnelle et individuelle de la terre à des fins d'habitation, d'agriculture ou d'autres activités économiques.

Pour concilier la reconnaissance des droits fonciers kanak et de la redistribution

172. Observations finales du Comité sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale suite à l'examen des vingtième et vingt-et-unième rapports périodiques de la France, 10 juin 2015, CERD/C/FRA/CO/20-21, §13.

173. La propriété publique couvre les biens immeubles de l'État, de la Nouvelle-Calédonie, des provinces et des communes. L'État et les communes ne disposant que d'un domaine résiduel, ce sont la Nouvelle-Calédonie et les provinces qui sont les principaux propriétaires domaniaux.

174. D'après le rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale à l'outre-mer sur la sécurisation des droits fonciers dans les Outre-mer, il reste 1% des terres appartenant au stock de l'ADRAF.

175. Article 6 de la loi organique du 19 mars 1999 « *En Nouvelle-Calédonie, le droit de propriété garanti par la Constitution s'exerce en matière foncière sous la forme de la propriété privée, de la propriété publique et des terres coutumières dont le statut est défini à l'article 18* ».

176. Selon les termes de l'arrêté du gouverneur Guillaud de 1868 et de la délibération du territoire n°67 du 10 mars 1959 relative au régime des réserves autochtones. Consacrée au dernier alinéa de l'article 18 de la loi organique du 19 mars 1999.

foncière y afférents avec les impératifs de développement économique, deux dispositifs juridiques ont été mis en place. Le groupement de droit particulier local (GDPL) est une structure juridique qui s'est progressivement constituée au cours des années 1980¹⁷⁷ : les Kanak se constituent en GDPL afin de faciliter les cessions faites par l'Agence de développement rural et d'aménagement foncier (ADRAF). L'ADRAF, créée en 1988 dans la foulée des accords de Matignon, est l'outil de la redistribution foncière en Nouvelle-Calédonie. Etablissement public à caractère industriel et commercial, l'ADRAF participe à la mise en œuvre de la politique foncière d'aménagement du territoire. Ses missions sont multiples : instruction des demandes de revendications foncières¹⁷⁸ ; acquisition des terrains ; attribution des terres ; participation à la médiation dans les conflits coutumiers et accompagnement des projets de développement économique sur terres coutumières. L'ADRAF assure la redistribution des terres aux clans Kanak ou à des GDPL, au titre du lien à la terre, par des opérations d'acquisition auprès des propriétaires privés ou des collectivités publiques. Elle dispose en ce sens d'un budget annuel. Depuis 1989, environ 1500 hectares ont été redistribués chaque année¹⁷⁹.

En 2011, le Rapporteur spécial a souligné le succès de cette agence et de son action redistributrice. Pourtant, force est de constater qu'à ce jour, le Ministère de l'agriculture a renoncé à abonder le budget de l'agence, et le Ministère des Outre-mer se retrouve seul à supporter cette charge financière. A ces difficultés de financement¹⁸⁰ s'ajoutent des difficultés dans la fonction de redistribution de l'agence liées aux rivalités et désaccords entre les différents clans Kanak. Par conséquent, de nombreuses revendications foncières restent sans réponse. En outre, plusieurs milliers d'hectares sont gelés, stockés par l'agence et ne sont pas redistribués. Le 25 février 2016, l'ADRAF, a adressé une note au Président du Congrès de la Nouvelle-Calédonie, pour l'informer d'importantes surfaces valorisables encore sous-exploitées. En effet, l'agence dispose d'un « stock dur »¹⁸¹

177. La loi référendaire n° 88-1028 du 9 novembre 1988 lui a conféré la personnalité morale. Puis le décret n° 89-570 du 16 août 1989 a encadré sa création. Le GDPL est une personnalité morale immatriculée au registre du commerce, composée de membres de statut civil coutumier et représentée vis-à-vis des tiers par un mandataire. Aucun texte ne régit le fonctionnement interne du GDPL c'est la coutume qui a ce rôle.

178. Selon le site de l'ADRAF, en droit, on appelle revendication foncière, l'action introduite par toute personne estimant avoir été abusivement dépossédée d'un droit de propriété. En Nouvelle-Calédonie, on appelle revendications foncières, les demandes de restitutions de terres formulées par les clans kanak à partir des années 1970. www.adraf.nc/index.php?option=com_content&view=article&id=178&Itemid=114

179. Rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale à l'outre-mer sur la sécurisation des droits fonciers dans les outre-mer, *op.cit.*, p.118.

180. *Ibidem.* p.120.

181. Selon le site de l'ADRAF, le stock « dur » rassemble les propriétés dont l'attribution n'est pas envisageable à court terme, faute de consensus local. Globalement, le stock « dur » représente en superficie 80% du stock total de l'agence. « 90% des propriétés du stock « dur » sont l'objet de blocages coutumiers. Il s'agit de situations de litiges, voire de conflits impliquant des autorités coutumières (grandes chefferies, chefferies,...), des structures coutumières (clans, tribus), ou encore des membres se réclamant d'un même clan ». www.adraf.nc/index.php?option=com_content&view=article&id=178&Itemid=114

Ces litiges reposent sur des conflits de personnes (qu'il s'agisse d'un conflit de reconnaissance d'autorité,

d'environ 9 000 hectares qu'elle ne parvient pas à redistribuer en raison de la persistance de conflits de revendication entre plusieurs clans¹⁸². En outre, alors que l'Accord de Nouméa prévoyait également que l'ADRAF devait cadastrer les terres coutumières, à ce jour, cela n'a pas été mis en œuvre, malgré quelques tentatives ponctuelles et partielles¹⁸³. La CNCDH souhaite que ces tentatives ponctuelles servent de support pour poursuivre la mise en place de ce cadastre.

Par conséquent, l'action de l'ADRAF est aujourd'hui stoppée. Les différentes raisons exposées fragilisent une structure pourtant fondamentale en Nouvelle-Calédonie jouant un rôle vital dans son équilibre. A cet égard, il faut mentionner que l'ADRAF est transférable à la Nouvelle-Calédonie, à tout moment, par résolution du Congrès votée à la majorité simple¹⁸⁴. A ce jour, aucune résolution ni aucun calendrier n'ont été envisagés. Pourtant, comme le soulignait le rapport parlementaire précité, « *le transfert de l'ADRAF pourrait être l'occasion d'effectuer un bilan de son action et de redéfinir ses missions et ses priorités* »¹⁸⁵.

D'autres difficultés apparaissent, liées non pas à l'ADRAF mais au dispositif foncier mis en place lui-même. Par exemple, lors d'une action en revendication, il est parfois difficile d'apporter la preuve d'une propriété coutumière¹⁸⁶. De plus, les différents titulaires de droits fonciers sur une terre coutumière ne disposent jamais des prérogatives entières d'un propriétaire, ni individuellement, ni collectivement.

Recommandation n°8 : Afin de perpétuer la dynamique instaurée par les accords de Matignon en 1988 et renforcée par l'accord de Nouméa en 1998 en matière foncière, la CNCDH recommande aux différentes autorités publiques, dans l'exercice de leurs compétences respectives, d'apporter un soutien entier à l'ADRAF pour qu'elle puisse poursuivre ses actions en vue d'assurer et de régler les questions foncières des Kanak, dont certains n'ont toujours pas accès à leurs territoires ancestraux, et ce dans l'attente de son transfert à la Nouvelle-Calédonie. La CNCDH recommande aux autorités publiques, dans l'exercice de leurs compétences respectives, de contribuer à la mise en place d'un dialogue entre les différentes parties prenantes, tel que cela est prévu par l'article 27 de la *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones*, afin de résoudre ces problèmes fonciers.

d'appartenance au clan, de transmission de droits fonciers,...) ou de territoire (affrontement entre deux légitimités, deux histoires).

182. Rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale à l'outre-mer sur la sécurisation des droits fonciers dans les outre-mer, *op.cit.*, p.120.

183. *Ibidem.* p.123.

184. Article 23 de la loi organique du 19 mars 1999.

185. Rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale à l'outre-mer sur la sécurisation des droits fonciers dans les outre-mer, *op.cit.*, p.109

186. *Ibidem.* p.113.

3. Un droit de participer à la prise de décisions partiellement assuré

L'autodétermination d'un peuple autochtone signifie que ce peuple a des institutions d'autorité autonomes, le droit de participer pleinement à la vie de l'Etat¹⁸⁷ et à la prise de décisions sur des questions qui peuvent concerner leurs droits et directement ou indirectement leur mode de vie. La participation et le consentement des peuples autochtones aux décisions qui les concernent est fondamentale pour leur permettre de protéger leurs cultures, leurs terres, territoires et ressources. Ces principes fondamentaux sont posés dans la Déclaration des Nations unies de 2007 qui contient plus de vingt dispositions à cet égard et prévoit l'autodétermination, l'autonomie, la participation, la consultation et le consentement (qui doit être préalable, libre et éclairé). De même, La Convention n°169 est également axée sur les droits participatifs et le droit à la consultation préalable et appropriée des peuples autochtones en vue de parvenir à un accord ou d'obtenir un consentement au sujet des mesures envisagées (articles 6 et 7). Elle impose l'obligation aux Etats parties de consulter les peuples intéressés, par des procédures appropriées, et en particulier à travers leurs institutions représentatives, dès lors que sont envisagées des mesures législatives ou administratives susceptibles de les concerner.

Ces principes sont également repris régulièrement par le Mécanisme d'experts sur les peuples autochtones¹⁸⁸, les organes des traités¹⁸⁹, la jurisprudence des organes régionaux de protection des droits de l'homme¹⁹⁰. José Martinez Cobo disait à cet égard que « *[Le] droit d'être différent n'est pas le moins du monde incompatible avec le droit de participer pleinement au développement dans l'égalité avec les autres membres de la société (...). Sans une participation réelle des populations autochtones (...) le concept de l'égalité devant la loi risque fort de jouer au détriment des populations autochtones fort mal informées des lois et de leur application.* »

En 2011, le Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones a pris acte de ce que l'Accord de Nouméa consacrait une importante reconnaissance de la participation des Kanak à la prise de décisions au niveau national, notamment grâce à la création et au fonctionnement du Sénat coutumier ainsi qu'à la participation des Kanak au Congrès de Nouvelle-Calédonie, ouvrant ainsi l'espace institutionnel au système traditionnel.

187. Article 5 de la *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones*.

188. Avis du Mécanisme d'experts « Les peuples autochtones et le droit de participer à la prise de décisions », A/HRC/18/42.

189. Voir par exemple : Dans sa recommandation générale n°23 concernant les droits des populations autochtones, le CERD demande aux Etats parties : « d) de veiller à ce que les membres des populations autochtones jouissent de droits égaux en ce qui concerne la participation effective à la vie publique et qu'une décision directement liée à leurs droits et à leurs intérêts ne soit prise sans leur consentement enfreint ».

190. Par exemple, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples s'est montrée préoccupée de l'exclusion des peuples autochtones dans la prise de décisions concernant leurs terres. CADHP, *Endorois Welfare Council c. Kenya*, 4 février 2010.

Au sein du Congrès de la Nouvelle-Calédonie, les Kanak forment presque la moitié des membres du Congrès, ce qui les place à un niveau correct de la représentation politique. Le Rapporteur spécial a néanmoins souligné que des efforts devaient être entrepris pour que les Kanak participent mieux qu'aujourd'hui à la prise de décisions des projets les concernant¹⁹¹.

a) Le rôle des institutions coutumières dans la prise de décisions

Les autorités coutumières de Nouvelle-Calédonie ont été conservées malgré les évolutions institutionnelles successives. On trouve les chefferies coutumières, qui composent les huit aires coutumières, chacune se voyant associer un conseil coutumier, et le Sénat coutumier. Le droit de participer à la prise de décisions sur des questions qui peuvent concerner leurs droits et modes de vie a été mis en œuvre en 1998 dans l'Accord de Nouméa qui prévoit des mécanismes de consultation obligatoire des autorités locales par le biais du Sénat coutumier et des huit conseils coutumiers.

Initialement, un conseil consultatif coutumier avait été créé par les accords de Matignon en 1988 sous le nom de « Conseil des chefs », puis l'Accord de Nouméa a transformé cet organe en Sénat coutumier¹⁹². C'est une assemblée composée des représentants des différents conseils coutumiers du pays kanak. On y dénombre seize membres désignés par chaque conseil coutumier à raison de deux représentants par aire coutumière. Un nouveau président, parmi seize sénateurs, est désigné chaque année en fonction du principe de la présidence tournante entre les huit aires coutumières. La loi organique prévoit que les sénateurs coutumiers sont, soit élus, soit désignés selon les modalités de la coutume traditionnelle. Ils n'ont pour l'instant jamais été élus.

Le Sénat coutumier est l'interlocuteur kanak institutionnel unique, existant en vertu du statut coutumier kanak et il se place aux côtés des autres institutions de Nouvelle-Calédonie : le Congrès et le Gouvernement. Le Congrès de Nouvelle-Calédonie doit obligatoirement consulter le Sénat coutumier sur toute question touchant à l'identité kanak et à l'organisation des autorités coutumières : projets et propositions de loi du pays relatifs aux signes identitaires de la Nouvelle-Calédonie, au statut civil coutumier, au régime des terres coutumières, au régime des palabres coutumiers, aux limites des aires coutumières ainsi qu'aux modalités d'élection au Sénat coutumier et aux conseils coutumiers. Lorsque le Sénat coutumier est en désaccord avec la loi

191. Par exemple, en 2006, dans une lettre d'allégation, le Rapporteur spécial avait souhaité attirer l'attention des autorités françaises s'agissant des activités extractives de nickel en territoire kanak, qui se déroulaient sans consultation du peuple kanak. En février 2007, le Gouvernement français avait répondu que la protection de l'environnement figurait régulièrement à l'ordre du jour des comités signataires de l'Accord de Nouméa, et que des tables rondes avaient été organisées avec les responsables du gérant du site du nickel, auxquelles le Sénat coutumier avait été associé. A/HRC/4/32/Add.1, page 41.

192. Article 2 de la loi organique du 19 mars 1999.

proposée, le Congrès doit reconsidérer sa décision avant que celle-ci soit appliquée¹⁹³, donnant ainsi la possibilité aux représentants kanak de participer aux délibérations du Congrès. Mais en cas de désaccord final, la position du Congrès prévaut. Le Sénat coutumier peut également être consulté de manière facultative pour tout autre projet de loi ou proposition de délibération. Doté d'un pouvoir législatif, le Sénat lui-même peut proposer et faire examiner des lois du pays relatives à l'identité kanak. Enfin, ses membres siègent au Conseil économique et social de Nouvelle-Calédonie, organe consultatif de la collectivité, ce qui leur permet de participer également, dans une certaine mesure, à la prise de décisions les concernant.

Au cours des dix dernières années, il y a eu une montée en puissance du Sénat coutumier qui occupe dorénavant une place dans le Comité signataire de l'Accord de Nouméa et se réunit tous les ans. Néanmoins, certains problèmes se posent. Tout d'abord, ses décisions ne sont pas contraignantes et donc ne s'imposent pas au Congrès. En outre, son financement, par l'Etat, est limité. De plus, certains membres de l'institution ont fait savoir au Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones, à l'occasion de sa visite en 2011, qu'ils craignaient que les compétences du Sénat ne soient réduites à la suite de la dévolution des compétences à la Nouvelle-Calédonie. Pour l'ensemble de ces raisons, le Rapporteur spécial avait recommandé que l'on envisage de donner davantage d'autorité au Sénat coutumier et de prévoir un financement suffisant pour qu'il puisse exercer efficacement ses fonctions.

Le Sénat coutumier bénéficie d'une notoriété mitigée car une partie de la population kanak estime qu'il ne représente plus vraiment ses intérêts et a tendance à être très conservateur¹⁹⁴. Eu égard à sa composition, il n'y a que des hommes, aucune femme n'est sénatrice. En outre, selon la jeunesse kanak, le Sénat coutumier serait dépassé et tend à s'approprier le monopole de l'identité kanak qui ne correspond plus à la réalité actuelle. Cela marque un fossé générationnel et un écart entre deux conceptions différentes d'une même identité. Dans la mesure où certains Kanak ne se conforment pas au modèle normatif d'identité kanak véhiculé par le Sénat coutumier, ils ne sont pas reconnus comme de 'vrais Kanak' par ce dernier. Dans le même état d'esprit, selon le rapport d'information de la délégation sénatoriale à l'Outre-mer précédemment cité, *« paradoxalement, le sénat coutumier, destiné à permettre aux autorités coutumières de s'exprimer au sein du jeu institutionnel calédonien, n'est pas systématiquement l'émanation des grandes chefferies traditionnelles auxquelles il se superpose fonctionnellement sans toutefois exercer un quelconque pouvoir hiérarchique sur elles. L'institutionnalisation de cette structure coutumière crée deux modes de représentation du monde coutumier potentiellement concurrents :*

193. Voir la communication du Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones au Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones, « *Some examples of good practices for indigenous peoples' participation in decision making: political participation, consultation standards, and participation in development projects* », 11 mars 2011.

194. Audition de Benoit Trepied, 19 octobre 2016 ; Audition d'Alban Bensa, 23 novembre 2016

l'un installé par le législateur, l'autre reconnu par les pratiques traditionnelles. La légitimité effective du sénat coutumier dépend du lien qu'il parvient à maintenir avec les autorités coutumières traditionnellement reconnues. Selon les aires coutumières, cette légitimité des sénateurs est plus ou moins assise et leur autorité pour « dire le droit coutumier » plus ou moins contestée »¹⁹⁵. Par conséquent, pour tenter de remédier à cette situation, le Sénat coutumier multiplie les initiatives pour construire sa légitimité et pour trouver un point d'équilibre susceptible d'harmoniser progressivement la coutume. C'est dans cet esprit qu'a été élaborée puis signée par les représentants des huit aires coutumières une charte des valeurs kanak¹⁹⁶.

b) La question de l'enregistrement sur les listes électorales

Le Rapporteur spécial a demandé à la France de prêter une attention particulière à l'inscription des Kanak sur les listes électorales pour la tenue des futurs référendums sur le statut de la Nouvelle-Calédonie, afin d'accroître leur participation à la vie électorale¹⁹⁷. Plus récemment, le CERD a, quant à lui, recommandé à la France « de mettre fin à la pratique d'enregistrement discriminatoire pour les Kanak dans les registres électoraux et de lever toute restriction injustifiée au droit de vote »¹⁹⁸.

Pour le futur référendum, la loi organique de 1999 a prévu une liste électorale spéciale (« la liste référendaire ») pour « la ou les consultations sur l'accession à la pleine souveraineté »¹⁹⁹, dont on sait désormais que la première aura lieu en 2018²⁰⁰.

195. Rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale à l'outre-mer sur la sécurisation des droits fonciers dans les outre-mer, *op.cit.*, p.121.

196. Le Sénat a entrepris ces dernières années un travail d'identification du socle commun des valeurs kanak qui a abouti à la signature d'une Charte le 12 avril 2014. Sans établir un corpus complet des règles coutumières, elle indique les valeurs communes et les référents partagés qui se déclinent ensuite d'une aire à l'autre.

