



La lettre d'information des peuples autochtones de Guyane

Nouvelles du Droit Rond – Droit Soleil

N° 5, Août 2023

Florence Edouard, Juriste Droit Rond – Droit Soleil

Alexis Tiouka, Juriste Droit Rond – Droit Soleil

Cyprien Poaero Kawa, Juriste Droit Rond – Droit Soleil

Philippe Karpe, Juriste Droit Rond – Droit Soleil

La lettre d'information des peuples autochtones de Guyane est de nouveau publiée. Elle offre de courtes informations susceptibles d'alimenter les réflexions et les actions des peuples autochtones de Guyane (et d'autres encore). Chemin faisant, elle se veut aussi un outil participant à la formation des dirigeants autochtones de Guyane (Autorités autochtones, présidents et membres des associations, jeunes activistes notamment). Elle offre ainsi un cadre de collaboration et de discussion entre les autochtones de Guyane, et au-delà. N'hésitez donc pas à faire part de vos attentes, remarques et autres commentaires (Comité de rédaction : dinformationlalettre@gmail.com)

Ce nouveau numéro de la lettre d'information des peuples autochtones de Guyane contient trois textes courts sur deux voies à explorer et un processus normatif en cours, tendant à améliorer la protection et la promotion des droits des peuples autochtones de Guyane (et d'ailleurs).

La question particulière des droits territoriaux : reconnaissance des droits d'usages mais aussi déni du droit de propriété

En effet, 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 propriété ; pour cette raison, méconnaître les versions spécifiques du droit à l'usage et la jouissance des biens, forgées par la culture, les us, coutumes et croyances de chaque peuple, équivaudrait à soutenir qu'il n'existe qu'une seule manière d'utiliser et de disposer des biens, ce qui rendrait illusoire pour des millions de personnes la protection des normes visant à garantir le droit fondamental à la propriété, qui, dans le contexte des peuples autochtones, correspond au droit au territoire traditionnel.

Pourtant, en Guyane, un décret publié le 14 avril 1987 reconnaît aux « communautés d'habitants qui tirent traditionnellement leur subsistance de la forêt » la possibilité de se voir attribuer des Zones de Droits d'Usage Collectifs (ZDUC) sur les espaces qu'elles occupent « pour la pratique de la chasse, de

la pêche et d'une manière générale pour l'exercice de toute activité nécessaire à la subsistance de ces communautés ». Ce décret général a été abrogé en 2014¹.

Alors que la majorité des États ont réformé leurs législations de manière à reconnaître le droit au territoire traditionnel (un droit reconnaissant non seulement la possession d'une terre quelle qu'elle soit (forestière ou non), sinon aussi sa propriété, impliquant pour les États les obligations de reconnaître, délimiter, démarquer et respecter sur une base partenariale un titre collectif de propriété, et impliquant pour les peuples autochtones une certaine autonomie sur ce territoire²), la France reste attachée à la vision qui primait lors de la colonisation. En effet, et malgré que la doctrine de la *Terra Nullius* ait été proscrite par la Cour Internationale de Justice dans son avis consultatif sur le Sahara Occidental, en France, selon la doctrine de la *Terra Nullius*, le régime foncier de l'Etat est toujours constitué de toutes les terres vacantes et sans maître, les bois et les forêts, soit la quasi-totalité des terres de la Guyane³.

L'inconstitutionnalité possible de toute nouvelle loi concernant les peuples autochtones de Guyane

Au cours de la 1^{ère} lecture au Sénat sur le Projet de loi n° 3875, portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets⁴, quelques propositions de modification du texte (amendement) ont été proposées pour améliorer directement et expressément la protection des peuples autochtones auxquels la France est encore liée. Deux d'entre elles déposées au Sénat⁵ reconnaissent en particulier le rôle d'acteurs, de « partenaires de premier plan »⁶ des peuples autochtones dans la gestion de la biodiversité et la lutte contre le changement climatique, soumettaient en conséquence la création de toute aire protégée à leur consentement libre, informé et préalable, établissaient leur participation à l'entretien, le maintien et la préservation des aires protégées et, enfin, interdisaient que toute stratégie nationale des aires protégées se fasse dorénavant à leurs dépens.

