

Cambodge

Neal B. Keating
Pheap Sochea

Le Cambodge est la patrie de 24 peuples autochtones différents, qui parlent les langues môn-khmer ou austronésiennes. À la fin de 2013, l'expression «peuples autochtones» n'était pas encore pleinement inscrite au Cambodge que ce soit dans le système juridique ou dans les médias. Plus généralement, ces peuples sont considérées comme des «minorités ethniques» ou «minorités ethniques autochtones».¹ Elles vivent principalement dans les six provinces montagneuses du Nord-Est : la province de Ratanakiri, de Mondolkiri, de Stung Treng, de Kratie, de Preah Vihear et de Kampong Thom, mais les communautés autochtones sont également situées dans neuf autres provinces à travers le pays. Avec une population estimée entre 200.000 et 400.000, les peuples autochtones totaux représentent globalement 1 à 2% de la population nationale mais ils ne sont pas clairement ventilés dans les données du recensement national.

La Constitution nationale de 1993 garantit à tous les citoyens les mêmes droits "sans distinction de race, de couleur, de sexe, de langue, et la croyance religieuse» ou autres différences. La législation nationale, reconnaissant spécifiquement les peuples autochtones et leurs droits, est contenue dans les lois et politiques ultérieures datant de 2001, 2002 2009 et 2011.² Bien que la croissance du PIB au Cambodge soit relativement élevée, la majorité de la population nationale vit dans la pauvreté (environ 700 \$ US par an). Les peuples autochtones vivent dans une plus grande pauvreté que la population, en général, en raison notamment de la discrimination à leur encontre de la part du groupe ethnique dominant, les Khmers.

Lors des élections nationales de 2013, tous les villages autochtones ont voté pour le parti CPP (*Cambodian Popular Party*) au pouvoir, en dépit du fait que le CPP a échoué à plusieurs reprises à respecter les droits fonciers des autochtones. Bien que l'action de la société civile et celle d'organisations aient acquis une plus grande importance nationale au Cambodge en 2013, le mouvement des peuples autochtones n'a pas encore trouvé de lien avec d'autres secteurs, tels que le mouvement des travailleurs des manufactures textiles. Les organisations autochtones, tout en augmentant en 2013, restent encore largement invisibles au niveau national. Le gouvernement cambodgien a ratifié la plupart des principales conventions internationales des droits de l'homme, y compris la Convention internationale sur l'élimination de la discrimination raciale (CERD). En 2007, le gouvernement cambodgien a appuyé l'adoption de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DDPA), mais n'a toujours pas ratifié la Convention 169 de l'OIT.

Les organisations des peuples autochtones forment une alliance nationale

De 2011 à 2013, les organisations des peuples autochtones (OPA) au Cambodge, y compris l'IRAM – *Indigenous Rights Active Members*, l'OPKC – *Organization to Promote Kuy Culture*, la HA *Highlanders Association* et de la CIYA – *Cambodia Indigenous Youth Association*, ont poursuivi le développement de réseaux, en mobilisant leur propre processus d'apprentissage afin de réfléchir sur les défis passés et présents dans la poursuite du développement autodéterminé, en sécurisant des titres fonciers communaux et l'amélioration de la cohérence entre les offices de propriété intellectuelle et les communautés autochtones qu'ils représentent, y compris dans les circonscriptions d'organisations de peuples autochtones. Un résultat important de ce processus est que les organisations de peuples autochtones ont décidé en 2013 de créer une organisation au niveau national, l'Alliance des peuples autochtones du Cambodge (CIPA – *Cambodia Indigenous Peoples' Alliance*). L'objectif du CIPA est de rehausser le profil des peuples autochtones au Cambodge sur une plus grande échelle que celles de ses composants individuels.

Les défis des peuples autochtones rencontrés au Cambodge sont redoutables, notamment en ce qui concerne les terres, les territoires et les ressources naturelles. On espère que la création du CIPA permettra d'améliorer les capacités des peuples autochtones pour relever ces défis et les surmonter.

L'échec de l'État à nommer des terres communales autochtones

Malgré la quantité importante de législations adoptées par l'État depuis 2001 pour reconnaître et protéger les droits fonciers des communautés autochtones, ces droits dans la réalité ont continué à être largement niés et, en 2012 et 2013, les terres autochtones ont continué à être expropriées, beaucoup plus qu'elles ont été protégées. L'insécurité foncière est devenue un problème national au Cambodge en raison de l'appropriation des terres généralisées dans tout le pays, mais cela est disproportionnée et affecte négativement les communautés autochtones parce que: 1) les communautés autochtones comptent sur la terre et les forêts, non seulement pour des raisons économiques mais aussi pour les pratiques spirituelles - et donc leurs identités culturelles et 2) parce que beaucoup d'appropriations des terres se déroulent dans leurs territoires traditionnels dans les provinces du Nord-Est où vit la majorité des peuples autochtones au Cambodge. ³

La même loi qui a reconnu en premier les droits fonciers communaux des peuples autochtones (la loi foncière de 2001) reconnaît également le droit de l'État de concéder des terres à des fins de développement économique. Alors que la mise en œuvre des droits fonciers communaux autochtones a à peine été instaurée, plus de 20% du territoire national a été loué par l'État aux entreprises et aux hommes d'affaires comme concession économique ou exploitation minière. ⁴

Le projet de délivrance de titre de terres communales autochtones (CLT *communal land titling*) est actif depuis 2010, mais, à la fin de 2013, seulement huit communautés ont effectivement reçu un titre, sur un total estimé à 400. L'un des principaux facteurs expliquant la lenteur des progrès dans des titres de propriété commune est le manque

apparent de volonté politique de la part de l'Etat pour appliquer la loi.