Disponible sur : www.senat-coutumier.nc/phocadownload/userpload/nos_publications/charte.pdf

197. Rapport du Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones, La situation du peuple kanak de Nouvelle-Calédonie (France), *op.cit.*

198. Observations finales du Comité sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale suite à l'examen des 20ème et 21ème rapports périodiques de la France, 10 juin 2015, CERD/C/FRA/CO/20-21, §13.

199. La consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté est prévue par l'article 77 de la Constitution, qui est organisée selon le Titre IX de la loi organique de 1999 portant statut de la Nouvelle-Calédonie. La consultation portera sur le transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences régaliennes, sur l'accès à un statut international de pleine responsabilité et sur l'organisation de la citoyenneté en nationalité. En cas de rejet, et sauf négociation contraire, elle restera dans le cadre de la large autonomie actuelle. L'Accord de Nouméa prévoit toutefois que dans ce cas, un deuxième et un troisième référendum pourraient être envisagés.

200. L'article 218 de la loi organique de 1999 prévoit que « sont admis à participer à la consultation les électeurs inscrits sur la liste électorale à la date de celle-ci et qui remplissent l'une des conditions suivantes :

- avoir été admis à participer à la consultation du 8 novembre 1998,
- remplir la condition de dix ans de domicile (sauf interruptions pour raisons familiales, professionnelles ou médicales) requise pour être électeur à la consultation du 8 novembre 1998,

Des problèmes sont rapidement apparus lorsqu'a été évoquée la mise en place d'une liste spéciale. Le Gouvernement avait soumis une modification de la loi organique, qui prévoit un système d'inscription automatique pour toutes les personnes de statut civil coutumier et les citoyens électeurs en 1998 et leurs descendants. Ce système d'inscription automatique a permis d'inscrire d'office à peu près 85 % du corps électoral. Il resterait alors 15% du corps électoral potentiel qui ne serait pas invité à s'exprimer. On s'est aperçu qu'au sein des Kanak de statut civil coutumier, une différence relativement importante de plusieurs milliers de Kanak existait entre ceux qui remplissaient les conditions pour pouvoir voter, et ceux qui avaient été inscrits sur la liste spéciale. Ces personnes n'ayant pas été inscrites sur la liste électorale générale, dont la liste électorale spéciale était un sous-ensemble, il y avait encore de nombreuses personnes kanak non-inscrites. En effet, sur la liste électorale générale, beaucoup de kanak ne se sont jamais inscrits. Plusieurs raisons expliquent cette situation, qui vise trois catégories de personnes. Il y a tout d'abord ceux qui ont cessé de voter depuis les années 1980 (boycott des institutions à la suite des « événements » de 1984 à 1988). Ensuite, il y a les Kanak qui, ayant changé de lieu de vie et ayant négligé de se réinscrire, ont été radiés à un endroit et n'ont pas fait les démarches de se réinscrire dans un autre lieu. Comme sur le reste du territoire français, la législation prévoit que les citoyens néo-calédoniens votent dans la commune où ils sont inscrits. Or beaucoup de Kanak habitants en province Sud ont choisi de s'inscrire dans leur province d'origine : Province Nord ou îles Loyauté. Le coût du déplacement d'une subdivision administrative à une autre est tel que de facto de nombreux Kanak n'exercent pas leur droit de vote. Enfin, troisième catégorie, on trouve les jeunes Kanak ayant échappé à la Journée Défense et Citoyenneté, qui entraîne une inscription automatique sur les listes électorales.

En outre, certaines revendications des mouvements indépendantistes se mêlent à celles des mouvements autochtones considérant qu'il serait injustifiable de demander aux « *peuples premiers* » de s'inscrire sur une liste et de se plier ainsi au droit « colonial » pour se prononcer sur l'autodétermination alors même que ce droit à l'autodétermination est déjà reconnu par les conventions internationales. D'autres mouvements indépendantistes, en désaccord avec cette vision, réclament une démarche participative de la part des populations.

La question posée est celle de savoir s'il fallait établir une présomption d'inscription sur la liste électorale générale pour ceux qui remplissent les conditions pour participer à

-
- avoir eu le statut civil coutumier ou, nés en Nouvelle-Calédonie, y avoir eu le centre de ses intérêts matériels et moraux,
 - avoir l'un de ses parents né en Nouvelle-Calédonie et y avoir le centre de ses intérêts matériels et moraux,
 - pouvoir justifier d'une durée de 20 ans de domicile continu en Nouvelle-Calédonie à la date de la consultation et au plus tard le 31 décembre 2014,
 - être nés avant le 1er janvier 1989 et avoir eu son domicile en Nouvelle-Calédonie de 1988 à 1998,
 - être nés à compter du 1er janvier 1989 et avoir atteint l'âge de la majorité à la date de la consultation et avoir eu un de ses parents qui satisfaisait aux conditions pour participer à la consultation du 8 novembre 1998 ».

la consultation de 2018. Selon la position du Premier ministre, il faut continuer le travail d'identification des personnes remplissant les critères mais qui, n'étant pas inscrites sur la liste générale, ne peuvent s'inscrire sur la liste spéciale. Elles seront ensuite contactées par le Haut-commissariat qui leur demandera si elles souhaitent voter ou non. Le Premier ministre refuse donc l'inscription automatique et veut inciter, par tous les moyens, les personnes à aller s'inscrire et à aller voter. C'est pourquoi, des manifestations ont éclaté en automne 2016, les partis notamment indépendantistes exigeant que l'ensemble des Kanak soit inscrit automatiquement sur la liste référendaire, sans passer par l'inscription sur la liste générale. Les non-indépendantistes s'y sont opposés en arguant d'une discrimination, aucune raison ne justifiant à leurs yeux qu'une seule catégorie d'individus soit exemptée d'une telle inscription préalable.

Recommandation n°9 : La CNCDH recommande aux différentes autorités publiques, dans le cadre de leurs compétences respectives, de s'assurer que, conformément aux instruments internationaux, le droit à la participation aux décisions les concernant, en particulier celles préparatoires au référendum, soit effectivement reconnu à tous les Kanak, et ce, conformément aux articles 5, 18 et 19 de la *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones*. Plus spécifiquement, la CNCDH recommande aux autorités publiques de lancer une campagne d'information pour l'inscription sur les listes électorales par tout moyen existant (audiovisuel, réseaux sociaux, flyers, presse, affichage) afin que toutes les populations soient informées de la possibilité qui leur est offerte de participer à l'ensemble des élections en Nouvelle-Calédonie.

B. Les Amérindiens de Guyane

Les violations des droits fondamentaux des Amérindiens de Guyane sont multiples : l'effectivité de bon nombre de leurs droits civils et politiques, économiques, sociaux et culturels n'est pas assurée. Au terme de trente années de mouvement amérindien, l'on constate que le bilan des actions de l'Etat à leur égard reste limité. La CNCDH souhaite d'abord dresser un état des lieux des graves difficultés auxquelles les Amérindiens doivent encore faire face aujourd'hui (§1), pour ensuite se focaliser spécifiquement sur l'accès au foncier (§2), sur la participation à l'espace politique et décisionnel (§3) et sur le manque d'accès à un état civil (§4).

1. Un état des lieux alarmant

La CNCDH souhaite avant tout préciser que la difficulté d'accès aux droits n'est pas de la même intensité pour tous les Amérindiens de Guyane. Il existe, sur le territoire guyanais, une fracture entre deux zones : celle du littoral, au mode de vie moderne, et celle de l'intérieur, zone très peu urbanisée, au sein de laquelle l'accès aux services primaires (eau potable, électricité, soins primaires, scolarisation) et aux services

régaliens inhérents à un Etat de droit²⁰¹ n'est pas pleinement assuré. En outre, il n'y a pas ou peu d'accès au numérique, pas de couverture téléphonique²⁰² et 60% du département n'est pas accessible par voie terrestre. Les seules voies de communication vers l'intérieur sont les cours d'eaux (principalement les fleuves frontaliers)²⁰³ et le transport aérien (il n'existe pas de voie ferrée). A ce titre, la collectivité territoriale de Guyane (CTG) finance une partie des transports en considérant que la continuité territoriale des services publics doit aller au-delà de Cayenne. Des pirogues publiques ont été mises en place, mais le service n'est pas encore suffisant, ni régulier.²⁰⁴

D'une manière générale, l'égalité entre autochtones et non-autochtones passe par la reconnaissance des langues de ces peuples. A défaut le fossé se creuse entre ces deux populations en matière d'égalité d'accès aux services publics, à la santé, à la justice et à l'éducation²⁰⁵. L'accessibilité aux droits est conditionnée par des démarches administratives rendues difficiles par un déficit de services publics sur place, obligeant à des dépenses coûteuses de déplacements. Cet obstacle financier s'ajoute aux barrières culturelles et linguistiques

L'accès à l'éducation en Guyane sera étudié de manière plus approfondie dans un avis ultérieur composant cette étude. Néanmoins, la CNCDH souhaiterait d'ores-et-déjà établir quelques constats s'agissant de la situation de l'éducation des jeunes Amérindiens. Le droit à l'éducation est reconnu à tous dès lors que l'instruction est obligatoire de 6 à 16 ans pour tous les enfants présents sur le territoire français. Mais en Guyane, de nombreux enfants ne sont pas scolarisés²⁰⁶. La non-scolarisation est multifactorielle. Elle peut notamment être imputée à l'inadéquation des méthodes d'enseignement régulièrement dénoncée par certains anthropologues²⁰⁷, alors que pour la plupart de ces élèves, le français n'est pas la langue maternelle. L'enseignement,

201. Par exemple, pour aller faire un passeport, un habitant de Trois-Sauts va devoir déboursier au minimum 500 euros (couvrant les frais de déplacement et d'hébergement) Interview de Bruno Apouyou, vice-Président du CCPAB sur France culture, 30 novembre 2016. Disponible sur www.franceculture.fr/emissions/le-choix-de-la-redaction/comment-enrayer-le-suicide-des-jeunes-amerindiens-en-guyane

202. A l'occasion des auditions effectuées par la CNCDH, beaucoup ont indiqué que les communautés de l'intérieur avaient une couverture téléphonique des pays voisins (Surinam pour les communautés situées le long du fleuve Maroni et Brésil pour celles situées sur le fleuve de l'Oyapock).

203. Rejoindre des villages situés dans le sud de la Guyane nécessite parfois plusieurs jours de navigation, en pirogue. Dans l'est de la Guyane, le long de la frontière brésilienne, la route s'arrête à Saint-Georges. Le fleuve Oyapock est l'unique moyen pour rejoindre la commune de Trois-Sauts. Or pour rejoindre Camopi, qui est la ville la plus proche, 9h de pirogue sont nécessaires (lors de la saison qui est la plus favorable à la navigation, à l'occasion de la saison des pluies).

204. Audition de Jocelyn Thérèse et Bruno Apouyou, respectivement Président et Vice-Président du CCPAB, 2 décembre 2016.

205. Audition de Stéphanie Guyon, 19 octobre 2016.

206. Sont particulièrement victimes de ces discriminations les migrants, mais aussi de nombreux enfants Amérindiens et Noirs-marrons. Les analyses de l'INSEE indiquent que l'Ouest de la Guyane est particulièrement touché. http://insee.fr/fr/insee_regions/guyane/themes/etudes_detaillees/Etat_ecole/etat_ecole_gy.pdf

207. I. Léglise et B. Migge *Représentations et pratiques linguistiques en Guyane*, IRD Editions, 2005.

exclusivement délivré en français, ne laisse qu'une place subsidiaire aux langues des peuples amérindiens. Aujourd'hui, seul le créole est considéré comme une langue régionale dans le cadre du programme scolaire langues et cultures régionales (LCR)²⁰⁸. Un dispositif a néanmoins été mis en place pour adapter l'enseignement aux spécificités et aux langues locales par la formation de médiateurs culturels et bilingues, aujourd'hui appelés intervenants en langue maternelle (ILM). Le dispositif est encore limité, seule une quinzaine d'écoles étant concernée avec une quarantaine d'ILM en exercice, mais dont la plupart sont sur le littoral et non dans les communes de l'intérieur.

Recommandation n°10 : La CNCDH considère que la diversité linguistique est une richesse et que l'apprentissage du français est compatible avec la pratique de la langue maternelle des peuples amérindiens. Pour se mettre en conformité avec les articles 13 et 14 de la *Déclaration des Nations des droits des peuples autochtones*, la CNCDH recommande aux autorités publiques, dans l'exercice de leurs compétences, de prendre des mesures efficaces pour que soit dispensé aux membres des communautés autochtones, dans des conditions convenables de vie et d'accompagnement, un enseignement selon leur propre culture et dans leur propre langue, ce qui renforcerait le lien intergénérationnel.

S'agissant particulièrement des populations vivant sur les fleuves, les causes de cet accès insuffisant à l'école sont liées à l'isolement et l'éloignement géographique de la population par rapport aux établissements scolaires. A cet égard, le CERD est préoccupé par « *les nombreuses difficultés quant à l'accès à l'éducation du fait notamment de l'éloignement des centres scolaires* » et a recommandé à l'Etat français « *d'intensifier ses efforts afin de garantir une égalité de traitement avec le reste de la populations, en ce qui concerne l'accès à l'éducation, notamment dans les langues de ces populations* ».²⁰⁹ Le manque de lieux de scolarisation dans les zones dites de l'intérieur oblige les enfants à quitter leur cellule familiale, leur culture, et leurs modes de vie traditionnels dès l'âge de 8 ou 10 ans, pour être envoyés dans des écoles sur le littoral. Le temps passé hors de leurs villages dans des établissements scolaires lointains les conduit à ne plus pouvoir développer suffisamment l'apprentissage des savoirs et techniques traditionnels, en créant une rupture entre les générations. Cela entraîne une perte grandissante de leurs repères. Des problèmes liés à l'accueil de ces jeunes partis sur le littoral, à plusieurs heures de pirogue de leurs villages d'origine, sont également dénoncés. Les familles d'hébergement ne sont pas formées et des abus sont constatés²¹⁰. Ne disposant pas d'un hébergement durant le week-end, les jeunes sont livrés à eux-mêmes dans une société

208. Le rapport Cerquiglini de 1999 sur les langues de France répertorie 12 langues régionales en Guyane (le créole, les six langues amérindiennes, les quatre langues bushinenge et le hmong). S'il est vrai que seul le créole guyanais apparaît dans le dispositif LCR, il est néanmoins prévu de l'ouvrir prochainement à d'autres langues.

209. Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale suite à l'examen des vingtième et vingt-et-unième rapports périodiques de la France, 10 juin 2015, CERD/C/FRA/CO/20-21, §12.

210. Audition de Florencine Edouard, coordinatrice de l'ONAG, le 28 septembre 2016.

qu'ils connaissent mal et ne comprennent pas forcément. De nombreux cas de jeunes tombés dans des dérivées addictives (drogue, alcool), de violences sexuelles subies par les jeunes filles au sein des familles dites d'accueil, d'exploitation économique et de traite prostitutionnelle ont été rapportés²¹¹.

Concernant le droit à la protection de la santé, force est de constater qu'il n'est pas pleinement assuré aux Amérindiens. En effet, on constate un grave déficit d'accès aux services de santé lié aux conditions géographiques et au manque de transports affectant la couverture médicale en soins de santé primaire des populations autochtones.

Les femmes amérindiennes font régulièrement l'objet de transferts à l'hôpital de Cayenne vers le septième mois de leur grossesse. D'autres se rendent à Saint-Laurent du Maroni ou à Saint Georges. Cet éloignement est vécu comme une maltraitance et une atteinte aux pratiques traditionnelles pouvant être à l'origine d'un syndrome dépressif voire d'un suicide²¹². Par conséquent, de plus en plus de femmes ne déclarent plus leur grossesse et ne se rendent plus dans les dispensaires. Accouchant dans leur village, elles prennent le risque de mettre en danger leur santé et celle du bébé. D'une manière générale, les femmes et les filles amérindiennes de l'intérieur de la Guyane peinent à recevoir les soins de santé sexuelle et reproductive dont elles ont besoin.

Recommandation n°11 : La CNCDH recommande à l'Agence régionale de la santé d'exercer ses compétences sur l'ensemble des territoires habités par les populations autochtones afin d'assurer une prise en charge adaptée des grossesses et des soins de santé sexuelle et reproductive. De manière générale, la CNCDH rappelle aux autorités sanitaires l'importance de prendre en compte les déterminants socioculturels dans l'élaboration et la mise en place des programmes de santé destinés aux personnes autochtones, et plus particulièrement aux femmes. La levée des barrières géographique et socioculturelle doit permettre l'accès aux services sociaux et de santé sans discrimination et assurer à ces populations le droit de jouir du meilleur état possible de santé physique et mentale et ce, conformément à l'article 24 de la *Déclaration des Nations unies des droits des peuples autochtones*.

De plus, des questions liées à la sécurité et à la protection de l'environnement se posent dans le domaine des métaux précieux qui attirent les trafiquants. La Guyane compte 30 exploitations légales d'or²¹³ mais des centaines de sites illégaux.

211. Colloque sur les « *Suicides des jeunes amérindiens en Guyane française - Comment enrayer ces drames et créer les conditions d'un mieux-être ?* », Sénat, 30 novembre 2016 ; Audition de Florencine Edouard, Coordinatrice de l'ONAG, 19 octobre 2016.

212. Ligue des droits de l'homme, rapport de mission effectuée du 22 novembre au 6 décembre 2014, *La carence institutionnelle dans l'établissement de l'état civil, vecteur d'atteinte à l'accès aux droits dans l'Ouest guyanais*, p.18.

213. Selon le président de la fédération des opérateurs miniers de Guyane, G. Horth, cité dans le rapport parlementaire, « *Suicides des jeunes Amérindiens en Guyane française* » *op.cit*, p.71.

Actuellement, environ 2 tonnes d'or sont exploitées légalement mais au moins 10 fois plus illégalement (estimation)²¹⁴. Alors que l'orpaillage illégal (mais aussi légal) sévissant depuis plusieurs années est un véritable fléau pour les Guyanais²¹⁵, la situation ne semble pas évoluer²¹⁶. Venus du Brésil et du Surinam, environ 25 000 orpailleurs clandestins²¹⁷, les *garimpeiros*, organisés en réseaux mafieux, sont installés illégalement dans les forêts guyanaises pour exploiter l'or du sous-sol. Fortement armés et utilisant la violence, ils créent un climat d'insécurité : de graves affrontements ont lieu entre les Guyanais et les étrangers immigrés clandestins qui gèrent ces sites aurifères. De nombreux cas de pillages et de vols, notamment de cultures et matériels agricoles sont rapportés. Cet orpaillage illégal entraîne également de graves conséquences sociales : exploitation humaine, prostitution, trafic, violences, y compris mortelles...

Les pouvoirs publics ont tenté de réagir à ce phénomène en mettant notamment en place des politiques publiques tel que le dispositif HARPIE de lutte contre l'orpaillage initié en 2008 mobilisant gendarmes et forces armées de Guyane. Régulièrement, le Ministère de l'intérieur mène des opérations de police (l'opération « Yawasisi » s'est achevée en décembre 2015) et a mis en place des surveillances de trafic mais il peine à obtenir des résultats tant le phénomène est important et le territoire vaste, et donc difficile à contrôler. Lors d'une visite présidentielle en Guyane en décembre 2013, François Hollande avait annoncé qu'il « irait jusqu'au bout contre l'orpaillage illégal », mais aujourd'hui les communautés constatent un désengagement de l'Etat et des gendarmes pas assez nombreux pour venir à bout de ce fléau. Un responsable local indique que l'opération HARPIE aurait permis de diviser par deux le nombre de sites illégaux et qu'il y aurait actuellement encore 550 gendarmes présents sur place, contrairement à ce qu'ont indiqué à la CNCDH plusieurs ONG. L'exploitation de l'or est si attractive que malgré les dispositifs mis en place, des milliers d'orpailleurs illégaux restent très actifs et ont un sentiment d'impunité²¹⁸.

