



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

- 72. Il a été plusieurs fois indiqué à la CNCDH la faible participation des autorités françaises dans les instances internationales de protection des peuples autochtones¹²⁹, ce qui a été fermement contesté par les représentants du ministère des Affaires étrangères lorsqu'ils ont été auditionnés par la Commission. Il faut rappeler que la France est très présente, en qualité de membre ou d'observateur, lors des travaux du Conseil des droits de l'homme. Elle a également activement participé à la négociation de la résolution sur la Décennie internationale des peuples autochtones et, pendant de nombreuses années, aux travaux d'élaboration de la *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones* et a voté en sa faveur¹³⁰. S'agissant de la coopération avec le Rapporteur spécial sur les peuples autochtones, la France, conformément à sa politique d'invitation permanente des rapporteurs spéciaux, a accepté la demande formulée par M. Anaya de se rendre en Nouvelle - Calédonie, visite qui s'est tenue en février 2011¹³¹. Une seconde visite du Rapporteur spécial en France n'est pas pour l'instant à l'ordre du jour. Enfin, elle fournit un appui financier en contribuant au Fonds de contribution volontaire des Nations unies pour les peuples autochtones.
- 73. Tout autre est la question de la représentation des populations d'outre-mer dans les enceintes internationales. A cet égard, un directeur d'administration centrale a pu regretter récemment « *le peu de citoyens français originaires des départements d'outre-mer aux postes d'ambassadeurs* »¹³². Une plus grande diversité au sein de la fonction publique, comme une participation accrue de la société civile donneraient plus de force au discours français sur la volonté d'intégration au sein d'une République indivisible.

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

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

- 74. L'Organisation internationale du Travail (OIT) a été la première instance internationale à œuvrer pour la protection des peuples autochtones, et ce, dès sa création en 1920. La Convention n°107 relative aux populations autochtones et tribales de 1957¹³³ a été le premier instrument juridique international contraignant à se

consacrer à la question avant d'être révisée par la Convention n°169 de 1989 qui la modernise en se référant expressément aux peuples « *indigènes* » en tant que sujets de droits collectifs¹³⁴. La Convention n°169 constitue une référence internationale en matière de défense des droits des peuples autochtones.

- 75. La convention affirme que ces peuples doivent bénéficier de tous les droits fondamentaux, du principe d'égalité au sein même des populations et à l'égard des autres, du respect des droits sociaux, économiques et culturels et d'une totale absence de discrimination à leur égard¹³⁵. En reconnaissant les spécificités culturelles des autochtones, en garantissant effectivement l'intégrité physique et spirituelle de ces peuples, en luttant contre la discrimination à leur égard, en exigeant leur consultation pour les mesures les concernant, en demandant des mesures spécifiques pour les protéger, cette convention internationale porte au plus haut degré l'exigence républicaine d'égalité de tous devant la loi : les situations différentes doivent être réglées de façon différente.
- 76. L'Etat se refuse à envisager la ratification de la convention au nom du principe d'unicité et d'indivisibilité de la République. Il avance également que « *cette incompatibilité constitutionnelle n'a néanmoins jamais constitué un obstacle à l'adoption par la France de politiques ambitieuses en faveur des populations autochtones* »¹³⁶. Pourtant, les organes des traités¹³⁷ lui rappellent régulièrement la nécessité de ratifier cette convention, tout comme d'autres Etats lors de l'Examen périodique universel¹³⁸, ou encore la société civile.¹³⁹ Alors que cette ratification, toujours en cours de discussion au sein du Parlement et régulièrement évoquée par les parlementaires¹⁴⁰, l'Etat semble enfermé dans ses contradictions¹⁴¹. Le refus de ratification par la France de la Convention n°169 doit être mis en balance avec son rôle décisif joué lors de l'adoption de la *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones*. Ce refus est d'autant plus étonnant que la France a pourtant participé à la rédaction de la Convention internationale n°169 de l'OIT, qu'elle a ensuite signé.
- 77. Concrètement, l'absence de ratification de la Convention prive la France d'un instrument international de référence pour donner toute sa cohérence juridique à une action efficace de protection et de promotion des droits des peuples autochtones. La CNCDH souhaiterait se joindre à la Ligue des droits de l'homme¹⁴² pour rappeler au gouvernement français que cette convention n'a pas pour objet ou effet juridique de promouvoir le séparatisme, dès lors qu'« *elle consacre une garantie effective de l'intégrité physique et spirituelle des peuples autochtones vivant sur les territoires des Etats souverains en luttant pour ce faire contre toutes formes de discriminations à leur égard* »¹⁴³.
- 78. La ratification de la Convention n°169 permettrait de poser un cadre, un socle de protection et d'assurer une reconnaissance de ces peuples et de leur diversité. À terme, une telle reconnaissance des peuples autochtones leur assurerait une meilleure intégration dans la République française. Au regard de la situation de détresse sociale, économique et environnementale de ces populations, un acte fort de la part de l'Etat est nécessaire. Presque tous les pays de l'Amérique centrale et latine l'ont ratifiée¹⁴⁴. Au Brésil, en Colombie et en Bolivie, la ratification a suscité d'importantes réformes et inspiré des politiques visant à la reconnaissance de la légitimité de la diversité ethnique et culturelle de la population. En ratifiant la convention, la France rejoindrait le Danemark, l'Espagne, la Norvège et les Pays-Bas, les quatre Etats européens à avoir ratifié la Convention. De plus, sa crédibilité pour porter au niveau international un discours de respect de la diversité et du pluralisme en serait renforcée.
- 79. Ratifier cette convention permettrait une avancée dans la reconnaissance des droits fondamentaux à ces populations. L'avantage concret le plus évident tiendrait à la consécration du droit collectif à la terre¹⁴⁵ qui permettrait la restitution des terres aux peuples autochtones sans qu'on les oblige à les acheter individuellement (reconnaissance de la propriété collective). La reconnaissance de l'antériorité de