Aucune de ces deux propositions de modification n'a été adoptée. Le respect de l'unicité du peuple français a été le seul argument évoqué pour justifier le retrait de ces deux amendements. Ceci peut surprendre puisque ces deux propositions parlaient certes de « peuples » autochtones mais également de « populations » autochtones. On pourrait (une fois encore) regretter la légèreté et l'ignorance sur ce sujet des autorités politiques et de la représentation nationale⁷. Il n'en est cependant rien. Ce rejet

¹ Article 3 du Décret n° 2014-930 du 19 août 2014 (JORF, n° 0193 du 22 août 2014). Des dispositions similaires ne figurent plus qu'en ce qui concerne les forêts dans le Code forestier aux articles L.272-4 et suivants.

² La restriction des usages possibles de la terre, ainsi que de son étendue, peut également être un moyen dont dispose l'Etat pour gêner cette autonomie des peuples autochtones voire les contraindre à l'assimilation (pourtant aujourd'hui clairement interdite). Elle peut d'autant plus l'être qu'au-delà de l'aspect matériel, la terre est la base de l'identité, historique, politique et culturelle, des peuples autochtones. « Il s'agit d'un lien viscéral à forte charge symbolique et affective » (Sénat. Session ordinaire de 2015-2016. Rapport d'information n° 721, fait au nom de la délégation sénatoriale à l'outre-mer sur la sécurisation des droits fonciers dans les outre-mer, enregistré à la Présidence du Sénat le 23 juin 2016, p. 7). « La gestion des terres en Guyane comme [du reste] dans tous les outre-mer revêt [ainsi] une dimension éminemment politique, au sens le plus noble, car elle renvoie à la question [fondamentale pour l'instant [sciemment ?] ignorée de la participation des populations [autochtones] à la vie de la cité et des liens [y compris politiques] entre les territoires et la République » (idem, p. 139).

³ A cet égard, on peut noter que, selon les termes de l'Accord de Guyane du 21 avril 2017 – Protocole « Pou Lagwlyann dékolé » (JORF, n°0103 du 2 mai 2017), les 400.000 hectares prévus au bénéfice des peuples autochtones ne leur sont qu'attribués et non pas restitués.

⁴ Ce projet de loi a été définitivement adopté. Il est devenu la Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

⁵ Il s'agit des amendements n° 425 rectifié bis et n° 427 rectifié.

⁶ Amendement n° 427 rectifié. Proposition de nouvel alinéa après l'alinéa 3 de l'article 56 du Projet de loi n° 3875, portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

⁷ Voir, notamment : Haquet, A. (2022). Le Conseil constitutionnel garant du caractère unitaire de l'État ?. Titre VII, 9, 1-10. <https://doi.org/10.3917/tvii.009.0001>.

ainsi motivé offre, en effet, une nouvelle opportunité pour promouvoir les droits particuliers des peuples autochtones auxquels la France est encore liée.

Les deux amendements ont été retirés sans aucun débat, en particulier sur la possibilité réelle du droit commun français de protéger valablement les autochtones. Ils avaient pourtant été jugés essentiels à cette fin par leurs auteurs. Ces propositions étaient uniquement motivées par une réalité autochtone identique (« une même logique exigeante »⁸) dans tous les pays y compris la France, spécialement le lien, solidaire et mutuel, « quotidien [...] absolument central »⁹ des peuples autochtones avec leur espace naturel conduisant à une très grande vulnérabilité au changement climatique et à la dégradation et à la perte de la biodiversité, réalité qu'il convenait *a minima* de reconnaître ou de ne pas aggraver. Le débat semblait dès lors, sinon évident, nécessaire. Au reste, la France ne semblait contester ni cette réalité ni cette vulnérabilité, y compris pour les peuples autochtones auxquels elle est encore liée¹⁰. Malgré tout ceci, ce débat n'a pas du tout eu lieu.