214. Le Far West de l'Europe, un pont sur l'Oyapock, ARTE ZDF, Allemagne, 2013.

215. Pour en savoir plus, voir Y. Gery, A. Mathieu, C. Gruner, « *Les abandonnés de la République – Vie et mort des Amérindiens de la Guyane française* », Ed. Albin Michel, Paris, 2014.

216. Une lettre d'allégation avait été transmise aux autorités françaises en novembre 2007 en raison des inquiétudes du Rapporteur spécial sur les activités clandestines d'orpaillage dont les autochtones de Guyane subissent les conséquences : les polluants déversés dans le fleuve Maroni rendaient la pêche difficile et provoquaient des intoxications des villageois. Etaient également dénoncées des tensions entre la population et les orpailleurs ont conduit à un climat d'insécurité générale dans la région. En février 2008, le Gouvernement a répondu qu'une étude de 2005 menée sur des femmes et enfants n'aurait pas mis en évidence le lien entre exposition au mercure et malformation de ces personnes, réaffirmant toutefois que l'utilisation de celui-ci dans l'orpaillage est interdite depuis 2006. Il a également affirmé avoir renforcé les dispositifs de sécurité pour lutter contre l'orpaillage clandestin et pour assurer la sécurité des habitants de la région. A/HRC/9/9/Add.1 pages 46 et suivantes. Mais force est de constater qu'aujourd'hui l'ensemble de ces problèmes sont toujours d'actualité et que l'orpaillage illégal persiste en Guyane. De plus, les études faisant le lien entre utilisation du mercure et conséquences sur la santé (malformations, troubles neurologiques) se multiplient et infirment la thèse française.

217. Rapport parlementaire « *Suicides des jeunes Amérindiens en Guyane française* » op.cit, p.81.

218. Y. Gery, A. Mathieu, C. Gruner, « *Les abandonnés de la République – Vie et mort des Amérindiens de*

D'une manière générale, l'orpaillage, tant illégal que légal²¹⁹, entraîne d'inquiétantes conséquences environnementales et humaines (destruction de la forêt, pillages de ressources naturelles, pollution et intoxication par le mercure des milieux aquatiques et de la faune, et des populations riveraines entraînant des pathologies lourdes et souvent irréversibles)²²⁰. L'intoxication au mercure utilisé pour isoler l'or (pourtant interdit depuis 2006) provoque des dégâts désastreux sur la santé. Le taux de méthylmercure est supérieur au taux maximum admis par l'Organisation mondiale de la Santé²²¹ et la contamination des ressources naturelles, qui constituent la base des moyens de subsistance de la population (issus essentiellement de la pêche), entraîne une violation directe aux droits à l'alimentation et à la santé. Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) s'est dit particulièrement préoccupé par l'empoisonnement de l'eau et des sols au mercure à cause de l'exploitation et des activités minières illégales, soulignant que cela affectait de manière disproportionnée la santé des femmes et des filles en Guyane française. A ce titre, il a recommandé à l'Etat « *de poursuivre le contrôle sanitaire de l'empoisonnement au mercure des populations autochtones en Guyane française, d'enquêter, de poursuivre en justice et de punir les responsables de ces intoxications, et d'accorder une réparation aux victimes* »²²².

On peut saluer la forte implication des acteurs de la société civile dans la lutte contre l'orpaillage illégal. En avril 2014, l'ONAG et l'Association Solidarité Guyane (ASG) ont déposé un recours contre l'Etat devant le tribunal administratif pour carence fautive dans la lutte contre l'orpaillage clandestin et ses conséquences sur la santé des habitants du Haut-Maroni²²³. La requête ayant été rejetée pour défaut de capacité d'estimer en justice des deux associations, ces dernières ont interjeté appel. En outre, le Conseil consultatif des populations amérindiennes et bushinenge (CCPAB) a récemment demandé un moratoire sur l'exploitation minière en Guyane tant que la question de

la Guyane française », op.cit, p.36.

219. Selon WWF, « *l'activité des exploitants déclarés est encadrée par la législation française, [est] parmi les plus exigeantes à l'échelle de l'Amérique du Sud. Les impacts de l'activité minière [légale] restent importants mais certaines dispositions visent à limiter ces impacts : interdiction de l'usage du mercure depuis 2006 ; gestion de l'eau en circuit fermé ; obligation de revégétalisation, obligation, pour chaque négociant, de renseigner un livre de police, etc.* »

220. Pour en savoir plus : l'association Solidarité Guyane a publié des résultats alarmants sur l'ampleur du phénomène et ses conséquences. www.solidarite-guyane.org/ ; Voir également www.wwf.fr/nos_modes_d_action/agir_sur_le_terrain/orpaillage_illegal/index.cfm

221. Selon l'ONG Survival, les mesures réalisées sur les Amérindiens révèlent des taux d'exposition au mercure 10 fois supérieurs à la norme de l'OMS. www.survivalfrance.org/peuples/guyane ; Selon un atelier organisé par le CCPAB à Camopi du 7 au 7 avril 2016, est constatée une « *présence de 13 mg pour les amérindiens alors que le maximum admis par l'OMS est de 10 mg et la moyenne mondiale à 3 mg par personne.* »

222. Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes suite à l'examen des 7ème et 8ème rapports périodiques de la France, §37, 25 juillet 2016, CEDAW/C/FRA/CO/7-8.

223. Les organisations soutenaient que l'orpaillage entraîne des répercussions majeures sur la santé des populations autochtones et sur l'environnement guyanais, faisant savoir que l'Etat, averti de ces problématiques, n'avait pris aucune mesure préventive pour encadrer l'orpaillage légal et empêcher l'orpaillage illégal.

l'orpaillage illégal ne sera pas réglée définitivement²²⁴. Le Conseil demande également la suspension de l'autorisation d'exploitation de deux sociétés gestionnaires de sites aurifères légaux mais tout autant délétères. A ce titre, le CERD a recommandé à l'Etat « de trouver des solutions durables, y compris avec les pays voisins, propres à remédier aux conséquences de l'orpaillage sur la santé et l'environnement de ces populations »²²⁵.

La mise en place du Parc national Amazonien de Guyane (PAG) en 2007²²⁶ n'a pas permis d'éradiquer l'orpaillage, alors que la Charte du Parc, adoptée en 2013 prévoyait pourtant « *l'éradication des activités minières ayant lieu en amont et à proximité des zones de vie des peuples autochtones. Celles-ci sont en effet source d'une pollution par le mercure ainsi que de désordres sociaux (prostitution, alcoolisme, violence)* ». Les activités minières sont interdites dans le cœur du Parc, où les communautés autochtones ne sont pas établies. Cette activité est néanmoins permise dans la zone de libre adhésion du PAG, située autour du cœur du Parc, où par conséquent, plusieurs communautés y habitant restent exposées à l'activité minière. En 2007, une lettre d'allégation du Rapporteur spécial adressée à l'Etat français faisait état de l'exclusion de communautés autochtones du cœur du PAG, soulignant que cela les privait de protection juridique contre les activités illégales des orpailleurs et contre la pollution environnementale. En février 2008, le Gouvernement a répondu que des démarches seraient entreprises pour étendre le zonage du cœur du parc, avant 2012.²²⁷ Il semblerait que cela n'ait pas été entrepris. En conséquence, aujourd'hui, 40% de l'orpaillage illégal a lieu dans le Parc²²⁸. Alors que les communautés pensaient que la création du parc aboutirait à l'interdiction totale de l'orpaillage, cela n'a malheureusement pas été le cas, en raison d'un puissant lobby minier. S'agissant tout particulièrement de l'orpaillage illégal, la situation est catastrophique²²⁹ : selon l'ONG WWF, en novembre 2016, 139 sites actifs dans le Parc étaient recensés.

Recommandation n°12 : La CNCDH recommande aux autorités françaises, en coopération avec la collectivité territoriale de Guyane, la mise en œuvre d'une stratégie de lutte déterminée contre l'orpaillage clandestin, en fournissant des moyens financiers et humains à la hauteur des enjeux, sans mettre en péril les droits fondamentaux des

224. Lettre adressée au Président de la République le 4 décembre 2016 par le CCPAB. Disponible sur www.foag.over-blog.com

225. Observations finales du Comité sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale suite à l'examen des vingtième et vingt-et-unième rapports périodiques de la France, 10 juin 2015, CERD/C/FRA/CO/20-21, §12

226. Loi n°2006-436 du 14 avril 2006 *relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels et parcs naturels régionaux* a créé le Parc Amazonien de Guyane (PAG), complété par le décret n°2007-266 du 27 février 2007.

227. A/HRC/9/9/Add.1 pages 46 et suivantes.

228. Selon WWF, le pire constat concerne la commune de Maripasoula, frontalière avec le Surinam. Une hausse de 100% du nombre de chantiers illégaux actifs est recensée depuis plusieurs mois, avec 91 sites observés en novembre 2016.

229. Voir www.wwf.fr/?11180/orpaillage-illegal-situation-catastrophique-dans-le-parc-amazonien-de-guyane

peuples autochtones, et ce, conformément aux articles 29 et 32 de la *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones*.

A ce titre, la CNCDH se joint à la recommandation énoncée en 2015 par le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale et insiste sur la nécessaire coopération de l'Etat français, et plus particulièrement de la collectivité territoriale de Guyane, avec les Etats transfrontaliers pour aborder la dimension transnationale des activités illégales d'exploitation aurifère. Un accord de coopération, prévoyant un budget commun, doit être signé avec le Surinam et le Brésil pour mettre en place une stratégie commune de lutte.

En raison des multiples dégâts, tant humains qu'environnementaux que provoque l'exploitation aurifère, la CNCDH recommande à l'Etat dans le cadre des Accords de la COP21, d'encadrer l'implantation des sociétés aurifères et de surveiller de façon vigilante leurs activités afin de mettre un terme à ces dommages ; cette recommandation s'inscrivant dans la lignée de ses avis précédents²³⁰. Une telle politique doit s'accompagner d'un programme de développement social et économique à l'égard des populations vivant dans les régions concernées, indispensable pour rencontrer leur adhésion.

La conséquence de cette situation est que certains peuples amérindiens se sentent abandonnés par l'Etat français. Les organisations représentant ces peuples peinent à comprendre pourquoi l'Etat français protège le peuple Kanak alors que les peuples autochtones de Guyane semblent oubliés²³¹. L'on constate un profond mal-être et une perte de repères identitaires au sein des peuples amérindiens, particulièrement chez les jeunes. Le mal-être est multifactoriel et se traduit notamment par un sentiment de désœuvrement de la population, un fort taux d'alcoolisme, une addiction aux drogues, et un fort taux de suicide²³², qui s'est encore amplifié depuis une dizaine d'années. « Le taux de suicide des Amérindiens de l'intérieur est 17 fois plus élevé que celui des régions métropolitaines et onze fois supérieur à celui du littoral guyanais (...) Près de 9 suicidés sur 10 ont moins de 35 ans »²³³.

Le manque de volonté politique à cet égard a d'abord conduit les peuples eux-mêmes à se saisir de la question et à mettre en place des associations²³⁴. Mais à la suite des interpellations successives adressées aux ministres de la Santé et de l'Outre-mer

230. Avis de la CNCDH sur le développement, l'environnement et les droits de l'homme, 16 avril 2015 ; Avis de la CNCDH sur la responsabilité des entreprises en matière de droits de l'homme, 24 avril 2008.

231. Audition de Florencine Edouard, coordinatrice de l'ONAG, 28 septembre 2016.

232. Le suicide est présent au sein de nombreux peuples autochtones, tels que les aborigènes d'Australie, ou encore les Inuit.

233. Y. Gery, A. Mathieu, C. Gruner, « *Les abandonnés de la République – Vie et mort des Amérindiens de la Guyane française* », op.cit, p.237 ; Selon le compte-rendu de la mission conduite par Yvette Mathieu, chargée de mission auprès du Défenseur des droits, sur l'égal accès aux droits et aux services publics en Guyane, op.cit, p.22 : ¾ des suicides concernent des moins de vingt ans, dont des enfants de 9, 12 et 13 ans.

234. Par exemple, l'Alliance collective des Amérindiens de Guyane (ACAG) a été créée en 2013. Ses missions s'articulent principalement autour de la santé, de l'éducation et de la formation.

par différents acteurs (parlementaires, associations amérindiennes, médias) ainsi qu'au rapport des parlementaires Marie-Anne Chapdelaine et Aline Archimbaud, le préfet de Guyane a annoncé le 28 avril 2015 la création d'une « *cellule régionale pour le mieux-être des populations de l'intérieur* » (CerMePi). Cette cellule vise principalement à mutualiser les données liées aux suicides ou tentatives de suicide en Guyane, et à coordonner l'action des parties prenantes sur la question du suicide, en vue de favoriser le bien-être des populations concernées²³⁵. En 2016, il n'aurait été signalé aucun nouveau suicide mais quelques tentatives, qui ne signifie pour autant pas que la problématique a disparu.

Leurs principales revendications s'articulent aujourd'hui autour de la reconnaissance par l'Etat de leur qualité de « *peuples autochtones* », titulaires de « *droits ancestraux à la propriété de leurs territoires* », ainsi que celle de leur « *droit de conserver leurs langues et leurs cultures et de développer leurs institutions* »²³⁶. Le renforcement identitaire par la culture est essentiel pour combattre les suicides²³⁷.

2. Des aménagements territoriaux en décalage avec les demandes de propriété collective des Amérindiens

« *L'un des points d'orgue de ce trouble se situe dans l'incompréhension par les Amérindiens des lois foncières qui consacrent soit la propriété privée, soit le droit domanial des collectivités publiques. Or ces populations ont toujours eu comme référentiel en ce domaine des systèmes d'usage collectif (famille élargie, village, communauté) et de non de propriété individuelle* »²³⁸. Les problèmes nés d'une concurrence sur les usages du sol et de la revendication d'un droit à se voir attribuer des terres communautaires sont au centre des revendications autochtones guyanaises. Le discours fondateur du mouvement des peuples autochtones de Guyane, prononcé par Félix Tiouka en 1984²³⁹, considère en ce sens que la terre constitue la pierre angulaire des combats des peuples autochtones. Aujourd'hui encore, les revendications liées à la

235. Docteur L. Jehel, psychiatre et directeur scientifique de la CerMEPI évoque les causes de ces suicides : confrontation entre un mode de vie traditionnel et rural avec le monde moderne. Le contraste est violent et peut créer un doute sur la valeur identitaire. Il y a également d'importants conflits générationnels entre ce qui peut être appris par l'école et l'apprentissage traditionnel. Interview sur France culture le 30 novembre 2016. www.franceculture.fr/emissions/le-choix-de-la-redaction/comment-enrayer-le-suicide-des-jeunes-amerindiens-en-guyane

236. Bulletin Amérique indienne n° 23, Janvier 1983, Paris, pp. 127-129.

237. Projection/débat « Amérindiens de Guyane : les Teko un peuple en résistance », organisée par Le Comité de soutien aux Indiens des Amériques (CSIA), Paris, le 29 novembre 2016.

238. Rapport parlementaire « Suicides des jeunes Amérindiens en Guyane française » *op.cit.*

239. Félix Tiouka était le président de l'Association des Amérindiens de Guyane française (AAGF). Le discours a été prononcé le 9 décembre 1984 à l'occasion du premier Congrès des Amérindiens de Guyane française à Awala en présence des autorités administratives locales et de l'Etat. <https://blogs.mediapart.fr/edition/memoires-du-colonialisme/article/221115/amerindiens-de-guyane-felix-tiouka-president-de-lepwag-sadresse-au-gouvern>

terre constituent le combat majeur pour les peuples autochtones amérindiens²⁴⁰ dès lors que les violations des droits fonciers peuvent entraîner d'autres violations : « *en méconnaissant le droit ancestral des membres des communautés autochtones sur leurs territoires, d'autres droits basiques pourraient être affectés, comme le droit à l'identité culturelle et la survie même des communautés autochtones et de leurs membres* »²⁴¹. Il est en effet communément admis que l'effectivité du droit des peuples autochtones à la propriété de leurs territoires traditionnels est la garantie fondamentale de tous les autres droits.

La Convention n°169 précise que « *les droits de propriété et de possession sur les terres qu'ils occupent traditionnellement doivent être reconnus aux peuples intéressés* »²⁴². Le terme de reconnaissance suppose une préexistence de ces droits, qui ne sont donc pas, nous le verrons, octroyés par l'Etat français. De même, la Déclaration de 2007 prévoit une protection et un droit de propriété des terres, territoires et ressources des peuples autochtones²⁴³. La demande des Amérindiens s'articule aujourd'hui principalement autour de ces dispositions, leur volonté étant de se voir attribuer la propriété de ces espaces afin de pouvoir en disposer, dans une vision communautaire de l'utilisation des sols et sous-sols.

Comme l'énonce l'ONAG, « *alors que la majorité des Etats ont réformé leurs législations de manière à reconnaître le droit au territoire traditionnel (un droit reconnaissant non seulement la possession d'une terre, sinon aussi sa propriété, impliquant pour les Etats les obligations de délimiter, démarquer et octroyer un titre collectif de propriété, et impliquant pour les peuples autochtones une certaine autonomie sur ce territoire)* », la France continue d'appliquer la doctrine de la terra nullius, pourtant proscrite par le droit international. L'absence de reconnaissance d'une « *propriété coutumière* » a conduit les autorités françaises en Guyane à considérer « *les terres vacantes et sans maître du département de la Guyane, ainsi que celles qui n'ont pas été reconnues comme étant propriétés privées individuelles ou collectives* », comme relevant du régime de domanialité publique, et ce, depuis plus d'un siècle.

240. Discours de F. Tiouka en 1984 « *Nous voulons obtenir la reconnaissance de nos droits aborigènes, c'est-à-dire la reconnaissance de nos droits territoriaux, de notre droit à demeurer Amérindiens et à développer nos institutions et notre culture propres* ».

241. Cour IADH, arrêt du 17 juin 2005, *Communauté autochtones Yakye Axa c. Paraguay*, Serie C, n°125, §§146 et 147.

242. Article 14 de la *Convention n°169 relative aux peuples indigènes et tribaux*.

243. Article 26 de la *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones* : « *Les peuples autochtones ont le droit de posséder, de mettre en valeur, de gérer et d'utiliser leurs terres et territoires, c'est-à-dire l'ensemble de leur environnement comprenant les terres, l'air, les eaux, fluviales et côtières, la banquise, la flore, la faune et les autres ressources qu'ils possèdent ou qu'ils occupent ou exploitent traditionnellement. Ils ont notamment droit à la pleine reconnaissance de leurs lois, traditions et coutumes, de leur régime foncier et des institutions chargées d'exploiter et de gérer leurs ressources, ainsi qu'à des mesures de protection efficaces de la part des Etats contre toute ingérence ou toute aliénation ou limitation de ces droits ou tout obstacle à leur exercice* ».

