

Questionnement autour de la ratification par la France de la Convention 169 de l'OIT

Philippe Karpe, Dr-Hdr en Droit, CIRAD
Alexis Tiouka, Juriste, ONAG

Pour être pleinement mobilisables avantageuses, la récente question posée au Parlement sur la ratification de la Convention n° 169 de l'OIT relative aux droits des peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants (question écrite n° 09601 de Jean-Étienne Antoinette publiée dans le JO Sénat du 05/12/2013, p. 3459), et sa réponse par le Gouvernement (réponse du Ministère des affaires étrangères, publiée dans le JO Sénat du 26/12/2013, p. 3716), exigent un rappel important du contexte pertinent en la matière.

La question autochtone en France: une simple question historique

Le notion d'autochtone se définit fondamentalement par l'historicité: ce sont les populations ayant l'antériorité d'occupation d'un territoire, antériorité liée sur le continent américain au phénomène de la colonisation européenne. C'est sur la base de ce seul critère que, depuis plus d'un demi siècle, est reconnu, construit et défendu le régime juridique spécifique de ces populations. Ceci justifie par ailleurs leur maintien en tant que catégorie juridique distincte de celle des minorités, définies quant à elle par le critère de l'ethnicité. En ce qui les autochtones, l'ethnicité n'est qu'un élément permettant de distinguer concrètement les autochtones des autres populations. Il réalise l'antériorité. Tout ceci a reçu une reconnaissance solennelle en Nouvelle-Calédonie dans l'Accord de Nouméa.

Son traitement en Guyane: un oubli à l'heure de la décolonisation de la Nouvelle Calédonie?

Les autochtones de Guyane française font l'objet de quelques réglementations plus ou moins anciennes. Fallait-il les réformer? Dans quel sens? Il a toujours été possible d'interpréter de manière constructive les dispositions existantes, et malgré d'incessantes critiques ou un dédain continu, cette interprétation commence depuis peu à s'imposer. Par ailleurs, les dernières réformes institutionnelles et les débats qui les ont accompagnées ont mis en évidence l'existence d'un processus discret de décolonisation des amérindiens de Guyane au sein de la collectivité guyanaise et de la République française, d'un objectif non clairement énoncé et dont il est impossible de tirer clairement et immédiatement toutes les conséquences de construction de ce que nous avons dénommée "une citoyenneté autochtone".

Un statut autochtone en tant qu'autochtone: le danger de la ratification de la Convention 169 de l'OIT

Faut-il clairement défendre et affirmer un statut autochtone en tant qu'autochtone?

L'affirmation de l'existence de cet objectif non clairement énoncé et dont il est impossible de tirer clairement et immédiatement toutes les conséquences est tout à fait utile. Sa mise en évidence ainsi que son rythme permet de le consolider en facilitant la poursuite de sa mise en œuvre, et non pas de le forcer (sous la contrainte d'une convention internationale) avec alors peu de chance d'être poursuivi et maintenu. Certes, il reste difficile de préfigurer le régime juridique à venir des amérindiens de Guyane, d'autant que rien ne sera formellement, immédiatement et pleinement énoncé. Néanmoins, on a à présent quelques certitudes en la matière. En effet, la mise en évidence de la reconnaissance et de la construction du processus de décolonisation clarifie et justifie dorénavant la source d'inspiration du statut des autochtones guyanais: la Déclaration des Nations Unies sur les Peuples Autochtones, la forme de celui-ci: possibilité et même invitation à user de concepts novateurs, ainsi que la démarche à suivre: l'accord entre les intéressés, ce qui jusqu'à présent demeuraient inconnus, incertains ou revendiqués. Finalement, il existe en Guyane française un cadre juridique des autochtones, certain par ces trois éléments de base et adapté au contexte social et politique de ce territoire.