Il semble que cette absence présente de débat et d'une protection consécutive spéciale indispensable pourrait alors servir à l'avenir d'argument pour contraindre le législateur à prendre en compte réellement, directement ou indirectement, les besoins particuliers des peuples autochtones et à y répondre positivement y compris par des mesures spécifiques (d'autres effets pourraient être encore identifiés, comme la réparation des préjudices subis). Puisqu'il serait dorénavant admis que les autochtones ont une réalité propre les plaçant notamment en situation de vulnérabilité¹¹, ne pas y répondre, de manière appropriée - y compris surtout dans une réflexion décolonisée - et sans le justifier - ce pourrait être vérifié en particulier par l'absence de tout débat (ou d'un débat escamoté ?¹²)

⁸ Discussion en séance au Sénat sur le Projet de loi n° 3875, portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets. Propos de Ronan Dantec. Sénat. Session ordinaire de 2020-2021. Compte-Rendu intégral. Séance du vendredi 25 juin 2021. JORF, année 2021, n° 67 S., samedi 26 juin 2021, p. 5751.

⁹ Discussion en séance au Sénat sur le Projet de loi n° 3875, portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets. Propos de Ronan Dantec. Sénat. Session ordinaire de 2020-2021. Compte-Rendu intégral. Séance du vendredi 25 juin 2021. JORF, année 2021, n° 67 S., samedi 26 juin 2021, p. 5751.

¹⁰ Discussion en séance au Sénat sur le Projet de loi n° 3875, portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets. Propos de Bérange Abba, Secrétaire d'État chargée de la Biodiversité auprès de la Ministre de la Transition écologique. Sénat. Session ordinaire de 2020-2021. Compte-Rendu intégral. Séance du vendredi 25 juin 2021. JORF, année 2021, n° 67 S., samedi 26 juin 2021, p. 5752.

¹¹ Il faudrait ainsi, sur la base d'une lecture minutieuse des textes et des travaux préparatoires, identifier d'éventuels amendement

¹² Le caractère inapproprié des réponses légales ou escamoté du débat sera certainement difficile à démontrer. Ceci peut se vérifier à travers la lecture du débat intervenu au sujet d'un autre amendement présenté au Sénat dans le cadre des discussions sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets. Il avait été ainsi proposé de compléter l'article relatif à la Politique nationale des ressources et des usages du sous-sol par un alinéa disposant que cette politique ne devait plus se faire aux dépens des populations autochtones et, au contraire, devait désormais être réalisée dans le respect de leur droit au consentement libre, informé et préalable (CLIP) (Amendement n° 415). Cet amendement a fait l'objet d'un débat en séance au Sénat (Discussion en séance au Sénat sur l'amendement 415 au Projet de loi n° 3875, portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets. Sénat. Session ordinaire de 2020-2021. Compte-Rendu intégral. Séance du jeudi 17 juin 2021. JORF, année 2021, n° 62 S., vendredi 18 juin 2021, p. 5163-5164). Pour justifier son avis en défaveur de l'adoption de l'amendement, le rapporteur a rappelé l'existence de règles générales pertinentes qu'il a jugé par ailleurs suffisantes pour protéger valablement toutes les populations concernées, y compris les peuples autochtones. Partagée par la Ministre de la Transition écologique, cette opinion a été contestée par le promoteur de l'amendement qui a souligné la reconnaissance dorénavant bien acquise de la nécessité d'une procédure spécifique pour les peuples autochtones. Le débat a été très bref (pas plus d'un échange) et s'est achevé brutalement par une soumission au vote, qui a été définitivement défavorable à l'amendement. On pourrait effectivement soutenir qu'il est aujourd'hui bien admis que le CLIP des peuples autochtones ne doit pas être confondu à d'autres modes généraux de consultation préalable et qu'il doit leur être propre. Rien ne préjuge toutefois que le droit commun français ne soit pas en mesure de protéger les peuples autochtones. Certes, une appréciation pourrait être réalisée à cet égard, mais

-, pourrait en effet constituer un éventuel défaut de normativité d'un texte ou une carence possible du législateur (ou d'autres à identifier encore), auxquels les autorités publiques et politiques doivent répondre¹³. Une étude pratique et prospective, incluant une synthèse des analyses générales déjà existantes, devrait être menée pour éclairer tous ces points¹⁴.