Les droits territoriaux des autochtones en Guyane ont toutefois été relativement pris en compte dans les politiques d'aménagement du territoire par l'Etat français. Certains chercheurs ont considéré que l'adaptation des dispositifs institutionnels et administratifs aux réalités sociales amérindiennes résultait de « bricolages » juridiques plutôt que d'une véritable reconnaissance des droits de peuples autochtones de Guyane²⁴⁴. En effet, le droit foncier applicable à ce jour n'instaure qu'un simple droit d'usufruit sur les terres qu'ils occupaient traditionnellement sans apporter aucune garantie quant à un droit à la propriété²⁴⁵, tel qu'envisagé en droit international (tant sur les terres que sur les ressources naturelles).

A la suite du discours fondateur de Félix Tiouka en 1984, revendiquant une meilleure maîtrise des sols pour les peuples autochtones, et surtout plus conforme à leurs traditions²⁴⁶, le décret n° 87-287 du 14 avril 1987²⁴⁷ a modifié le Code du domaine de l'Etat pour que soient octroyés des droits d'usage collectifs²⁴⁸ et mises en place des procédures de concession ou de cession de terrains domaniaux au profit des « *communautés tirant traditionnellement leurs moyens de subsistance de la forêt* ». Cette expression traduit la réticence du législateur, afin de ne pas déroger à la Constitution, à reconnaître des spécificités ethniques en évitant soigneusement les termes « Amérindiens », ou « autochtones », et en fondant la mise en place de ce dispositif sur un mode de vie et non sur des critères ethniques, alors même que les peuples autochtones sont de facto les uniques destinataires de ces mesures. Le décret a constitué une avancée juridique incontestable non seulement parce que la France a reconnu que certaines populations pouvaient avoir un mode de vie qui leur était propre et que cela engendrait des adaptations particulières mais aussi parce qu'avant ce décret, les concessions ne concernant que les personnes physiques, et en plus à titre personnel, profitaient surtout aux groupes dominants- Créoles et Métropolitains - et

244. Voir par exemple, G. Filoche, *Les Amérindiens de Guyane française, de reconnaissances disparates en bricolages juridiques*. L'exemple des Kali'na d'Awala-Yalimapo, *Journal de la Société des Américanistes*, 2011, pp. 343-367

245. Les peuples autochtones de Guyane « ne sont pas propriétaires de leurs terres et vivent par une sorte de tolérance sur le domaine de l'Etat », B. Wyngaarde. *Parc national de Guyane française : un projet d'assimilation ?*, Atelier Territoires, Environnement, Ressources : 1^{er} Congrès des Peuples Autochtones francophones, Agadir, 2-6 novembre 2006.

246. Discours de F. Tiouka prononcé le 9 décembre 1984 *op.cit.*

247. Décret 87-287 du 14 avril 1987 *op.cit.* Articles R.170-56 et R.170-57 (droits d'usage collectifs) et Articles R.170-58 à R.170-60 (concessions et cessions). L'ordonnance de 2005 portant actualisation et adaptation du droit domaniale, du droit foncier et du droit forestier applicables en Guyane a élevé ces dispositions au rang législatif et a inscrit ces droits d'usage dans le Code forestier (L.272-4 et L.272-5 du Code forestier).

Il faut souligner que ce décret n'est qu'un décret d'application reprenant le décret 48-2028 du 27 décembre 1948, prenant lui-même assise sur une ordonnance royale de 1898 et qui prévoyait que « les terres vacantes et sans maître du département de la Guyane, ainsi que celles qui n'ont pas été reconnues comme étant propriétés privées individuelles ou collectives » font partie du domaine de l'Etat.

248. Les zones de droit d'usage se situent en forêt à proximité relative des villages concernés et sont habituellement implantées autour d'un cours d'eau, facilitant l'accès à la zone et les usages traditionnels : pêche, chasse, agriculture. Les populations ont un droit d'usufruit au sein de ces zones.

non aux Amérindiens.²⁴⁹

L'Etat français a mis en place un dispositif foncier original qui prévoit, tout d'abord, des droits d'usage collectifs sur les terrains domaniaux (de l'Etat ou des collectivités territoriales). On compte aujourd'hui 15 zones de droits d'usage collectifs (ZDUC), 9 concessions et 3 cessions collectives qui couvrent au total environ 8 % du territoire guyanais. Le dispositif foncier concerne neuf communes (sept communes du littoral et deux de l'intérieur) : des communes sont donc à ce jour complètement exclues du dispositif²⁵⁰.

Comme cela est mentionné dans le rapport parlementaire de 2015 sur le suicide des Amérindiens²⁵¹ le dispositif foncier mis en place a eu des résultats encourageants : les ZDUC assurent un accès à des ressources naturelles indispensables à la survie des peuples autochtones²⁵². Une partie des peuples autochtones a réussi à s'approprier le système avec un effort qu'il faut souligner de la part de ces peuples à l'égard des femmes concernant la gestion de ces terres.

Les zones de droit d'usage sont des zones situées en forêt à proximité relative des villages concernés et sont habituellement implantées autour d'un cours d'eau, facilitant ainsi l'accès à celui-ci. Elles permettent aux communautés de pratiquer leurs usages traditionnels : pêche, chasse, agriculture. Néanmoins, si ces ZDUC ont été mises en place pour tenter de répondre à l'attente des Amérindiens, certains considèrent ce zonage comme une reconnaissance insuffisante de leurs modes de vie. Il semble que le dispositif ne soit pas totalement adapté à leur façon de vivre. Certaines modalités d'application sont floues et les textes juridiques y afférents se multiplient.

Tout d'abord, force est de constater que les ZDUC ne permettent pas d'envisager un transfert de propriété individuelle ou même collective, pouvant seul conduire à une maîtrise accrue du foncier, ce que les Amérindiens réclament pourtant depuis des dizaines d'années. En outre, le Code du domaine de l'Etat dispose que les droits d'usage collectifs peuvent faire l'objet de restrictions résultant du droit de l'environnement ou du droit minier²⁵³ auxquelles les autochtones ne sauraient déroger²⁵⁴. De même, les ZDUC ne font pas obstacle à la réalisation de travaux d'aménagement ou d'équipement collectifs

249. S. Guyon et B. Trepied, « *Les autochtones de la République : Amérindiens, Tahitiens et Kanak face au legs colonial français* », *op.cit.*, p.97.

250. C'est le cas des communes de Mana, d'Iracoubo, de Régina, ou encore de Saint-Georges.

251. Rapport parlementaire « *Suicides des jeunes Amérindiens en Guyane française* » *op.cit.*

252. Le principal usage est celui de la subsistance alimentaire (agriculture itinérante sur brûlis ou abattis ; chasse ; pêche), mais il y a aussi l'artisanat, la médecine, et la construction de leurs habitats (prélèvements de fibres, bois, ...). Comme cela est mentionné par Pierre Grenand dans l'ouvrage cité ci-dessus, au-delà de la subsistance alimentaire, les usages pratiqués sur les ZDUC facilitent la transmission des savoirs.

253. Article R. 170-57 du Code du domaine de l'Etat.

254. Sauf lorsque la loi le prévoit comme c'est le cas dans le Parc amazonien de Guyane.

menés par la commune. Ces deux dispositions signifient que des aménagements (par exemple, la construction d'une route par la Collectivité pour accéder à une exploitation minière) sont possibles et pourraient venir restreindre des zones de droits d'usage qui auraient pourtant été préalablement établies. Ces droits d'usage sont reconnus par un arrêté préfectoral qui détermine la situation, la superficie et la consistance des terrains, rappelle l'identité et la composition de la communauté d'habitants bénéficiaires et précise la nature des droits d'usage. Le préfet peut annuler les droits d'usage dès lors qu'il constate qu'ils ne sont plus exercés ; la procédure permettant de réaliser une annulation ne contient aucune garantie minimale au profit des communautés

Trente ans après la mise en place du décret d'application, peu de demandes d'attribution de ZDUC ont pu aboutir, le gel des attributions (entre 1996 et 2011) du fait des réticences des collectivités locales ayant empêché un développement fort des ZDUC. L'octroi de ces droits d'usage est aléatoire car il dépend en effet de l'avis de plusieurs acteurs et services (avis du directeur de services fiscaux, de l'ONF, de la collectivité territoriale, de la commission d'attribution foncière...). En conséquence, depuis 2011, des demandes de ZDUC sont toujours en cours de traitement²⁵⁵. Les représentants d'organisations autochtones dénoncent un excès de zèle administratif scandaleux de la part des autorités : des dossiers de demandes d'attribution des terrains sont en cours depuis plusieurs années²⁵⁶.

En outre, les développements de projets économiques sur les ZDUC sont très limités. En effet, cette approche du décret de 1987 convient pour une vie d'économie traditionnelle axée sur la pêche, l'agriculture, la chasse et la cueillette. Cependant, elle ne convient plus aux aspirations de certaines communautés d'Amérindiens qui ne tirent plus « *leurs moyens de subsistance de la forêt* » mais aspirent à vivre de la vente de leur artisanat, voire, pour certains, du tourisme. A cet égard, il convient de souligner que les normes juridiques applicables ne sont pas assez claires. La notion de « subsistance », au cœur du dispositif foncier, a pu être interprétée de façon très restrictive empêchant « *toute exploitation économique des ressources, même limitée ou respectueuse de l'environnement. Les communautés sont censées se replier sur leur consommation propre et ne peuvent en aucun cas vendre du gibier ou du poisson à l'extérieur de la communauté* »²⁵⁷. Or, en excluant la possibilité de dégager des revenus des ressources

255. Deux demandes de ZDUC déposées par les communautés palikur de Saint Georges de l'Oyapock et arawak-lokono de Sainte Rose de Lima à Matoury sont en attente de traitement par France Domaine. D'après le Rapport parlementaire « *Suicides des jeunes Amérindiens en Guyane française* » op.cit.

256. Intervention d'Alexandre Sommer-Schaechtele, Secrétaire général de l'ONAG, à l'occasion du Colloque sur les « *Suicides des jeunes amérindiens en Guyane française - Comment enrayer ces drames et créer les conditions d'un mieux-être ?* », Sénat, 30 novembre 2016 ; Lettre du Conseil consultatif des populations amérindiennes et bushinenge adressée au Président de la République sur le Pacte d'avenir de la Guyane, 4 décembre 2016

257. Rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale à l'outre-mer sur la sécurisation des droits fonciers dans les outre-mer, « *Une sécurisation du lien à la terre respectueuse des identités foncières : 30 propositions au service du développement des territoires* », par M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur coordonnateur et MM. M. Darnaud et R. Laufoaulu, rapporteurs. Disponible sur www.senat.fr/rap/r15-

naturelles, les dispositions sont en total décalage avec les besoins des communautés.

Il semble cependant que certains invoquent une conception évolutive de la notion, visant à satisfaire des besoins nouveaux²⁵⁸. Par exemple, s'agissant des activités touristiques, c'est le vide juridique. Si l'interprétation est extensive, les activités commerciales de type touristique peuvent entrer dans les contours de la notion. De nombreux projets au sein des ZDUC sont en attente (maraîchage, élevage, écotourisme, transport), les Amérindiens s'étant vu opposer un refus de la part de l'administration au motif notamment que ces activités ne relevaient pas de la subsistance²⁵⁹. Une interprétation plus large de la notion de subsistance est donc urgente pour tenir compte des évolutions contemporaines²⁶⁰.

En outre, certaines populations rencontrent des difficultés d'accès à leur ZDUC et de fait aux ressources. Sur le littoral, le manque de terres provoque un accès difficile à des espaces de culture, de pêche ou de chasse. De même, certaines zones sont devenues trop petites, en raison d'une croissance démographique importante ayant entraîné un phénomène de surpopulation dans certains villages²⁶¹. La possibilité de construire ne figure pas au titre des droits d'usage collectif des ZDUC. Alors que la concession est plus explicite et prévoit la faculté de pourvoir à l'habitat des membres de la communauté par son biais. Dans les faits, des villages entiers ont été construits bien que situés en ZDUC ; mais, ils l'ont été soit sans permis de construire, soit par des personnes extérieures aux communautés bénéficiaires de ZDUC, situation ayant créé des conflits.

En plus des droits d'usage collectifs, le décret de 1987 accorde également la possibilité aux populations de devenir « locataires » (par le biais d'une concession)²⁶² voire propriétaires (par le biais d'une cession) des terres domaniales. La difficulté majeure tient au fait que pour obtenir une concession ou une cession (contrairement aux ZDUC où l'autorité est directement confiée au chef coutumier, sans intermédiaire), les

721/r15-7211.pdf p.138.

258. Déclaration d'Hélène Vestur, Conseiller d'Etat citée dans « *Zones de Droits d'Usage Collectifs, Concessions et Cessions en Guyane française : Bilan et perspectives 25 ans après* » *op.cit*, p.89.

259. « *Zones de Droits d'Usage Collectifs, Concessions et Cessions en Guyane française : Bilan et perspectives 25 ans après* » *op.cit*, p.89.

260. Rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale à l'outre-mer sur la sécurisation des droits fonciers dans les outre-mer, *op.cit*, p.138

261. Aujourd'hui, ces villages sont surpeuplés, traduisant une incompatibilité manifeste avec le mode de vie que les Amérindiens désirent. Ils revendiquent alors la liberté de créer de nouveaux villages hors des bourgs administratifs, par le biais notamment du dispositif des Zones de droits d'usage collectifs. Pour qu'ils puissent continuer à vivre dans des villages, de nouveaux dispositifs fonciers doivent être créés et adaptés puisqu'aujourd'hui, ils sont bloqués dans leurs projets de développement économique et démographique. En effet, le découpage administratif en communes ne correspond plus aux besoins et aux réalités des peuples autochtones. A ce titre, la demande de création d'une commune indépendante de Marisapoula, qui est la plus grande commune de France, est en train d'émerger. Le rapport parlementaire propose aux autorités françaises d'étudier ce cas (Proposition n° 35 du rapport parlementaire « *Suicides des jeunes Amérindiens en Guyane française* » *op.cit*).

262. Article R170-58 et suivants du Code du domaine de l'Etat.

communautés doivent être constituées en association (loi de 1901), en société ou toute autre personne morale, ce qui est en contradiction avec leurs formes traditionnelles d'organisation politique²⁶³. A ce jour, la personnalité morale pleine n'a pas été reconnue aux communautés d'habitants de la forêt amazonienne ; elles ne peuvent donc gérer directement que des ZDUC, et ne peuvent se voir octroyer des concessions ou cessions, à moins d'être constituées en association ou en société. Par conséquent, le dispositif des ZDUC est préféré à celui des cessions et concessions²⁶⁴.

Les communautés peuvent bénéficier « *d'une concession à titre gratuit des terrains domaniaux situés dans une zone déterminée en vue de la culture ou de l'élevage ou pour pourvoir à l'habitat de leurs membres* »²⁶⁵. Mais cette possibilité comporte certaines limites. Tout d'abord, ces concessions sont limitées : elles sont faites pour une durée déterminée, fixée dans chaque arrêté. Elles sont renouvelables mais « *ne font pas l'objet d'une tacite reconduction. Par conséquent, à la fin de la durée de chaque concession, les communautés doivent soit en demander le renouvellement, soit en demander la transformation en cession définitive, faute d'être considérées comme occupant sans titre du domaine public* ». Néanmoins, certaines associations ont fait la demande d'une reconduction d'une concession, et, bien que cela ne soit pas prévu par le législateur, cela a été accepté. Une autre difficulté peut apparaître : selon Jocelyn Thérèse, de nombreux schémas d'aménagement locaux ne reconnaissant pas l'existence d'une concession, cela conduit à la construction d'infrastructures ou d'équipements sur une zone qui relève normalement de l'utilisation d'une association ou société. D'aucuns estiment que « *la permanence des droits est assez faible : ce sont les autorités publiques qui vont déterminer si la mise en valeur est correctement assurée, et elles le font avec une importante marge de manœuvre dans l'appréciation de critères qui sont assez flous dans les faits* »²⁶⁶.

À l'expiration de la durée de la concession, l'association ou la société peut demander la cession à titre gratuit, selon les mêmes modalités d'exercice que la concession, et devenir propriétaire du territoire concerné. Cette cession traduit l'exigence de propriété collective que les peuples autochtones souhaiteraient se voir octroyer. Mais actuellement, il y a seulement trois cas de cessions collectives. En effet, pour toutes

263. Rapport alternatif de l'ONAG adressé au CERD, à l'occasion de l'examen des vingtième et vingt-et-unième rapports périodiques de la France, p.24.

264. G. Filoche donne une explication de la préférence donnée aux ZDUC, « *de l'aveu même des acteurs locaux, est l'obligation pour la communauté de créer une association de type loi 1901 ou une société commerciale pour obtenir une concession ou une cession foncière. Or, les communautés ne savent pas toujours comment utiliser ces dispositifs juridiques, et ont peur d'une déconnexion entre la communauté et ces structures possédant la personnalité morale. En effet, les communautés se créent, se dissolvent, et la permanence des structures juridiques est difficilement compatible avec la fluidité de l'organisation politique* » cité dans le rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale à l'outre-mer sur la sécurisation des droits fonciers dans les outre-mer, *op.cit*, p.138.

265. Article R170-58 du Code du domaine de l'Etat

266. « *Zones de Droits d'Usage Collectifs, Concessions et Cessions en Guyane française : Bilan et perspectives 25 ans après* » *op.cit*, p.101.

les autres demandes, cela n'a pas pu être rendu possible en raison des veto des maires concernés lors de l'examen de ces concessions par la commission d'attribution foncière. En outre, beaucoup de villages n'ayant pas fait la demande d'une cession, des demandes de régularisation sont en cours. Enfin, la cession n'est pas forcément le meilleur choix pour les autochtones puisque, lorsqu'il y a cession, ils deviennent assujettis à l'impôt (taxe foncière) et celui-ci devra être payé par l'association ou la société, qui, souvent, n'en a pas les moyens. Les concessions, qui permettent d'éviter l'obstacle de l'impôt et où les habitants ne peuvent être délogés des terrains s'ils n'acquittent pas l'impôt, sont donc privilégiées. De plus, les cessions ne pouvant avoir lieu qu'à la suite d'une concession, il faut d'abord qu'il y ait une concession, puis l'accord de la commission d'attribution foncière. La procédure est longue et complexe. Une autre critique tient au fait que le système des concessions et cessions a été conçu pour sédentariser les populations²⁶⁷. En effet, il est prévu que la concession puisse être retirée partiellement ou en totalité si les membres de l'association ou de la société ont définitivement cessé de résider dans la zone, ou si l'association ou la société est dissoute, ou encore si elle se trouve dans l'impossibilité de remplir les obligations dont elle a la charge en vertu de la concession.

En outre, la concession n'empêchant pas la vente à des personnes qui ne font pas partie de la communauté, il n'y a aucune garantie que la propriété restera collective. Ainsi, le système des concessions ne garantit pas que les terres seront toujours amérindiennes ni que les modes traditionnels d'appréhension et de gestion de l'espace seront perpétués, mettant ainsi en danger la continuité des peuples et de leurs traditions. Cela crée des conflits entre l'Etat et les communautés²⁶⁸, ou entre les communautés et des personnes privées. En effet, de nombreux habitats illégaux se développent dans plusieurs zones²⁶⁹.