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

Recommandation n°7 : Pour assurer les nécessaires protection et promotion du droit des peuples autochtones à conserver, développer et transmettre aux générations futures leur identité propre tout en garantissant à leurs membres une égalité de traitement avec l'ensemble des citoyens, la CNCDH recommande à la France de ratifier la Convention n°169 de l'Organisation internationale du Travail relative aux peuples indigènes et tribaux. Dans l'esprit de la CNCDH, cette recommandation vise à la protection des peuples autochtones étudiés dans cet avis mais également les Bushinenge¹⁴⁸, qui sont, conformément à la définition de la Convention¹⁴⁹, des « *peuples tribaux* »¹⁵⁰. Une dissociation de leur statut serait préjudiciable.

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

- 80. La France contribue chaque année, à l'adoption par consensus, à l'Assemblée générale des Nations unies, comme au Conseil des droits de l'homme, des résolutions relatives aux peuples autochtones¹⁵¹. Mais, acte d'une importance sans précédent, la France, en votant la *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones*, a reconnu par là même l'existence d'autochtones sur son territoire. Pourtant, toutes les conséquences du vote historique de cette déclaration n'ont pas été tirées sur la scène nationale.
- 81. Au terme de plus de vingt années de travaux, la *Déclaration sur les droits des peuples autochtones* a été adoptée le 13 septembre 2007 à la suite d'un vote, à New York, par l'Assemblée générale des Nations unies malgré l'opposition des États-Unis, du Canada, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, qui se sont depuis prononcés en sa faveur.
- 82 « *La Déclaration sur les droits des peuples autochtones n'établit aucun nouveau droit ou liberté qui n'existerait pas déjà dans d'autres instruments de droit de l'homme de l'ONU sinon qu'elle clarifie la manière dont ces droits doivent être mis en relation avec les conditions spécifiques des peuples autochtones* »¹⁵². Même s'il s'agit d'une déclaration dépourvue de force juridique obligatoire, ce texte représente toutefois l'état du droit applicable *a minima* aux peuples autochtones, en veillant à écarter tout ce qui pourrait remettre en cause « *l'intégrité territoriale ou l'unité politique d'un Etat souverain et indépendant* »¹⁵³.
- 83. Lors de l'adoption de la déclaration, le représentant de la France est intervenu avec une explication de vote pour préciser l'ampleur de l'acceptation officielle des populations autochtones au sein de la République. Cela traduit la volonté de l'Etat français d'accepter de considérer certaines revendications à condition qu'elles soient circonscrites à l'espace de l'Outre-mer¹⁵⁴ et que le droit à l'autodétermination ne puisse s'exercer que « *conformément aux normes constitutionnelles nationales* »¹⁵⁵. Ainsi, pour un commentateur, « *à la négation juridique des autochtones succède une*

reconnaissance explicite de leur existence »¹⁵⁶. Néanmoins, la France rappelle régulièrement que si elle « *s'est engagée politiquement et moralement à respecter* » les dispositions de la *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones*, les principes constitutionnels d'égalité des citoyens et celui d'indivisibilité « *interdisent la mise en place d'un régime juridique distinct entre les citoyens qui créeraient des catégories de populations avec des droits différents* »¹⁵⁷.

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