De nouveaux droits fonciers en Guyane ?

Faudrait-il que les peuples autochtones de Guyane française rachètent leurs terres pour satisfaire à leurs besoins à venir, y compris en termes d'autonomisation et de revalorisation ? La question pourrait paraître incongrue, puisque toutes les terres leur appartiendraient juridiquement (application du droit international général). C'est néanmoins, dans un cadre bien particulier, le choix assumé et stratégique de peuples autochtones au Canada¹⁵. Il s'agit de réserves urbaines, qui sont des réserves situées à l'intérieur ou à proximité d'une agglomération urbaine. La majorité d'entre elles sont créées à la suite du règlement de revendications particulières et de droits fonciers issus de traités; aux termes des ententes conclues, les peuples autochtones reçoivent des paiements qu'elles peuvent utiliser pour acquérir des terres. Elles permettent notamment de créer de nouvelles opportunités économiques, commerciales et financières pour les peuples autochtones qui les créent, garantissant en retour des financements autonomes pour leurs propres projets de formation entre autres¹⁶. Une présentation détaillée de ce mouvement pourrait aider à sa compréhension et en initier ou faciliter la discussion en Guyane parmi les peuples autochtones.

Le devoir de vigilance

(Présentation synthétique : Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité et modifiant la directive (UE) 2019/1937 (COM(2022)0071 – C9-0050/2022 – 2022/0051(COD)). Amendements(1) du Parlement européen, adoptés le 1er juin 2023)

elle pourrait tout à fait être valablement contestée. En fait, c'est la brièveté du débat et la brutalité de sa clôture, en comparaison avec l'importance vitale du sujet traité, qui fait naître un malaise quant à la qualité du débat et un soupçon d'escamotage de celui-ci. Il ne s'agirait là toutefois que d'une opinion personnelle très subjective, également contestable.

¹³ Cette hypothèse est confirmée par l'existence d'un débat sur la protection des populations amérindiennes face à l'orpaillage illégal (« les populations amérindiennes souffrent des effets des résidus de mercure présents dans la nourriture, notamment dans la chair des poissons ») ainsi que par l'adoption de dispositions nouvelles à cette fin renforçant le droit minier en vigueur en Guyane (Discussion en séance à l'Assemblée Nationale sur le Projet de loi n° 3875, portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (n° 3875, 3995). Propos de Barbara Pompili, *Ministre de la Transition écologique*. Assemblée Nationale. Session ordinaire de 2020-2021. Compte-Rendu intégral. 1^{ère} séance du vendredi 9 avril 2021. JORF, année 2021, n° 51 A.N. (C.R.), samedi 10 avril 2021, p. 3898). Il resterait encore à vérifier si ces dispositions garantissent la protection réelle et pleine des populations autochtones concernées.

¹⁴ Il est regrettable que ces moyens n'aient pas été soulevés devant le juge constitutionnel pour obliger le législateur à compléter la loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets par des dispositions réellement et pleinement protectrices des peuples autochtones, y compris des règles spéciales comme les amendements déposés le proposaient (Décision n° 2021-825 DC du 13 août 2021. Loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets).

¹⁵ Voir : Jung D., 03/08/2023, Radio Canada-Espaces Autochtones. Payer pour récupérer sa terre : <https://ici.radio-canada.ca/espaces-autochtones/2000673/autochtone-saskatchewan-reserve-urbaine-payer-recuperer-territoire>

¹⁶ Voir, notamment : Bezamat-Mantes C. (2021). "Une étude géopolitique des réserves urbaines à Saskatoon et Winnipeg : quels outils d'analyse, quels enseignements ?", *Études canadiennes / Canadian Studies*, 91 | 2021, 221-234 ; Larissa Y. (2022). Reconstruire les Premières Nations en favorisant la prospérité durable.