Le régime des cessions serait, à terme, l'idéal, mais certains peuples autochtones ne comprennent pas pourquoi il leur est nécessaire de passer par ce dispositif administratif alors qu'en vertu du droit international, la reconnaissance des droits de propriété et de possession sur les terres préexiste à toute reconnaissance étatique.

Recommandation n°13 : Afin de se conformer à l'article 27 de la Déclaration des Nations unies des droits des peuples autochtones, la CNCDH recommande, dans un premier temps, par le biais d'un processus de concertation des acteurs pertinents (notamment

267. *Ibidem*, p.100.

268. En 2005, le Préfet de Guyane avait décidé de céder 4 parcelles à une société d'exploitation minière alors le peuple autochtone Palikur du village Favard détenait un droit d'usage sur ce terrain. Il a fallu une grande mobilisation pour que le projet soit retiré. Un recours avait également été déposé par la FOAG devant le Tribunal administratif de Cayenne demandant l'annulation de cette cession.

269. « *Zones de Droits d'Usage Collectifs, Concessions et Cessions en Guyane française : Bilan et perspectives 25 ans après* » Coordination scientifique : D. Davy et G. Filoche, avec des contributions de F. Armanville et A. Guignier. CRNS, IRD, observatoire Hommes/Milieus Oyapock, CNRS Guyane. Cayenne, Avril 2014. pp. 25,29 et 31.

l'Etat, les services d'aménagement du territoire de la Collectivité territoriale de Guyane, les élus locaux, les représentants des peuples autochtones), de conduire une réflexion sur la mise en œuvre du dispositif de droit foncier applicable à ce jour. Une telle réflexion permettrait de redéfinir les modalités du dispositif foncier et les procédures de demandes auprès de l'Etat, qui demeurent, pour certaines, extrêmement complexes et mal connues. La CNCDH insiste sur la nécessaire consultation de l'ensemble des représentants des peuples autochtones de Guyane, afin que le consensus soit plein et entier et reflète les volontés des uns et des autres. Ce processus de concertation pourrait être mené par une agence foncière, dont la CNCDH recommande la création.

Cependant, dans un second temps, un tel dispositif de droit foncier ne pouvant être que transitoire dès lors qu'il ne constitue pas une solution acceptable au regard du régime foncier traditionnel des peuples qu'autochtones, la CNCDH recommande à ces mêmes acteurs d'envisager de reconnaître pleinement aux peuples autochtones, non plus seulement un usage, mais un droit de propriété collective des terres, territoires et ressources qu'ils possèdent et occupent traditionnellement ou encore qu'ils ont utilisés ou acquis, et ce, conformément à l'article 26 de la Déclaration des Nations unies des droits des peuples autochtones. A cet égard, le CERD recommande à la France « *d'envisager la reconnaissance des droits communautaires aux peuples autochtones, en particulier le droit aux terres ancestrales détenues et utilisées par ces communautés depuis les temps immémoriaux ainsi qu'aux ressources traditionnellement utilisées par elles* »²⁷⁰.

3. Une représentation insuffisante dans le pouvoir décisionnel

A l'occasion des différentes auditions conduites par la CNCDH, un élément fondamental est apparu qu'il convient de souligner : les Amérindiens de Guyane ne s'opposent pas au développement de la Guyane, bien au contraire, mais ils exigent un « développement raisonné » de la collectivité unique par le biais d'une participation pleine et entière aux décisions qui les concernent. A cet égard, le CERD a recommandé à la France « *de consulter et de coopérer avec les peuples autochtones avant l'approbation de tout projet ayant des incidences sur l'utilisation de leurs terres ou territoires et autres ressources* »²⁷¹. La mise en œuvre de cette exigence de participation au consentement et à la consultation est régulièrement semée d'embûches, principalement par manque de volonté politique ou à raison d'autres éléments liés spécifiquement à la géographie de la Guyane. En effet, l'enclavement de certaines des populations de l'intérieur du département crée des difficultés d'ordre pratique pour pouvoir participer à un processus décisionnel et à l'exercice du droit de vote, ne serait-ce qu'aux élections municipales, il faut parfois effectuer plusieurs heures de trajet, par voie terrestre ou fluviale²⁷².

270. Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale suite à l'examen des 20ème et 21ème rapports périodiques de la France, 10 juin 2015, CERD/C/FRA/CO/20-21, §12.

271. *Ibidem*.

272. La commune de Marisapoula, troisième commune de France s'étend sur plusieurs centaines de

Les Amérindiens, et plus globalement l'ensemble des peuples autochtones, ont fait de cette exigence de consentement un combat majeur. Il a été rapporté à la Commission à plusieurs reprises qu'ils se sentaient non pas écoutés mais oubliés des mesures, aménagements et politiques publiques mis en œuvre à leur égard. Plusieurs exemples viennent conforter ce constat. L'un des plus significatifs est la mise en place du Parc Amazonien de Guyane (PAG) en 2007 et de sa Charte en 2013, et ce malgré l'opposition de plusieurs villages autochtones²⁷³. Beaucoup ont mis en avant le fait que la création du Parc s'était inscrite dans le cadre d'une démarche participative en associant en principe les autorités coutumières à la gestion du territoire, promouvant ainsi une gouvernance inclusive²⁷⁴. Toutefois, il semble que, dans la pratique, les autochtones n'aient été ni informés, ni consultés, ni associés aux décisions²⁷⁵ et continuent d'en être exclus. Le conseil d'administration du Parc ne compte à ce jour que cinq représentants des autorités coutumières sur les quarante-quatre membres qui le composent²⁷⁶. L'avis défavorable rendu en 2012 par le CCPAB²⁷⁷ sur le contenu de la Charte du Parc national de Guyane faisait état d'une « *insuffisante reconnaissance des autorités coutumières, [d'] une absence de garantie sur les intérêts des communautés vivant en dehors des limites de la zone de cœur du Parc qui leur ont été imposées, alors qu'elles y ont leurs territoires ancestraux* »²⁷⁸. Mais ni cet avis défavorable, ni l'importante résistance guyanaise qui s'était organisée pour contester la Charte du PAG (démissions de maires, création d'un Collectif contre la Charte, pétition de la population ...) n'ont suffi à empêcher son adoption en avril 2013. En outre, il a été rapporté à la CNCDH que la plupart des élus guyanais sont créoles et que les amérindiens sont très peu présents au sein des administrations guyanaises²⁷⁹.

kilomètres carrés, et tous les villages qui la composent ne sont pas forcément desservis par la voie terrestre.

273. B. Wyngaarde. *Parc national de Guyane française : un projet d'assimilation ?* Atelier Territoires, Environnement, Ressources : 1^{er} Congrès des Peuples Autochtones francophones, Agadir, 2-6 novembre 2006.

274. Il a en effet été prévu dans la Charte « *l'association des autorités coutumières à la gestion du territoire, il est donc prévu que celles-ci soient représentées au conseil d'administration du futur établissement aux côtés des élus et de tous les partenaires* ».

275. Y. Gery, A. Mathieu, C. Gruner, « *Les abandonnés de la République – Vie et mort des Amérindiens de la Guyane française* », *op.cit.*, p.49.

276. Un représentant de l'autorité coutumière du centre du bourg et des hameaux de Papaïchton (Bushinenge) ; pour Maripasoula, un représentant de l'autorité coutumière du centre du bourg (où vivent majoritairement des Bushinenge), et un représentant de l'autorité coutumière des hameaux du haut Maroni (Wayana et Teko), ce qui veut dire un représentant pour deux ethnies ; pour Camopi, un représentant de l'autorité coutumière des hameaux du moyen Oyapock, des hameaux situés sur les rives de la rivière Camopi et du centre du bourg (Wayäpi et Teko) ; un représentant de l'autorité coutumière des hameaux du haut Oyapock (Wayäpi). Cité dans G. Filoche, *Les Amérindiens de Guyane française, de reconnaissances disparates en bricolages juridiques. L'exemple des Kali'na d'Awala-Yalimapo*, *op.cit.*

277. Avis n°03/CCPAB/8 décembre 2012.

278. Lettre d'information de la Ligue des droits de l'homme, Peuples autochtones en outre-mer : des engagements internationaux non respectés, 9 mars 2015. Disponible sur www.ldh-france.org/peuples-autochtones-en-outre-mer-engagements-internationaux-respectes/

279. Audition de Madame Aline Archimbaud, Sénatrice de Seine-Saint-Denis, 2 février 2017

Pour pallier certaines de ces difficultés et satisfaire cette exigence de consentement, les autorités françaises ont mis en œuvre plusieurs mécanismes pouvant assurer la prise en compte des revendications et également servir de relais auprès des autorités administratives pour l'expression de ces revendications. D'abord, elles ont conservé les particularismes coutumiers des Amérindiens en maintenant leurs institutions coutumières et ensuite, elles ont ensuite créé en 2007 un Conseil consultatif des populations amérindiennes et bushinenge (CCPAB), devenu grâce à l'adoption de la loi pour l'égalité réelle des Outre-mer, le « grand conseil coutumier des populations amérindiennes et bushinenges ». Interlocuteur privilégié des populations autochtones, un sous-préfet des communes de l'intérieur a également été mis en place.

a) Le maintien des institutions coutumières

Lorsque la création de communes²⁸⁰ a succédé à l'ancienne organisation administrative du département de la Guyane²⁸¹, les institutions traditionnelles n'ont pas disparu et le particularisme autochtone l'a emporté sur le découpage administratif classique. Pour stabiliser les processus décisionnels et articuler au mieux les compétences autochtones avec les compétences étatiques²⁸², les institutions propres aux communautés amérindiennes, tels les chefs coutumiers, ont été officialisées et cela est resté inchangé depuis, traduisant une véritable reconnaissance symbolique de ces peuples. Ainsi, les autorités de droit commun (tels les maires par exemple) coexistent avec les autorités coutumières (chefs coutumiers).

Même si on note une émergence du processus électif pour la désignation des chefs coutumiers, celle-ci relève généralement d'un accord au sein de la communauté ainsi que de l'hérédité, et elle est en principe suivie d'un agrément administratif (même s'il semble qu'aucun texte législatif ou réglementaire ne prévoit une telle mesure)²⁸³. L'arrêté permet au chef coutumier de se prévaloir de ce titre auprès des services administratifs, des élus municipaux et des autres chefs. Cette désignation conditionne le bénéfice d'indemnités²⁸⁴, même si cela ne résulte, une fois encore, d'aucune obligation juridique²⁸⁵. Ceci a été amené à évoluer puisque dans la loi pour l'égalité réelle des Outre-

280. Le décret du 17 mars 1969 portant réorganisation administrative du département de la Guyane (JO 26 mars 1969, p. 2995) crée cinq communes. La sixième commune, Apatou est créée en 1976.

281. La loi décomposait le département en deux arrondissements : Cayenne et l'Inini. Loi n° 51-1098 du 14 septembre 1951 *portant organisation administrative du département de la Guyane*, JO 18 septembre 1951, p. 9629.

282. M. Elfort « *Pouvoirs publics, populations amérindiennes et bushinenge en Guyane française* », *op.cit.*
283. *Ibidem*.

284. Rapport parlementaire « *Suicides des jeunes Amérindiens en Guyane française* » *op.cit.* Ils seraient indemnisés à hauteur de 350 euros environ par mois. ; Selon Jocelyn Thérèse, Président du CCPAB, ils seraient indemnisés à hauteur de 450 euros par mois ; Selon le témoignage d'Alexis Tiouka dans « *Les abandonnés de la République – Vie et mort des Amérindiens de la Guyane française* », *op.cit.*, ils seraient indemnisés environ 700 euros par mois.

285. M. Elfort « *Pouvoirs publics, populations amérindiennes et bushinenge en Guyane française* », *op.cit.* ; Il n'y a pas de texte législatif qui prévoit le montant de cette indemnité. Mais l'octroi de celle-ci a été régi

mer, est prévu que « *le grand conseil coutumier organise et constate la désignation des autorités coutumières et traditionnelles, et la notifie au représentant de l'État en Guyane. Cette désignation est également notifiée au président de l'assemblée de Guyane.* ». La loi ajoute que « *la délibération de l'assemblée de Guyane fixant le montant des indemnités versées aux autorités coutumières et traditionnelles et les modalités d'attribution est soumise à la consultation du grand conseil coutumier* »²⁸⁶.

Les litiges entre membres de la communauté sont soumis à l'arbitrage des chefs coutumiers qui ont un rôle en matière de prévention des conflits. Ils exercent ainsi une fonction d'interlocuteur et, de fait, participent aux pouvoirs de police du maire. « *La règle est qu'aucune règle de répartition des compétences n'existe, les pouvoirs des chefs traditionnels se déployant alors au gré des individualités, des problèmes concrets et des contextes* »²⁸⁷. Les chefs coutumiers interviennent dans des domaines relevant normalement de la sphère étatique (justice pénale ou civile) et, en pratique, « *le maire de la commune passe souvent par l'intermédiaire du chef coutumier pour prendre ses décisions, alors que rien ne l'y oblige* »²⁸⁸. Le dialogue entre les deux entités découlant de cette pratique permet aux peuples autochtones de directement faire entendre leurs revendications auprès des représentants de la commune, de participer aux décisions qui les concernent, et par extension, de se faire entendre auprès de la collectivité territoriale.

Néanmoins, leur autorité est souvent mise en concurrence avec celle des élus locaux sur le territoire desquels se situent leurs villages. La reconnaissance des chefs coutumiers est fragile et minimale²⁸⁹. Ils sont affaiblis face aux influences extérieures²⁹⁰ et entrent en compétition avec les élus municipaux dans des domaines qui leur revenaient autrefois de droit : emplacement des villages, fonctionnement d'une justice de proximité et partage des biens et services. Le rôle des chefs coutumiers est également affaibli par l'insuffisance des moyens et des ressources financières qui leur sont octroyés²⁹¹. Ils ne peuvent par conséquent pas assurer leurs missions coutumières et ne peuvent se déplacer que dans un rayon très limité pour régler un différend par

par une ancienne délibération de l'ancien Conseil général et puisqu'il n'y a pas eu de nouveau texte à cet égard depuis l'installation de la Collectivité territoriale de Guyane, celui-ci reste en vigueur.

286. Voir *infra*.

287. *Ibidem*.

288. « *Zones de Droits d'Usage Collectifs, Concessions et Cessions en Guyane française : Bilan et perspectives 25 ans après* » *op.cit.*, p.120.

289. G. Collomb, « *Du capitaine au chef coutumier chez les Kali'na* », *Ethnologie française*, n°4, 1999, p.549-557 ; de même, la désignation héréditaire de ces capitaines est contestée aujourd'hui par une partie des Amérindiens, qui préférerait revenir à la désignation de chefs choisis par la population. Témoignage recueilli dans Y. Gery, A. Mathieu, C. Gruner, « *Les abandonnés de la République – Vie et mort des Amérindiens de la Guyane française* », *op.cit.*, p.51

290. Grenand F., Bahuchet S. et Grenand P., « *Environnement et sociétés en Guyane française : des ambiguïtés d'application des lois républicaines* », *op.cit.*, pp.53-62.

291. Cette dépendance financière est mal perçue car elle remet quelque peu en cause l'indépendance et l'autonomie des chefs coutumiers, accusés d'être instrumentalisés par l'Etat et les collectivités.

exemple, alors que les villages se densifient et s'agrandissent. De même, s'agissant de la lutte contre l'orpaillage illégal par exemple, ils ne disposent d'aucun moyen pour mettre en œuvre une surveillance de leurs terres et pour rémunérer une police coutumière, ce qu'ils souhaiteraient pourtant²⁹².

Tout cela se traduit par une perte d'autorité des chefs coutumiers²⁹³ dont le rôle n'est plus vraiment respecté, notamment par les jeunes générations qui les considèrent comme désuets et ne se reconnaissent pas en eux. Pour tenter d'institutionnaliser ces chefs coutumiers, le Conseil consultatif des populations amérindiennes et bushinenge a été mis en place par l'Etat mais sa création s'est faite sans concertation préalable sur son opportunité, son fonctionnement et sa composition²⁹⁴. Ainsi, s'agissant de la composition même du Conseil, celui-ci regroupe les Amérindiens et les Bushinenge mais il semble que cette association puisse paraître contestable dès lors que les deux communautés n'ont pas forcément les mêmes revendications et intérêts²⁹⁵.

b) La création du Conseil consultatif des populations amérindiennes et bushinenge²⁹⁶

Outre les dispositions concernant le foncier, la création de ce Conseil est sans aucun doute la mesure la plus significative qui a été mise en œuvre pour les peuples premiers de Guyane²⁹⁷. Le CCPAB a été créé par la loi du 21 février 2007²⁹⁸, puis instauré par décret en 2008 abrogé par un décret de 2015²⁹⁹. Son appellation, sa composition et son rôle ont

292. Audition de Jocelyn Thérèse, Président du CCPAB, 2 décembre 2016.

293. Audition de Jocelyn Thérèse, Président du CCPAB, 2 décembre 2016 ; Compte-rendu de la mission conduite par Yvette Mathieu, chargée de mission auprès du Défenseur des droits, sur l'égal accès aux droits et aux services publics en Guyane, *op.cit*, p.24.

294. Voir la déclaration de Seefiann Deie, ancien Président du CCPAB, propos recueillis par Y. Gery, A. Mathieu, C. Gruner, in « Les abandonnés de la République – Vie et mort des Amérindiens de la Guyane française », *op.cit*, p.53 ; Audition de Jocelyn Thérèse, Président du CCPAB, 2 décembre 2016.

295. « Ce choix du décret 2008-562 du 17 juin 2008 ayant institué le CCPAB traduit plus un usage commun et une présence commune sur les fleuves et dans les mêmes zones que des intérêts véritablement communs, même si la coexistence pacifique entre ces groupes créent des liens humains et d'intérêt qui, à l'usage, peuvent constituer un substrat plus ou moins commun », cité in Rapport parlementaire « Suicides des jeunes Amérindiens en Guyane française » *op.cit*.

296. Articles L4436-1 à L4436-6 du Code général des collectivités territoriales.

297. Audition de Stéphanie Guyon, 19 octobre 2016 ; « S'il est une mesure spécifique, symbolique tout autant que concrète, prise en direction des peuples premiers de Guyane c'est bien la création du comité consultatif des peuples amérindiens et bushinenge de Guyane (CCPAB) » in Rapport parlementaire « Suicides des jeunes Amérindiens en Guyane française » *op.cit*.

298. Loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer.

299. Décret 2008-562 du 17 juin 2008 relatif à la composition, à l'organisation et au fonctionnement du conseil consultatif des populations amérindiennes et bushinenge de Guyane qui a ensuite été abrogé par le Décret n° 2015-1754 du 23 décembre 2015 portant application de la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités de Guyane et de Martinique et modifiant la partie réglementaire (D) du code général des collectivités territoriales.

ensuite évolué avec la loi *pour l'égalité réelle des Outre-mer*, adoptée en février 2017. Mis en place en 2010, le Conseil s'est vu confier un rôle purement consultatif par le législateur. Il a pour rôle de représenter les Amérindiens et Bushinenge, de promouvoir leurs intérêts et de faciliter le dialogue avec les autorités par le biais d'interlocuteurs et responsables des communautés clairement identifiés. Le CCPAB complète également un dispositif local de consultation composé du Conseil économique, social, environnemental, de la culture et de l'éducation de Guyane (CESECEG) avec lequel il peut tenir des séances conjointes.