L'objectif est acté: la décolonisation des Amérindiens de Guyane est légalement admise et en cours de réalisation, mais il ne faut ne pas le dire clairement et pleinement. A la différence de la Nouvelle-Calédonie, elle

n'y est ni expresse et conséquemment ni immédiatement pleine. Il ne faut pas tenter d'y remédier. Ce statut se construit suivant un rythme, des modalités et un contenu adaptés au contexte guyanais. C'est bien la progression/construction progressive du statut dans le contexte guyanais. La ratification souvent réclamée de la Convention n° 169 risque dans ce nouveau cadre de bouleverser ce rythme et cette volonté "de dire sans jamais le dire", "de faire sans jamais le dire" et donc peut être de faire capoter ce processus. Se dessine ainsi par petites touches le statut des Amérindiens de Guyane. Marque d'une spécificité locale guyanaise, cette manière de faire le droit autochtone en est aussi le produit. Il tient compte de la spécificité du contexte de ce territoire. Il s'agit nécessairement d'un processus lent. Peut-il être accéléré ? Précipité ? Où en est-on aujourd'hui ? A ce sujet, la Convention 169 de l'OIT ne serait pas d'une grande utilité: tout d'abord, il faut changer les mentalités pour la ratifier et non pas l'inverse; ensuite, la ratification ne change rien, malgré le caractère obligatoire : il suffit de constater le sort de l'article 8j) de la CBD; par ailleurs, il est possible de recourir à d'autres normes et leurs organes de contrôle déjà existants et qui ont déjà développé un statut autochtone; et finalement ce serait contraire au rythme et processus adaptés au contexte guyanais. Il ne s'agit pas en la matière d'avancer masqué mais, au-delà de l'objectif énoncé (décolonisation des Amérindiens de Guyane) mais pas répété de façon incantatoire, de pragmatisme et de pratique des petits pas.

La ratification de la Convention 169 de l'OIT: une arme politique réelle?

Nous avons longtemps cru qu'un mouvement en faveur de la ratification de la Convention 169 de l'OIT serait important sur le plan politique. Il permettrait de rendre public la situation des autochtones de Guyane française, de lancer, de densifier et de fonder correctement le débat sur leur statut à venir. La persistance de la situation économique, sociale et culturelle très dégradée des autochtones, malgré des actions menées dans les forums les plus élevés, laisse également douter de la capacité de ce mouvement à générer une véritable et utile prise de conscience. Que faire alors? On peut commencer par constater et méditer sur le fait que, malgré leur valeur politique et juridique, certains écrits d'autochtones demeurent souvent ignorés ou vivement critiqués et qu'il faut bien trop souvent patienter de très nombreuses années et profiter d'un appui solennel pour être enfin validés par les autres acteurs publics ou privés concernés. Plus d'une dizaine d'années d'attente et de répétitions ont été nécessaires pour qu'enfin commence (certes très timidement mais bien réellement) à être officiellement validée (Conseil d'Etat. Note sur les zones de droits d'usage collectifs. Juin 2010) l'analyse sur l'existence et le contenu du droit coutumier amérindien sur la base du code du domaine de l'Etat (articles relatifs aux zones de droit d'usage). **Il faudrait finalement faire confiance à leur esprit positif et constructif.** On le doit d'autant plus que, bien loin de réclamer inutilement des réformes profondes du droit ou des ratifications difficiles, ces amérindiens s'appuient sur le droit existant et tentent d'en tirer toutes les conséquences bénéfiques possibles. On doit ainsi souligner, appuyer et enrichir la récente proposition de se fonder sur le statut sur la zone d'accès limité (ZAR) pour créer l'aire de développement des communautés d'habitants tirant traditionnellement leurs moyens de subsistance de la forêt (Proposition de Projet d'Arrêté portant réglementation de l'accès dans le sud du département de la Guyane dans le cadre de la réalisation du droit au développement propre et de la mise en place consécutive de l'aire de développement des communautés d'habitants tirant traditionnellement leurs moyens de subsistance de la forêt). Rappel en ce qui concerne "l'aire de développement", il ne s'agirait pas d'abroger la ZAR mais de l'actualiser au regard des dernières évolutions juridiques auxquelles la France a souscrit et qu'elle met en œuvre, spécialement le droit au développement propre (Voir l'article précité à paraître d'Alexis Tiouka et Philippe Karpe). Dans ce cadre, la ZAR deviendrait un des outils permettant aux Amérindiens de maîtriser en particulier l'accès à leur territoire, l'offre commerciale et le contenu de celle-ci. Il ne s'agirait pas d'empêcher à d'autres opérateurs économiques d'intervenir mais de favoriser (discrimination positive) les communautés amérindiennes en accord avec leur droit au développement propre consacré en droit français. Il s'agirait ainsi de construire un espace spécifique de développement dans lequel les communautés amérindiennes pourront exercer pleinement leur droit au développement propre et contribuer de cette manière à l'amélioration des conditions de vie sur le territoire Guyanais. Le maintien d'un statut spécifique à cette partie du territoire permettra en toute légitimité l'adoption de mesures particulières.