

**La place des peuples autochtones dans les territoires ultramarins
français : la situation des Kanak de Nouvelle-Calédonie et des
Amérindiens de Guyane**

(Assemblée plénière - 23 février 2017 – Adoption : unanimité)

B. Les Amérindiens de Guyane

- 115. 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

- 116. 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 publiques²⁰⁴ ont été mises en place, mais le service n'est pas encore suffisant, ni régulier.
- 117. 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.
- **118.** 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 méthodes²⁰⁷ d'enseignement régulièrement dénoncée par certains anthropologues²⁰⁸, alors que pour la plupart de ces élèves, le français n'est pas la langue maternelle. L'enseignement, 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.

- 119. 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 population, en ce qui concerne l'accès à l'éducation, notamment dans les langues de ces populations²⁰⁹ ». 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 qu'ils connaissent mal et ne comprennent pas forcément. De nombreux cas de jeunes tombés dans des dérives 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.
- 120. 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.

- 121. 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.

- 122. 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. 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...
- 123. 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.

- 124. D'une manière générale, l'orpaillage, tant illégal que légal²¹⁹, entraîne de nombreuses 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.
- 125. 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'ester 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 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.
- 126. 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 Parc.²²⁸ 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 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.

- 127. 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.
- 128. 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 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.

- 129. 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

- 130. « 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 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.
- 131. 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.
- 132. 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.

- 133. 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).
- 134. 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'État 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 non aux Amérindiens²⁴⁹.
- 135. 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)²⁵⁰ : des communes sont donc à ce jour complètement exclues du dispositif.
- 136. 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.

- 137. 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.
- 138. 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 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.
- 139. 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.
- 140. 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 naturelles, les dispositions sont en total décalage avec les besoins des communautés.

- 141. 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 (maraichage, 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.
- 142. 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.
- 143. 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 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.
- 144. 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 .

- 145. A 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 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.
- 146. 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 .
- 147. 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 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 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

- **148.** 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.
- **149.** 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.

- 150. 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

- 151. 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).
- 152. 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-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.

- **153.** 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.
- **154.** 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 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.
- **155.** 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

- **156.** 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 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.

- **157.** 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 Archimbaud³⁰⁰ et la Députée Marie-Anne Chapdelaine en novembre 2015³⁰¹ et par le CCPAB³⁰².
- **158.** 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 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.
- **159.** 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.

- **160.** 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.
- **161.** 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.
- **162.** 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.

- **163.** 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.
- **164.** 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 administratives susceptibles de les toucher directement* »³⁰⁷.
- **165.** 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 « Hospital » 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 commissiony 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.

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

- 166. 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.
- 167. 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.
- 168. 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 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

169. 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 est également un facteur non négligeable.

170. 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 nouveaux »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 tardive³¹⁶ ».

171. 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.

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

173. 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...

174. 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 Papaïchtou 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.

175. 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.

176. 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

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

178. 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).

179. 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 établie de part et d'autre du 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 autochtones³³⁵. 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).
- 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.