Depuis 2016, le statut du CCPAB a évolué : une première fois le 7 mars 2016, lorsque la députée guyanaise Chantal Berthelot a fait adopter un amendement dans la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, faisant du CCPAB une « *personne morale de droit public* » et lui octroyant tout particulièrement le pouvoir de mettre en œuvre la consultation des communautés autochtones ainsi que de recueillir leur consentement pour toutes les demandes d'utilisation de savoirs traditionnels liés à des ressources génétiques. Puis, à l'occasion de l'adoption de la loi pour l'égalité réelle des Outre-mer, le CCPAB est devenu le « *grand conseil coutumier des populations amérindiennes et bushinenges* » et s'est vu étendre son champ de compétence. Ces deux évolutions avaient notamment été soutenues antérieurement par la Sénatrice Aline Archimbaud et la Députée Marie-Anne Chapdelaine en novembre 2015³⁰⁰ et par le CCPAB³⁰¹.

Jusqu'à la loi *pour l'égalité réelle des Outre-mer*, le Conseil était composé de vingt membres, dont seize représentants d'organismes ou d'associations représentant les peuples amérindiens ou bushinenge désignés par ces derniers et quatre personnalités désignées par arrêté du ministre chargé de l'outre-mer. L'arrêté préfectoral du 14 octobre 2008 avait nommé pour la première fois les représentants des organismes et associations représentatifs et les personnalités qualifiées choisies pour être membres du conseil³⁰². Les chefs coutumiers ne faisaient pas partie du Conseil en tant que tels mais ils participaient aux associations qui y étaient représentées et qui les incluaient généralement aux travaux. La loi *pour l'égalité réelle des Outre-mer* a prévu que ce ne soit plus uniquement des représentants de populations autochtones qui siègeraient dans le grand conseil coutumier par le biais d'associations mais douze chefs coutumiers (six représentants des autorités coutumières et traditionnelles amérindiennes et six représentants de celles des Bushinenge), quatre représentants désignés par les organismes et associations représentatifs des populations amérindiennes et

300. Proposition n° 15 du Rapport parlementaire « *Suicides des jeunes Amérindiens en Guyane française* » *op.cit.*, p.88.

301. Motion générale du CCPAB, adoptée le 30 janvier 2016 : « (...) Confirme que la transformation du CCPAB en Grand Conseil coutumier autochtone de Guyane constituerait une nouvelle étape importante sur la voie de la reconnaissance, de la promotion et de la protection des droits et libertés des peuples autochtones et pour le développement de la Guyane ».

302. Arrêté du 14 octobre 2008 portant nomination du conseil consultatif des populations amérindiennes et bushinenge de Guyane. NOR : IOC00824647A.

bushinenge (deux représentants pour les Amérindiens et deux pour les Bushinenge) et deux personnalités qualifiées désignées par arrêté du ministre chargé de l'outre-mer. L'inclusion des chefs coutumiers dans l'institution permettra sûrement d'assurer directement le relais des revendications, au côté de personnalités qualifiées. Cela fait indubitablement écho aux revendications des Amérindiens, et plus principalement de l'ONAG³⁰³.

Initialement, le Conseil avait la possibilité de s'exprimer sur tout projet ou proposition de délibération du Conseil régional ou Conseil départemental emportant des conséquences sur l'environnement, le cadre de vie ou intéressant les activités culturelles des populations amérindiennes et bushinenge. A cet égard, il pouvait, de manière facultative, être saisi par le Président du Conseil régional, le Président du Conseil départemental ou encore le Préfet. Il pouvait également se saisir lui-même de toute question entrant dans le champ de compétences de la région ou du département et intéressant directement les populations amérindiennes et bushinenge.

Le rôle du Conseil a progressivement évolué. En effet, la loi 2011-884 du 27 juillet 2011 consacrant le passage à la collectivité territoriale de Guyane a prévu que le Conseil devait être obligatoirement préalablement saisi sur « *tout projet ou proposition de délibération emportant des conséquences sur l'environnement, le cadre de vie ou intéressant les activités des populations amérindiennes et bushinenge* ». La loi prévoit que cette saisine obligatoire est le fait, soit de l'assemblée de Guyane ou son président, du CESECEG ou du représentant de l'Etat en Guyane. La loi de 2011 prévoyait également que « *le conseil consultatif peut décider à la majorité absolue de ses membres de se saisir de toute question entrant dans le champ des compétences de la collectivité territoriale de Guyane et intéressant directement l'environnement, le cadre de vie ou les activités culturelles des populations amérindiennes et bushinenge* ». Plus récemment, la loi pour l'égalité réelle dans les Outre-mer énonce que « *tout projet ou proposition de délibération de l'assemblée de Guyane emportant des conséquences sur l'environnement ou le cadre de vie ou intéressant l'identité des populations amérindiennes et bushinenges est soumis à l'avis préalable du grand conseil coutumier* ». Le grand conseil coutumier est saisi, comme cela avait été prévu en 2011, par l'assemblée de Guyane ou son président, par le CESECEG, ou par le représentant de l'État en Guyane. La loi prévoit également que « *le grand conseil coutumier peut également se saisir de tout projet ou proposition de délibération de la collectivité territoriale de Guyane intéressant directement l'environnement, le cadre de vie ou les activités culturelles des populations amérindiennes et bushinenges* », sans reprendre la condition de majorité absolue pour engendrer l'autosaisine. Malgré l'évolution des textes, les avis rendus restent toujours et seulement consultatifs.

303. Intervention d'Alexandre Sommer-Schaechtele, Secrétaire général de l'ONAG, à l'occasion du Colloque sur les « Suicides des jeunes amérindiens en Guyane française - Comment enrayer ces drames et créer les conditions d'un mieux-être? », Sénat, 30 novembre 2016.

Plus de six années après sa mise en place, le Conseil (aujourd'hui dénommé « grand conseil coutumier des populations amérindiennes et bushinenges ») doit faire face à de nombreux problèmes de fonctionnement.

Jusqu'en 2011, cette instance fonctionnait aussi bien selon le principe de l'auto-saisine que sur saisine facultative du Préfet ou du Président du Conseil général ou du Président du Conseil régional. Au total, et malgré le caractère obligatoire de la saisine depuis 2011, le CCPAB n'a été saisi par ce biais que trois fois³⁰⁴, et il s'est autosaisi trois fois également. Outre ce faible nombre de saisines, la très relative fréquence des réunions du CCPAB s'explique également par des raisons essentiellement matérielles : l'instance ne dispose pas de moyens financiers et humains pour fonctionner. Alors que le CCPAB a sollicité un budget minimal de 2 000 000 euros par an pour assurer son bon fonctionnement, seuls 50 000 euros ont été alloués au Conseil dans le budget de la préfecture. Néanmoins, il semble que ce budget n'ait pas été encore activé³⁰⁵ et que la ligne budgétaire ait disparu du budget de la préfecture. Les fonctions assurées au sein de ce Conseil sont donc fondées sur le volontariat et, faute de moyens financiers, il est difficile de convoquer ses membres dans le délai imposé très court d'un mois, compte-tenu de l'enclavement d'une majeure partie du territoire guyanais. Pour remédier à ces difficultés, au printemps 2016, lors de sa visite en Guyane, l'ancienne ministre des Outre-mer a annoncé la mise à disposition d'un budget supplémentaire. Néanmoins, à ce jour, le Président du CCPAB a déclaré à la CNCDH que ce budget n'avait toujours pas été alloué au Conseil.

En outre, peu de poids est accordé aux avis qu'il émet. Par exemple, au début de l'année 2011, le Conseil a adopté deux avis défavorables à la mise en place de quotas de chasse au sein du Parc Amazonien de Guyane et sur le Schéma d'Orientation Minière des Départements d'Outre-mer (SDOM). Pourtant, quelques mois plus tard, la préfecture mettait en œuvre ces deux mesures. De même, l'avis fortement défavorable rendu en 2012 par le Conseil sur la Charte du Parc Amazonien de Guyane³⁰⁶ n'a pas empêché l'adoption de celle-ci en avril 2013.

L'ensemble des associations regroupées au sein du CCPAB (réclament aujourd'hui une implication plus importante dans le processus décisionnel des politiques publiques menées sur le territoire afin de donner plus de poids à leurs avis. Le Conseil, peu saisi et rendant peu d'avis, peine donc à remplir sa fonction de représentation, ce qui ne permet pas le respect effectif de l'obligation de consultation issue du droit international et plus particulièrement de la Convention n°169 de l'OIT selon laquelle l'Etat doit « *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*

304. Sur le Schéma d'orientation minière, sur la Charte du PAG et sur la mise en place de quotas de chasse dans le PAG.

305. Audition de Jocelyn Thérèse, Président du CCPAB, le 2 décembre 2016.

306. Avis n°03/CCPAB/8, décembre 2012.

administratives susceptibles de les toucher directement»³⁰⁷.

L'inclusion du CCPAB dans les grands rendez-vous institutionnels et décisionnels de la CTG³⁰⁸ est variable alors qu'elle devrait être systématique. Par exemple, un projet nommé « Hospitel » est actuellement mené par l'ARS et vise à la création d'une infrastructure pour notamment accueillir les personnes autochtones lors de leur venue pour des examens médicaux à Cayenne. Il a été indiqué à la CNCDH que le CCPAB avait largement contribué à la détermination des contours du projet. Toutefois, à l'opposé de cette consultation, à l'heure où est rédigé cet avis, un Pacte d'avenir de la Guyane est en discussion entre la collectivité territoriale de Guyane et les autorités gouvernementales. Le CCPAB a fait valoir qu'il n'a pas été consulté alors même que le Pacte concerne l'ensemble du territoire guyanais et sa population. Régulièrement, le CCPAB rappelle qu'il est nécessaire pour les autorités françaises de travailler avec les peuples autochtones lesquels réclament davantage d'autonomie dans le processus décisionnel et une meilleure information lors des projets intéressant leurs territoires³⁰⁹.

Recommandation n°14 : Afin d'inscrire véritablement dans le processus décisionnel guyanais le nouveau grand conseil coutumier des populations amérindiennes et bushinenge et de rendre son action effective, la CNCDH recommande aux autorités publiques :

- De veiller à ce que le représentant de l'Etat en Guyane, l'assemblée de Guyane ou son président, le CESECEG, honorent leur obligation de saisine obligatoire pour « *tout projet ou proposition de délibération de l'assemblée de Guyane emportant des conséquences sur l'environnement ou le cadre de vie ou intéressant l'identité des populations amérindiennes et bushinenges est soumis à l'avis préalable du grand conseil coutumier* », et ce, conformément aux dispositions contenues dans la loi pour l'égalité réelle des Outre-mer. D'une manière générale, la CNCDH recommande à ce que le grand conseil coutumier soit consulté par toute autorité publique sur toute question intéressant les populations amérindiennes et bushinenge.
- De mettre rapidement à la disposition du grand conseil coutumier, des locaux, une administration et une dotation budgétaire. Il conviendra de s'assurer que cette dotation ne soit pas uniquement un budget de remboursement et prenne en compte l'ensemble des dépenses d'une commission y compris une rétribution de ses membres. Afin d'établir le montant nécessaire au bon fonctionnement du grand conseil coutumier pour assurer son bon fonctionnement, il conviendra d'organiser au moins une consultation entre la

307. Article 6 de la *Convention n° 169 de l'OIT relative aux peuples indigènes et tribaux*.

308. Selon Jocelyn Thérèse, le CCPAB n'a pas été convié lors de l'installation officielle de la CTG en décembre 2015.

309. Exemple de non-information des habitants sur des décisions : à l'occasion du SDOM (Schéma départemental d'orientation minière), un registre avait été ouvert à Marisapoula pour recueillir l'avis des populations. Personne n'a eu la connaissance de ce document, et résultat, sur les 3 000 à 4000 habitants, une seule personne est allée écrire un commentaire, en deux mois... Témoignage recueilli par Y. Gery, A. Mathieu, C. Gruner in « *Les abandonnés de la République – Vie et mort des Amérindiens de la Guyane française* », op.cit, p.50.

Préfecture et le grand conseil coutumier en vue d'un tel accord.

c) Un interlocuteur privilégié : le sous-préfet des communes de l'intérieur

Il existe deux sous-préfets en Guyane : un sous-préfet ayant autorité sur l'arrondissement de Saint-Laurent-du-Maroni et un sous-préfet chargé des communes de l'intérieur, dont le poste a été créé en 2007. Dans ses réponses aux organes des traités, le Gouvernement avait mis en valeur ses efforts pour promouvoir la création d'un poste de sous-préfet destiné à être l'interlocuteur des populations situées à l'intérieur des terres isolées par la forêt amazonienne. Les populations amérindiennes et bushinenge, par le biais principalement de leurs chefs coutumiers, sont habituées à traiter directement avec le sous-préfet à qui elles peuvent transmettre leurs doléances. De manière générale, les actions du sous-préfet sont positives et populaires dans les communautés³¹⁰. La CNCDH salue la mise en place de cette initiative et incite la collectivité territoriale de Guyane à pérenniser ce poste, indispensable aujourd'hui à la survie des peuples amérindiens. Le rôle fondamental du dialogue est trop important pour être négligé.

La fonction de sous-préfet chargé des communes de l'intérieur était réclamée depuis très longtemps tant par les collectivités territoriales, principalement de l'intérieur, que par les autorités coutumières. Ethnologues, anthropologues, enseignants, médecins et autres acteurs travaillant directement avec les peuples autochtones souhaitaient la mise en place d'une telle fonction pour résoudre une multitude de problèmes propres aux populations dites de « l'intérieur » et pour assurer un dialogue direct avec la Préfecture. Représentant de l'Etat, le sous-préfet a également pour rôle de coordonner les différents services publics et de constater les dysfonctionnements dans leur mise en œuvre au sein de ces communes, avant d'y mettre un terme. Véritable intermédiaire entre les populations autochtones (notamment par le biais des chefs coutumiers et associations) et le Préfet, il occupe une place privilégiée car il peut attirer l'attention de ce dernier sur des dysfonctionnements et des situations d'urgence que le Préfet aurait pu ignorer. Par ce dialogue, les populations autochtones peuvent discuter des décisions prises à leur égard, et dans une moindre mesure, participer, ne serait-ce que de manière informelle, aux décisions elles-mêmes.

Outre ce dialogue, les fonctions du sous-préfet sont multiples. Des missions itinérantes dans les communes de l'intérieur ont instaurées. Ainsi, accompagné de fonctionnaires et d'agents adéquats, tels que ceux de la Sécurité sociale, de Pôle emploi ou encore de la Caisse d'allocations familiales, le sous-préfet assure des visites dans l'une ou l'autre des communes et leurs villages³¹¹. Ces initiatives constituent une

310. Audition de Françoise et Pierre Grenand, 9 novembre 2016.

311. Par exemple, le sous-préfet, accompagné d'agents, viennent sur les fleuves pour recueillir des demandes de passeports et de cartes nationales d'identité. Ils emportent avec eux les valises afin de

adaptation majeure des autorités décentralisées françaises au contexte géographique guyanais et à l'éloignement des populations de l'intérieur par rapport au littoral où sont concentrés l'ensemble de ces services, notamment à Cayenne. Globalement, comme cela a été rapporté à la CNCDH, si ces missions itinérantes fonctionnent correctement, elles font néanmoins face à certaines difficultés d'ordre pratique liées à un manque d'infrastructures qui réduisent leur effectivité. Par exemple, l'électricité étant encore défaillante dans de nombreuses communes, lorsque les agents arrivent accompagnés du sous-préfet et qu'ils ne peuvent accéder à internet pour remplir des formulaires d'inscription par exemple, le but de la mission est manqué. Il semblerait néanmoins que, depuis quelques mois, les autorités préfectorales aient initié des projets novateurs à cet égard. Il a été indiqué à la CNCDH que, depuis 2015, des « maisons de service public » ont été mises en place à Taluen et à Grand-Santi et devraient être étendues à d'autres communes. Les différents opérateurs des services publics viennent faire des permanences, et lorsqu'il n'y a pas d'agents disponibles sur place, des permanences par le biais de visioconférences sont disponibles.

Recommandation n°15 : La CNCDH recommande aux autorités publiques d'impliquer systématiquement et à tous les niveaux (local, départemental et national) les peuples autochtones, par le biais soit des représentants coutumiers soit des associations qui les représentent, dans l'ensemble des décisions qui les concernent, et ce, conformément aux articles 5, 18 et 19 de la *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones*. La CNCDH insiste sur la nécessité d'une gouvernance inclusive de toute autorité publique, institution ou organisme ayant des incidences directes ou indirectes sur les modes de vies des peuples autochtones de Guyane. En outre, la CNCDH insiste sur le fait qu'il convient d'accorder une place particulière aux femmes autochtones dans l'ensemble des processus décisionnels.

4. Le manque d'accès à l'état civil et les entraves à l'accès aux droits fondamentaux qui en découlent

a) Un état civil défaillant

Très souvent, les populations autochtones ne peuvent se procurer des pièces d'identité leur permettant de prouver leur nationalité, pourtant française. Cela est dû à plusieurs facteurs, notamment la non inscription ou l'inscription tardive des enfants à l'état civil, à cause de l'éloignement géographique des populations dites « *de l'intérieur* »³¹² et le temps de trajet pour se rendre dans les services de l'état civil. Le coût financier

recueillir les empreintes biométriques. Ils ramènent ensuite ces dossiers à Cayenne, qui sont traités prioritairement et à titre gratuit. Les passeports et cartes d'identité sont aussi ramenés lors de la prochaine mission du sous-préfet et de ces agents dans les communes ou bien transitent par la voie aérienne, par le biais d'un hélicoptère.

312. Il faut parfois plusieurs heures de pirogue pour rejoindre la mairie de sa commune, comme par

est également un facteur non négligeable.

Le CERD a exprimé sa préoccupation en raison des « *difficultés d'accès aux services publics notamment en matière d'état civil et de justice* », et recommandé à la France de « *faciliter et assurer la liberté de circulation de ces populations et lever les obstacles à leur accès au logement, aux services publics, en particulier à l'état civil et à la justice* »³¹³. Le Comité des droits de l'enfant a, lui aussi, pris acte des difficultés d'accès à l'état civil pour les enfants issus des populations amérindiennes et bushinenge. Il a également recommandé à l'Etat « *de prendre des mesures supplémentaires pour garantir l'enregistrement des naissances de tous les enfants nés dans les départements et territoires d'outre-mer, particulièrement en Guyane, et notamment d'envisager de prolonger encore le délai d'enregistrement des nouveau-nés* »³¹⁴. En 2009, il avait déjà recommandé à la France de « *redoubler d'efforts* » pour assurer l'enregistrement de tous les enfants nés sur le territoire français et notamment en Guyane française³¹⁵. De même, le CEDAW a recommandé à la France « *de faire en sorte que chaque naissance soit enregistrée et qu'un acte de naissance et des papiers d'identité soient délivrés à chaque personne relevant de sa juridiction, quel que soit l'endroit où elle habite* », lui recommandant également de « *modifier l'article 55 du Code civil comme prévu dans le projet de loi n° 3204 de 2015, de songer à prolonger le délai de cinq jours envisagé, en particulier dans le cas des zones reculées, et de simplifier la procédure envisagée en cas de déclaration tardive* »³¹⁶.