La Commission européenne a déposé en février 2022 une proposition de Directive sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité. Elle « vise à favoriser un comportement durable et responsable des entreprises tout au long des chaînes de valeur mondiales. Les entreprises jouent un rôle essentiel dans la mise en place d'une économie et d'une société durables. Elles seront tenues de recenser et, s'il y a lieu, de prévenir, de faire cesser ou d'atténuer les incidences négatives de leurs activités sur les droits de l'homme (travail des enfants et exploitation des travailleurs, par exemple) et sur l'environnement (pollution, perte de biodiversité, etc.) »¹⁷. Une combinaison de sanctions « effectives, proportionnées et dissuasives » (article 20) et de responsabilité civile (article 22) est instituée pour garantir une application effective de l'obligation de vigilance, jugée « essentielle » (Exposé des motifs). Cette législation européenne est indispensable, spécialement pour « [faire progresser] le respect des droits de l'homme et la protection de l'environnement, [créer] des conditions de concurrence équitables pour les entreprises au sein de l'Union et [éviter] la fragmentation résultant de l'action individuelle des États membres » (Exposé des motifs). Elle « [complète ainsi] l'environnement réglementaire de l'Union, lequel ne comporte actuellement pas de cadre transparent et prévisible à l'échelle de l'Union qui aide les entreprises de l'UE dans tous les secteurs économiques à évaluer et à gérer les risques et les incidences sur la durabilité par rapport aux principaux risques liés aux droits de l'homme et à l'environnement, notamment tout au long de leurs chaînes de valeur » (Exposé des motifs). Elle est en cours de discussion. Des reformulations ont déjà été proposées. Au contraire du Conseil européen¹⁸, plusieurs commissions du Parlement européen se sont prononcées pour un renforcement du régime juridique proposé¹⁹. « Une fois la directive adoptée, les États membres auront deux ans [article 30] pour la transposer en droit interne et communiquer les textes correspondants à la Commission »²⁰.

Le Parlement a adopté plusieurs amendements à la proposition de Directive. Ces amendements tendent à renforcer la protection des droits de l'homme, en particulier par l'extension de leurs sources. Ainsi, dorénavant, sont pris en considération non seulement les conventions internationales mais également les « instruments » relatifs aux droits de l'homme ainsi que, de manière remarquable, « la jurisprudence et les travaux subséquents des organes liés aux dites conventions ». La liste non exhaustive des conventions et instruments relatifs aux droits de l'homme pertinents est par ailleurs enrichie. Ainsi, par exemple, est à présent nommément citée la Convention n° 169 relative aux peuples indigènes et tribaux de l'Organisation internationale du travail (1989). L'extension des sources renforce et élargit consécutivement le contenu des droits de l'homme à respecter. Celui-ci est au reste enrichi indépendamment de cette extension. A cet égard, le respect du droit à l'autodétermination des peuples autochtones en application de l'article 1^{er} des Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme figure dorénavant parmi les obligations que les entreprises devront respecter.

Les prochains rendez-vous

¹⁷ Commission Européenne, Communiqué de presse, 23/02/2022. Devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_22_1145.

¹⁸ Voir : Mangin N., 08/12/2022, Comparison between EU Council and Commission proposals on human rights due diligence Directive – Human Rights Insights : <https://humanrightsinsightshome.wpcomstaging.com/2022/12/18/comparison-between-eu-council-and-commission-proposals-on-human-rights-due-diligence-directive/>; Gibert A., 13/02/2023, European Union's impact on forest peoples' rights: what is to be expected of the due diligence legislations?: <https://www.forestpeoples.org/en/blog/eu-impact-forest-peoples-rights>.

¹⁹ Ellena S., 10/02/2023, Devoir de vigilance : les eurodéputés votent pour un renforcement des obligations climatiques : <https://www.euractiv.fr/section/energie-climat/news/devoir-de-vigilance-les-eurodeputes-votent-pour-un-renforcement-des-obligations-climatiques/>.

²⁰ Commission Européenne, Communiqué de presse, 23/02/2022. Devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_22_1145.

De nouveaux courts articles sont prévus, portant en particulier sur les droits miniers des peuples autochtones, leurs droits fonciers et le traitement de leurs coutumes.