Malgré ces recommandations internationales récurrentes, aujourd'hui encore, des personnes pourtant nées en Guyane, ne disposent pas d'un état civil, faute de déclaration de naissance dans le délai légal de droit commun qui est de cinq jours³¹⁷. Il n'est pas possible de recenser le nombre de personnes dépourvues d'état civil. La Ligue des droits de l'homme relève qu'« *une partie de la population autochtone, amérindienne et bushinenge, établi[t] leur acte d'état civil au Surinam en dépit de leur naissance sur le sol français* » ce qui intègre la réalité de la vie transfrontalière des peuples autochtones.

Une dérogation accordant un délai d'un mois pour effectuer la déclaration

exemple, à Marisapoula, commune la plus étendue de France. Ce cas n'est pas isolé puisque par exemple, pour se rendre à la mairie de Grand-Santi, les habitants des *campos* de cette commune peuvent mettre jusqu'à trois jours de pirogue.

313. CERD, Observations finales concernant les vingtième et vingt-et-unième rapports périodiques de la France, 15 mai 2015, CERD/C/FRA/CO/20-21, §12.

314. Observations finales du Comité des droits de l'enfant concernant le cinquième rapport périodique de la France, 29 janvier 2016, CRC/C/FRA/CO/5, §31 et §32.

315. Observations finales du Comité des droits de l'enfant concernant les troisième et quatrième rapports périodiques de la France, 22 juin 2009, CRC/C/FRA/CO/4, §41 et §42

316. Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes suite à l'examen des 7ème et 8ème rapports périodiques de la France, §31, 25 juillet 2016, CEDAW/C/FRA/CO/7-8.

317. Article 55 alinéa 1er du Code civil : « *Les déclarations de naissance sont faites dans les cinq jours de l'accouchement, à l'officier de l'état civil du lieu* ».

avait pourtant été mise en œuvre en 1998³¹⁸ mais abrogée en 2004³¹⁹. Le délai de droit commun étant considéré comme inadapté au territoire guyanais à raison de l'isolement des populations et de l'absence de structures administratives, des tentatives parlementaires ont eu lieu pour le réviser, mais en raison d'un risque de « trafic d'enfants », la réforme n'a pu aboutir³²⁰. Pourtant, les autorités judiciaires s'accordent à dire que l'ajustement du délai de déclaration avec le délai de droit commun a accentué l'absence de déclaration des naissances, et les autorités politiques estiment que l'ancien délai de trois jours posait « *de grosses difficultés* » pour les habitants des communes de l'intérieur³²¹. Si le délai de déclaration des naissances a été rallongé, il constitue un délai de droit commun, qui n'emporte aucune prise en compte du particularisme du contexte guyanais. Il demeure insuffisant pour une déclaration effective des naissances des populations autochtones vivant dans les territoires isolés.

En Guyane, les difficultés d'enregistrement des naissances et d'obtention d'un acte d'état civil sont une réalité. Selon le Président du CCPAB, 85% des Amérindiens ont des problèmes d'accès à l'état civil, et cela concerne tant les populations vivant sur le littoral que celles de l'intérieur³²². Il existe une carence institutionnelle dans l'établissement de l'état civil selon une étude menée par la Ligue des droits de l'homme³²³, qui observe que la procédure de déclaration des naissances est inadaptée au contexte guyanais. Cette étude fait état de la brièveté du délai de déclaration des naissances, de la méconnaissance d'une partie de la population vivant dans les territoires isolés du caractère fondamental de l'état civil aux fins d'accès aux droits. En outre, elle signale la défaillance des acteurs en charge de déclarer les naissances : officiers d'état civil insuffisamment formés, mauvaise connaissance de la législation en vigueur, présence insuffisante d'un officier d'état civil dans les centres de santé ou hospitaliers...

318. Article 1er de l'ordonnance n° 98-580 du 8 juillet 1998 relative au délai de déclaration des naissances en Guyane : « Dans les communes du département de la Guyane autres que celles de Cayenne, Kourou, Macouria, Roura, Matoury, Rémiré-Montjoly, Montsinéry-Tonnégrande, et par dérogation aux dispositions du premier alinéa de l'article 55 du code civil, les déclarations de naissance seront faites dans les trente jours de l'accouchement à l'officier de l'état civil du lieu ».

319. Article 212 de la loi n°2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

320. Ligue des droits de l'homme, rapport de mission effectuée du 22 novembre au 6 décembre 2014, *La carence institutionnelle dans l'établissement de l'état civil, vecteur d'atteinte à l'accès aux droits dans l'Ouest guyanais*, p.16. Disponible sur www.ldh-france.org/wp-content/uploads/22015/04/RAPPORT-DE-MISSION-final.pdf

La Ligue des Droits de l'homme souligne dans ce rapport que la preuve de ce trafic d'enfants n'a jamais été rapportée, d'autant que les représentants des institutions implantées localement n'ont jamais eu connaissance de ce fait.

321. Selon les déclarations recueillies par le rapport de mission de la Ligue des droits de l'homme sur *La carence institutionnelle dans l'établissement de l'état civil, vecteur d'atteinte à l'accès aux droits dans l'Ouest guyanais*, op.cit.

322. Audition de Jocelyn Thérèse, Président du CCPAB, le 2 décembre 2016.

323. Ligue des droits de l'homme, *La carence institutionnelle dans l'établissement de l'état civil, vecteur d'atteinte à l'accès aux droits dans l'Ouest guyanais*, op.cit, pp. 14 et 19.

Des mesures visant à remédier à cette situation ont toutefois été décidées. Par exemple, les personnels des centres délocalisés de soins, entre autres, sont systématiquement sensibilisés à la question et informent les futurs parents des démarches à suivre après la naissance de l'enfant. De même, des opérations de mobilisation des maires de Papaïchton et de Grand Santi ont été mises en place afin d'inciter les communes à dresser des listes des personnes non déclarées à la naissance (rappelons à cet égard qu'à l'heure actuelle, on ignore le nombre de personnes qui ne disposent pas d'un état civil). De même, la commune de Camopi a été dotée d'un service d'état civil organisé, grâce au soutien de la commune de Cayenne³²⁴.

Cette carence a conduit dans un premier temps au prononcé de nombreux jugements déclaratifs de naissance ayant pour objet l'attribution d'un état civil, principalement dans les communes de l'Ouest guyanais. Néanmoins, cette procédure de déclaration judiciaire des naissances est une procédure longue et complexe, qui a des incidences directes sur l'accès aux droits des populations concernées. Il faut toutefois souligner que ces jugements déclaratifs de naissance sont aujourd'hui en baisse, grâce à une amélioration du système déclaratif de naissance. L'Etat a pris des mesures pour remédier à cette situation. Par exemple, une chambre détachée du tribunal de grande instance de Cayenne à Saint-Laurent du Maroni a permis un accès à la justice plus aisé pour ces demandes de jugement déclaratif de naissance, même si la juridiction est à ce jour submergée de demandes à traiter. Il faut toutefois souligner qu'il y a d'autres explications à cet important contentieux, tenant à la qualité défailante de l'ensemble des retranscriptions sur les registres d'état civil : la faiblesse des compétences des employés et la diversité des langues sont à l'origine de nombreuses incompréhensions. En effet, 50% de la charge de travail du Procureur concerne la rectification d'actes d'état civil³²⁵, en augmentation constante à ce jour et constituant le cœur du problème de l'accès à l'état civil.

De plus, des audiences foraines ont également été instituées dans l'Ouest guyanais mais leur fonctionnement est loin d'être effectif (l'accès peut être difficile, d'autant plus que parfois il n'y a aucun transport public). De même, les audiences n'ont pas été mises en place dans toutes les communes. Il existe aussi des dépôts de demande de jugement déclaratif de naissance effectués en mairie, même si une telle pratique est contestable³²⁶.

b) Les résultats d'un état civil défailant : de multiples entraves à l'accès aux droits

Depuis 2007, des barrages policiers permanents ont été installés sur les deux

324. Compte-rendu de la mission conduite par Yvette Mathieu sur l'égal accès aux droits et aux services publics en Guyane, *op.cit*, p.22.

325. *Ibidem*.

326. Ligue des droits de l'homme, *La carence institutionnelle dans l'établissement de l'état civil, vecteur d'atteinte à l'accès aux droits dans l'Ouest guyanais*, *op.cit*, p.23.

principaux axes de circulation du territoire (routes nationales n°1 et n°2). L'un à Régina (à l'Est) et l'autre à Iracoubo (à l'Ouest). Véritables frontières internes, ces barrages établissent des contrôles d'identité qui posent de graves difficultés aux étrangers en situation administrative précaire mais aussi les peuples autochtones : dépourvus d'une preuve de leur identité et/ou de leur nationalité française, ils ne peuvent alors franchir ces frontières. Justifiées par la lutte contre l'immigration clandestine et l'orpaillage illégal³²⁷, ces frontières internes sont renouvelées tous les six mois par des arrêtés préfectoraux³²⁸ ; pour autant, elles empêchent de facto l'accès, notamment des peuples autochtones, aux administrations (préfectures, tribunaux, services de santé, formations professionnelles ou universitaires) pour beaucoup centralisées à Cayenne³²⁹. En 2013, des associations ont déposé des recours en annulation contre plusieurs de ces arrêtés préfectoraux³³⁰. Ces contrôles d'exception sont contraires à la position de la Cour européenne des droits de l'homme qui considère que ni le contexte géographique, ni la pression migratoire de la Guyane ne peuvent justifier de telles restrictions³³¹.

En outre, un régime d'exception a également été instauré s'agissant de contrôles fréquents opérés par la gendarmerie sur l'ensemble du territoire et particulièrement autour des zones frontalières³³². Si, lors d'un contrôle, un Amérindien est dénué de tout document attestant son identité, il peut faire l'objet d'une obligation de quitter le territoire français, sans délai (et le recours contre l'OQTF n'est pas suspensif).

Ne reconnaissant pas les frontières actuelles de la Guyane française, tant les Amérindiens que les Bushinenge sont souvent installés des deux côtés de la frontière et traversent régulièrement les fleuves qui marquent la frontière avec le Surinam et le Brésil³³³. Si bien que des membres d'une même famille établis de part et d'autre du

327. Les arrêtés sont tous rédigés selon le même modèle. Leur but est défini dans article n° 3 : « Le caractère exceptionnel et dérogatoire au strict droit commun de ces contrôles permanents à l'intérieur du territoire doit être principalement ciblé sur la répression de l'orpaillage clandestin et l'immigration clandestine ».

328. Les deux derniers arrêtés préfectoraux datent du 29 août 2016. Disponibles sur www.guyane.gouv.fr/content/download/9364/65649/file/recueil-r03-2016-131-recueil-des-actes-administratifs.pdf.

329. Mission France Guyane, Rapport d'activités 2015, Médecins du Monde

330. Huit associations – Aides, la Cimade, le Collectif Haïti de France, le Comede, la Fasti, le Gisti, la Ligue des droits de l'Homme et Médecins du Monde – ont déposé en 2013 et 2014 devant le tribunal administratif de Cayenne plusieurs recours en annulation contre ces arrêtés préfectoraux concernant le barrage situé à l'Ouest et le barrage de l'Est. Elles invoquaient la violation de plusieurs droits fondamentaux protégés par des conventions internationales : liberté d'aller et venir, droit à un recours effectif lorsque la vie privée et familiale est en jeu, égalité devant la loi, droit à la santé et à l'éducation. Les associations requérantes contestent la légalité de « ces contrôles permanents à l'intérieur du territoire ». Elles ont été déboutées de leur demande par un jugement du 18 décembre 2014 du tribunal administratif de Cayenne, puis par un arrêt du 18 juin 2015 de la cour administrative d'appel de Bordeaux pour défaut d'intérêt à agir. Le Conseil d'Etat, dans un arrêt du 7 février 2017 (n° 392758), a annulé les deux décisions en considérant que ces associations avaient bel et bien un intérêt à agir et a renvoyé l'affaire au tribunal administratif de Cayenne.

331. Cour EDH, GC, *De Souza Ribeiro c. France*, 13 décembre 2012, req. N° 22689/07.

332. Dernier alinéa de l'article 78-2 du Code de procédure pénale.

333. Stanislas Ayangma, « Représentation politique et évolution territoriale des communautés amérindiennes en Guyane française », *L'Espace Politique*, 6 | 2008-3, mis en ligne le 02 avril 2008.

fleuve de l'Oyapock peuvent avoir deux nationalités différentes, selon qu'ils résident sur la rive brésilienne ou sur la rive guyanaise. Par conséquent, lorsque des individus se rendent dans le pays voisin (en traversant le fleuve) puis reviennent en Guyane, s'ils sont dépourvus de pièce d'identité, ils se voient presque systématiquement reconduits au Brésil, ou au Surinam. Comme le souligne la Ligue des droits de l'homme, cela peut aboutir à des situations absurdes dans lesquelles une même personne peut être reconduite à la frontière plusieurs fois dans l'année en raison de l'absence de poste-frontière et des habitudes de vie des populations autochtones vivant de part et d'autre des fleuves³³⁴. En empêchant toutes véritables relations entre personnes vivant d'un côté du fleuve et personnes vivant de l'autre côté, la France ne respecte pas l'article 36 de la *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones*³³⁵. A cet égard, la CNCDH souhaiterait qu'une coopération transfrontalière soit créée avec les pays limitrophes de la Guyane pour éviter que de telles situations ne perdurent. Enfin, en raison d'un état civil défaillant, outre la liberté de circulation, ce sont les droits à l'éducation, à la santé et à la protection sociale qui sont également gravement entravés.³³⁶

Recommandation n°16 : Afin d'assurer un état civil à l'ensemble de la population guyanaise, et plus particulièrement aux peuples autochtones, la CNCDH recommande aux autorités publiques :

- De recenser les habitants dépourvus d'état civil sur l'ensemble du territoire guyanais afin de pouvoir mettre en place des mesures particulières pour y remédier, et ce, dans les meilleurs délais. Il est inadmissible qu'à l'heure actuelle des personnes nées sur le sol français n'aient pas accès à un état civil. Les circonstances géographiques particulières de la Guyane ne sauraient justifier une telle atteinte aux droits fondamentaux.
- D'envisager rapidement le rétablissement du délai dérogatoire d'un mois minimum pour déclarer une naissance.
- De mettre en œuvre une coopération transfrontalière avec le Brésil et le Surinam pour assurer la liberté de circulation effective la possibilité pour les peuples autochtones situés de part et d'autre des frontières.
- De respecter les patronymes des peuples autochtones, conformément à l'article 13 de la *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones*.
- De créer une permanence d'officiers d'état civil au sein du Centre hospitalier de l'Ouest guyanais (CHOG) au même titre que celle mise en place au Centre hospitalier de Cayenne (CHAR).

334. Ligue des droits de l'homme, *La carence institutionnelle dans l'établissement de l'état civil, vecteur d'atteinte à l'accès aux droits dans l'Ouest guyanais*, op.cit, p.31.

335. Article 36 de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones : « 1. Les peuples autochtones, en particulier ceux qui vivent de part et d'autre de frontières internationales, ont le droit d'entretenir et de développer, à travers ces frontières, des contacts, des relations et des liens de coopération avec leurs propres membres ainsi qu'avec les autres peuples, notamment des activités ayant des buts spirituels, culturels, politiques, économiques et sociaux.

2. Les États prennent, en consultation et en coopération avec les peuples autochtones, des mesures efficaces pour faciliter l'exercice de ce droit et en assurer l'application».

336. Ligue des droits de l'homme, *La carence institutionnelle dans l'établissement de l'état civil, vecteur d'atteinte à l'accès aux droits dans l'Ouest guyanais*, op.cit, pp. 32 à 38.

- De créer des structures d'accès aux droits ou de permanences juridiques dans chaque commune (informations, aide à la constitution de dossiers).
- D'assurer une célérité certaine dans le traitement des demandes jugements déclaratifs ou de rectifications administratives de l'état civil.
- D'instaurer une formation obligatoire et systématique des fonctionnaires en charge de l'enregistrement à l'état civil.

Synthèse des recommandations

Recommandation n°1 : La CNCDH recommande aux autorités françaises, dans le respect de la diversité culturelle des peuples autochtones, de porter une attention particulière et accrue à la situation des femmes et filles autochtones, pour qu'en droit comme en fait, elles n'aient plus à subir de discriminations.

Recommandation n°2 : La CNCDH recommande que les personnes, associations ou groupes protégeant ou défendant les droits des peuples autochtones soient reconnus comme des défenseurs des droits de l'homme et bénéficient pleinement des dispositions protectrices de la *Déclaration des Nations unies sur les défenseurs des droits de l'homme* de 1998.

Recommandation n°3 : La CNCDH recommande que l'ensemble des pouvoirs publics et des responsables politiques prenne définitivement acte de l'engagement de principe souscrit par la France lorsqu'elle a voté la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones de 2007, et en tire toutes les conséquences pratiques afin que soit utilisé, sur la scène nationale et internationale, le terme de « *peuples autochtones* » s'agissant des Amérindiens et des Kanak.

Une telle reconnaissance est nécessaire pour se mettre en conformité avec l'article 8 de la *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones* qui prévoit que « *les peuples autochtones ont le droit, à titre collectif et individuel, de conserver et de développer leurs spécificités et identités distinctes, y compris le droit de revendiquer leur qualité d'autochtones et d'être reconnus en tant que tels* ».

Recommandation n°4 : La CNCDH souhaite rappeler qu'à chaque situation spécifique un traitement spécifique doit s'appliquer, cela n'est pas contraire au principe d'égalité et de non-discrimination mais vise au contraire à en assurer l'effectivité. Une politique volontariste, cohérente et continue des pouvoirs publics à l'égard des peuples autochtones est nécessaire pour respecter, protéger et mettre en œuvre l'ensemble de leurs droits.

A cet égard, la CNCDH recommande la mise en place de plans d'action spécifiques, dotés de financements dédiés, afin de réaliser les objectifs de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones de 2007. L'ensemble des acteurs compétents (Etat, collectivités territoriales, représentants des peuples autochtones et société civile) devra être associés à leur réflexion, leur élaboration, leur mise en œuvre et leur évaluation.

Recommandation n°5 : En vertu du droit international des droits de l'homme, les droits peuvent être à la fois exercés de manière individuelle et collective. La CNCDH recommande aux autorités françaises de dépasser la vision étroitement individualiste pour reconnaître les droits collectifs relatifs aux peuples autochtones, vecteur essentiel d'une protection effective de l'ensemble de leurs droits fondamentaux. Le Préambule de la *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones* affirmant à cet égard que « *les peuples autochtones ont des droits collectifs qui sont indispensables à leur existence, à leur bien-être et à leur développement intégral en tant que peuples* ».

Recommandation n°6 : La CNCDH recommande à la France de maintenir une présence assidue et une participation active dans les instances internationales traitant de la question des peuples autochtones, en suivant les débats et en assurant une cohérence des positions françaises au sein de ces enceintes (tant au sein des organisations spécialisées qu'au sein des organisations régionales). Ces instances sont en effet des lieux de dialogue multipartites où sont abordées les problématiques des peuples autochtones et envisagées des solutions pour une meilleure protection et promotion des droits des peuples autochtones.

Recommandation n°7 : Pour assurer les nécessaires protection et promotion du droit des peuples autochtones à conserver, développer et transmettre aux générations futures leur identité propre tout en garantissant à leurs membres une égalité de traitement avec l'ensemble des citoyens, la CNCDH recommande à la France de ratifier la *Convention n°169 de l'Organisation internationale du Travail relative aux peuples indigènes et tribaux*.

Dans l'esprit de la CNCDH, cette recommandation vise à la protection des peuples autochtones étudiés dans cet avis mais également les Bushinenge, qui sont, conformément à la définition de la Convention, des « *peuples tribaux* ». Une dissociation de leur statut serait préjudiciable.

Recommandation n°8 : Afin de perpétuer la dynamique instaurée par les accords de Matignon en 1988 et renforcée par l'accord de Nouméa en 1998 en matière foncière, la CNCDH recommande aux différentes autorités publiques, dans l'exercice de leurs compétences respectives, d'apporter un soutien entier à l'ADRAF pour qu'elle puisse poursuivre ses actions en vue d'assurer et de régler les questions foncières des Kanak, dont certains n'ont toujours pas accès à leurs territoires ancestraux, et ce dans l'attente de son transfert à la Nouvelle-Calédonie. La CNCDH recommande aux autorités publiques, dans l'exercice de leurs compétences respectives, de contribuer à la mise en place d'un dialogue entre les différentes parties prenantes, tel que cela est prévu par l'article 27 de la *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones*, afin de résoudre ces problèmes fonciers.

Recommandation n°9 : La CNCDH recommande aux différentes autorités publiques,

dans le cadre de leurs compétences respectives, de s'assurer que, conformément aux instruments internationaux, le droit à la participation aux décisions les concernant, en particulier celles préparatoires au référendum, soit effectivement reconnu à tous les Kanak, et ce, conformément aux articles 5, 18 et 19 de la *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones*. Plus spécifiquement, la CNCDH recommande aux autorités publiques de lancer une campagne d'information pour l'inscription sur les listes électorales par tout moyen existant (audiovisuel, réseaux sociaux, flyers, presse, affichage) afin que toutes les populations soient informées de la possibilité qui leur est offerte de participer à l'ensemble des élections en Nouvelle-Calédonie.

Recommandation n°10 : La CNCDH considère que la diversité linguistique est une richesse et que l'apprentissage du français est compatible avec la pratique de la langue maternelle des peuples amérindiens. Pour se mettre en conformité avec les articles 13 et 14 de la *Déclaration des Nations des droits des peuples autochtones*, la CNCDH recommande aux autorités publiques, dans l'exercice de leurs compétences, de prendre des mesures efficaces pour que soit dispensé aux membres des communautés autochtones, dans des conditions convenables de vie et d'accompagnement, un enseignement selon leur propre culture et dans leur propre langue, ce qui renforcerait le lien intergénérationnel.

Recommandation n°11 : La CNCDH recommande à l'Agence régionale de la santé d'exercer ses compétences sur l'ensemble des territoires habités par les populations autochtones afin d'assurer une prise en charge adaptée des grossesses et des soins de santé sexuelle et reproductive. De manière générale, la CNCDH rappelle aux autorités sanitaires l'importance de prendre en compte les déterminants socioculturels dans l'élaboration et la mise en place des programmes de santé destinés aux personnes autochtones, et plus particulièrement aux femmes. La levée des barrières géographique et socioculturelle doit permettre l'accès aux services sociaux et de santé sans discrimination et assurer à ces populations le droit de jouir du meilleur état possible de santé physique et mentale et ce, conformément à l'article 24 de la *Déclaration des Nations unies des droits des peuples autochtones*.

Recommandation n°12 : La CNCDH recommande aux autorités françaises, en coopération avec la collectivité territoriale de Guyane, la mise en œuvre d'une stratégie de lutte déterminée contre l'orpaillage clandestin, en fournissant des moyens financiers et humains à la hauteur des enjeux, sans mettre en péril les droits fondamentaux des peuples autochtones, et ce, conformément aux articles 29 et 32 de la *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones*.

A ce titre, la CNCDH se joint à la recommandation énoncée en 2015 par le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale et insiste sur la nécessaire coopération de l'Etat français, et plus particulièrement de la collectivité territoriale de Guyane, avec les Etats transfrontaliers pour aborder la dimension transnationale des activités illégales

d'exploitation aurifère. Un accord de coopération, prévoyant un budget commun, doit être signé avec le Surinam et le Brésil pour mettre en place une stratégie commune de lutte.

En raison des multiples dégâts, tant humains qu'environnementaux que provoque l'exploitation aurifère, la CNCDH recommande à l'Etat dans le cadre des Accords de la COP21, d'encadrer l'implantation des sociétés aurifères et de surveiller de façon vigilante leurs activités afin de mettre un terme à ces dommages ; cette recommandation s'inscrivant dans la lignée de ses avis précédents. Une telle politique doit s'accompagner d'un programme de développement social et économique à l'égard des populations vivant dans les régions concernées, indispensable pour rencontrer leur adhésion.

Recommandation n°13 : Afin de se conformer à l'article 27 de la *Déclaration des Nations unies des droits des peuples autochtones*, la CNCDH recommande, dans un premier temps, par le biais d'un processus de concertation des acteurs pertinents (notamment l'Etat, les services d'aménagement du territoire de la Collectivité territoriale de Guyane, les élus locaux, les représentants des peuples autochtones), de conduire une réflexion sur la mise en œuvre du dispositif de droit foncier applicable à ce jour. Une telle réflexion permettrait de redéfinir les modalités du dispositif foncier et les procédures de demandes auprès de l'Etat, qui demeurent, pour certaines, extrêmement complexes et mal connues. La CNCDH insiste sur la nécessaire consultation de l'ensemble des représentants des peuples autochtones de Guyane, afin que le consensus soit plein et entier et reflète les volontés des uns et des autres. Ce processus de concertation pourrait être mené par une agence foncière, dont la CNCDH recommande la création. Mais, dans un second temps, un tel dispositif de droit foncier ne pouvant être que transitoire dès lors qu'il ne constitue pas une solution acceptable au regard du régime foncier traditionnel des peuples qu'autochtones, la CNCDH recommande à ces mêmes acteurs d'envisager de reconnaître pleinement aux peuples autochtones, non plus seulement un usage, mais un droit de propriété collective des terres, territoires et ressources qu'ils possèdent et occupent traditionnellement ou encore qu'ils ont utilisés ou acquis, et ce, conformément à l'article 26 de la Déclaration des Nations unies des droits des peuples autochtones. A cet égard, le CERD recommande à la France « *d'envisager la reconnaissance des droits communautaires aux peuples autochtones, en particulier le droit aux terres ancestrales détenues et utilisées par ces communautés depuis les temps immémoriaux ainsi qu'aux ressources traditionnellement utilisées par elles* ».

Recommandation n°14 : Afin d'inscrire véritablement dans le processus décisionnel guyanais le nouveau grand conseil coutumier des populations amérindiennes et bushinenge et de rendre son action effective, la CNCDH recommande aux autorités publiques :

- De veiller à ce que le représentant de l'Etat en Guyane, l'assemblée de Guyane ou son président, le CESECEG, honorent leur obligation de saisine obligatoire pour « *tout projet ou proposition de délibération de l'assemblée de Guyane emportant des*

conséquences sur l'environnement ou le cadre de vie ou intéressant l'identité des populations amérindiennes et bushinenges est soumis à l'avis préalable du grand conseil coutumier», et ce, conformément aux dispositions contenues dans la loi pour l'égalité réelle des Outre-mer. D'une manière générale, la CNCDH recommande à ce que le grand conseil coutumier soit consulté par toute autorité publique sur toute question intéressant les populations amérindiennes et bushinenge. ■ De mettre rapidement à la disposition du grand conseil coutumier, des locaux, une administration et une dotation budgétaire. Il conviendra de s'assurer que cette dotation ne soit pas uniquement un budget de remboursement et prenne en compte l'ensemble des dépenses d'une commission y compris une rétribution de ses membres. Afin d'établir le montant nécessaire au bon fonctionnement du grand conseil coutumier pour assurer son bon fonctionnement, il conviendra d'organiser au moins une consultation entre la Préfecture et le grand conseil coutumier en vue d'un tel accord.

Recommandation n°15 : La CNCDH recommande aux autorités publiques d'impliquer systématiquement et à tous les niveaux (local, départemental et national) les peuples autochtones, par le biais soit des représentants coutumiers soit des associations qui les représentent, dans l'ensemble des décisions qui les concernent, et ce, conformément aux articles 5, 18 et 19 de la *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones*. La CNCDH insiste sur la nécessité d'une gouvernance inclusive de toute autorité publique, institution ou organisme ayant des incidences directes ou indirectes sur les modes de vies des peuples autochtones de Guyane. En outre, la CNCDH insiste sur le fait qu'il convient d'accorder une place particulière aux femmes autochtones dans l'ensemble des processus décisionnels.

Recommandation n°16 : Afin d'assurer un état civil à l'ensemble de la population guyanaise, et plus particulièrement aux peuples autochtones, la CNCDH recommande aux autorités publiques :

- De recenser les habitants dépourvus d'état civil sur l'ensemble du territoire guyanais afin de pouvoir mettre en place des mesures particulières pour y remédier, et ce, dans les meilleurs délais. Il est inadmissible qu'à l'heure actuelle des personnes nées sur le sol français n'aient pas accès à un état civil. Les circonstances géographiques particulières de la Guyane ne sauraient justifier une telle atteinte aux droits fondamentaux.
- D'envisager rapidement le rétablissement du délai dérogatoire d'un mois minimum pour déclarer une naissance.
- De mettre en œuvre une coopération transfrontalière avec le Brésil et le Surinam pour assurer la liberté de circulation effective la possibilité pour les peuples autochtones situés de part et d'autre des frontières.
- De respecter les patronymes des peuples autochtones, conformément à l'article 13 de la *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones*
- De créer une permanence d'officiers d'état civil au sein du Centre hospitalier de l'Ouest guyanais (CHOG) au même titre que celle mise en place au Centre hospitalier de Cayenne (CHAR)

- De créer des structures d'accès aux droits ou de permanences juridiques dans chaque commune (informations, aide à la constitution de dossiers)
- D'assurer une célérité certaine dans le traitement des demandes jugements déclaratifs ou de rectifications administratives de l'état civil
- De mettre en place une formation obligatoire et systématique des fonctionnaires en charge de l'enregistrement à l'état civil.

Annexe 1

Liste des personnes auditionnées

Auditions par le Groupe de travail

Bruno Apouyou, vice-président du Conseil consultatif des populations amérindiennes et bushinenge (CCPAB), 2 décembre 2016

Aline Archimbaud, sénatrice de Seine-Saint-Denis, 2 février 2016

Alban Bensa, anthropologue, directeur d'études à l'Ecole des hautes études en sciences sociales (EHESS), 23 novembre 2016

Florence Cormon-Veyssièrre, sous-directrice des droits de l'homme et des affaires humanitaires, Direction des Nations unies, des organisations internationales, des droits de l'homme et de la francophonie, Ministère des affaires étrangères, 1er février 2017

Ti'iwan Couchili, vice-présidente de l'association GADEPAM « valoriser l'artisanat traditionnel et les produits naturels de Guyane dans une démarche sociale et solidaire », 2 décembre 2016

Anaïs Dubreucq Le Bouffant, collaboratrice parlementaire de la Sénatrice Aline Archimbaud, 2 février 2016

Florence Edouard, coordinatrice générale de l'Organisation des nations autochtones de Guyane (ONAG), 28 septembre 2016

Pierre Grenand, anthropologue, directeur de recherche émérite de l'Institut de recherche et développement (IRD), 9 novembre 2016

Françoise Grenand, anthropologue, directeur de recherche émérite au Centre national de recherche scientifique (CNRS), membre du comité de direction de l'Observatoire Hommes-Milieus « Oyapock » du CNRS, 9 novembre 2016

Stéphanie Guyon, maîtresse de conférences en Science politique à l'Université de Picardie, 19 octobre 2016

Eric Infante, sous-préfet des communes de l'intérieur de Guyane, 25 janvier 2016

Gwenola Joly-Coz, présidente du Tribunal de grande instance de Pontoise, 9 novembre 2016

Patrick Kulesza, directeur du Groupe international de travail pour les peuples autochtones (GITPA), 19 octobre 2016

Claire Le Masne, chargée de mission à la sous-direction des droits de l'homme et des affaires humanitaires, Direction des Nations unies, des organisations internationales, des droits de l'homme et de la francophonie, Ministère des affaires étrangères, 1er février 2017

Pierre Lyon-Caen, ancien membre du comité des experts pour l'application des conventions de l'Organisation Internationale du Travail (OIT), 28 septembre 2016

Jean-François Merle, inspecteur général de l'agriculture, conseiller pour la codification au service des affaires juridiques au Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt. Il est actuellement chargé par le Premier ministre d'une mission d'écoute, d'analyse et de conseil sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie, 23 novembre 2016

Florence Merloz, sous-directrice des droits de l'homme de la Direction des affaires juridiques, Ministère des affaires étrangères, 1er février 2017

Isabelle Schulte-Tenckhoff, professeur d'anthropologie et de la sociologie du développement au sein du Graduate Institute de Genève, 28 septembre 2016

Jocelyn Thérèse, représentant de la Fédération des organisations autochtones de Guyane (FOAG) et président du Conseil consultatif des populations amérindiennes et bushinenge (CCPAB), 9 novembre 2016 et 2 décembre 2016

Benoit Trépied, anthropologue, chargé de recherche CNRS au sein de l'Ecole des hautes études en sciences sociales (EHESS), 19 octobre 2016

Hugo Wavrin, rédacteur à la sous-direction des droits de l'homme de la Direction des affaires juridiques, Ministère des affaires étrangères, 1er février 2017

Auditions transversales dans lesquelles la thématique a été abordée

Agnès Fontana, directrice de l'accueil, de l'accompagnement des étrangers et de la nationalité, Direction générale des étrangers, Ministère de l'intérieur. Elle est intervenue en sa qualité d'ancienne sous-directrice des affaires juridiques et institutionnelles de la Direction générale des Outre-mer (DGOM), 12 décembre 2016

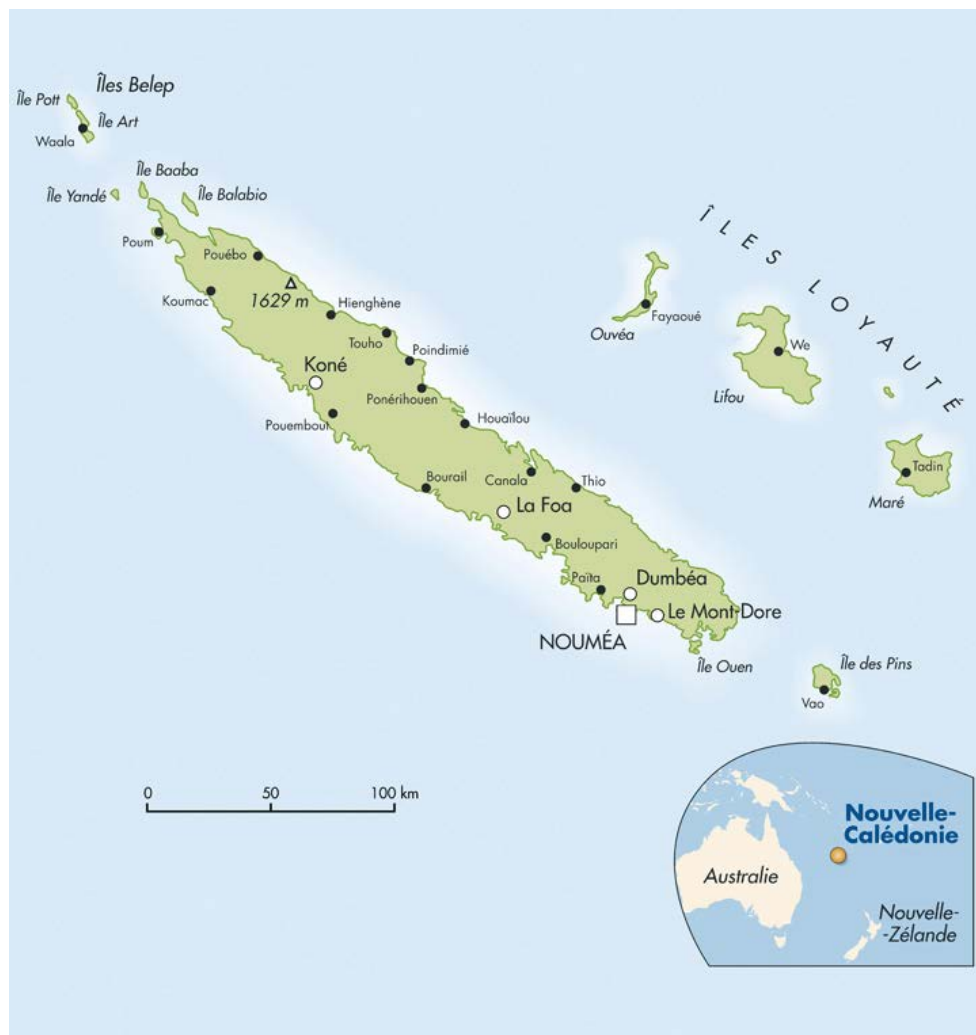
Daniel Constantin, ancien Haut-fonctionnaire, préfet de la Réunion (1989-1991), Haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie (2002-2005), Conseiller spécial du Président de la Polynésie française (2005-2006), 12 décembre 2016

Annexe 2 Carte de Guyane



Source : www.guyane-francaise.info/guyane-fancaise/carte-guyane-geographie/

Annexe 3 Carte de Nouvelle-Calédonie



Source : www.ambafrance-nl.org/L-outre-mer-francais



Créée en 1947 sous l'impulsion de René Cassin, **la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)** est l'institution nationale de promotion et de protection des droits de l'homme française, accréditée de statut A par les Nations unies.

L'action de la CNCDH s'inscrit dans une quadruple mission :

- Conseiller les pouvoirs publics en matière de droits de l'homme ;
- Contrôler l'effectivité des engagements de la France en matière de droits de l'homme et de droit international humanitaire ;
- Assurer un suivi de la mise en oeuvre par la France des recommandations formulées par les comités de suivi internationaux et régionaux ;
- Sensibiliser et éduquer aux droits de l'homme.

L'indépendance de la CNCDH est consacrée par la loi. Son fonctionnement s'appuie sur le principe du pluralisme des idées. Ainsi, seule institution assurant un dialogue continue entre la société civile et les experts français en matière de droits de l'homme, elle est composée de 64 personnalités qualifiées et représentants d'organisations non gouvernementales issues de la société civile.

La CNCDH est le rapporteur national indépendant sur la lutte contre toutes les formes de racisme depuis 1990, et sur la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains depuis 2014. Elle est l'évaluateur de nombreux plans nationaux d'action.

20 avenue de Ségur, 75007 PARIS

Tel : 01.42.75.77 .09

Mail : cncdh@cncdh.fr

www.cncdh.fr



@CNCDH



@cncdh.france