Au lieu de cela, l'Organisation internationale du Travail (OIT) et plusieurs ONG internationales ont pris l'initiative d'appliquer la CLT. Sans le soutien fort de l'État, il semble peu probable que le projet atteindra son objectif dans le temps. Alors que le projet de CLT se traîne, l'appropriation de terres se poursuit à un rythme beaucoup plus rapide.

En mai 2012, le gouvernement a proclamé un moratoire sur les concessions de terres, mais il y a de nombreux rapports qui témoignent de la pratique continue tout au long de 2013.⁵ Un autre problème avec CLT autochtone au Cambodge est que sa conception même est en conflit avec un certain nombre de droits contenus dans la Déclaration des Nations Unies, en particulier le droit à l'auto-détermination collective à l'égard des identités et des terres, des territoires et des ressources, un conflit qui a été souligné par le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones dans la correspondance officielle avec le gouvernement cambodgien en 2010, et à laquelle le gouvernement n'a pas encore suffisamment répondu.⁶

De Juin 2012 et jusqu'en 2013, un obstacle politique et juridique supplémentaire à la CLT autochtone a été créé par l'État, ironiquement sous la forme d'un nouveau programme présenté publiquement comme un moyen de mettre fin à des conflits fonciers au Cambodge. A ce moment-là, les problèmes de l'appropriation des terres au Cambodge avaient attiré les critiques internationales, en particulier après l'assassinat en mai de Chut Vutty, un militant écologiste qui a beaucoup travaillé avec les communautés Kuy et le Réseau de forêts Prey Lang.

Connu comme "directive 01BB", ce nouveau programme impliquait l'envoi d'étudiants Khmers vers les campagnes pour cartographier des parcelles de terrain et affecter des titres correspondant, et régler ainsi les différends en suspens.

Lors de sa création, la directive 01BB avait pour objectif de recenser les CLT autochtone ainsi que des titres fonciers individuels pour les personnes non autochtones. Cependant, moins d'un mois après qu'il ait commencé, le ministre de la Gestion des terres a suspendu la composante CLT du programme pour des raisons ⁷ bureaucratiques et, ensuite, lorsque les élèves sont arrivés dans les communautés autochtones, leurs efforts ont uniquement porté sur l'attribution des titres individuels, qui ont efficacement niées les aspirations de la CLT.

Au lieu de régler les litiges fonciers, le programme les a exacerbés, compliquant considérablement la démarche CLT dans les collectivités qui avaient déjà entamé le processus d'inscription, et en excluant la possibilité de la CLT pour les communautés autochtones qui n'avaient pas.⁸ En divisant les terres communales autochtones en parcelles individuelles, l'aliénation totale de ces terres devient beaucoup plus probables.⁹

Le rapporteur spécial des Nations unies étudie les problèmes fonciers au Cambodge

Le Rapporteur spécial de l'ONU sur la situation des droits de l'homme au Cambodge a effectué une visite dans le pays et une évaluation du problème de l'insécurité foncière au Cambodge en 2012. Alors que le rapport 10 du rapporteur propose une analyse à l'échelle

nationale de ce qui est plus un problème national, une part importante de ce rapport a porté sur la question des droits fonciers des peuples autochtones. Le rapport confirme que les communautés autochtones sont particulièrement vulnérables à la destruction par les expropriations des concessions. Il souligne que, en raison de la rapidité avec laquelle les concessions ont été récemment accordées, les communautés autochtones, en poursuivant le processus beaucoup plus lent d'inscription de CLT's, finissent souvent sans terre laissée à inscrire - parce qu'elles ont déjà été données sous forme de concessions, ou encore les forêts ont été défrichées. Les concessionnaires, beaucoup d'entre eux sont des entreprises agro-industrielles, récoltent le bois et introduisent de nouvelles technologies et des langues non locales, le tout sans le consentement libre, préalable et éclairé des communautés autochtones locales. Ce phénomène favorise l'aliénation, le déplacement et les conflits.

Les délégations autochtones du Cambodge à l'UNPFII

En 2012 et 2013, les délégations cambodgiennes des peuples autochtones à l'Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones (UNPFII), y compris les membres de CIYA, OPKC et HA, ont mené des interventions concernant les problèmes de titres de propriété foncière communale au Cambodge, la déforestation par l'exploitation forestière légale et illégale, les problèmes sociaux et écologiques posés par les méga-développements tels que le barrage du Lower Sesan 2, le projet Nord-Sud du chemin de fer de la Chine, et la militarisation croissante des terres autochtones. Même s'ils n'ont pas eu de résultats directs, les interventions contribuent à accroître la visibilité des questions autochtones au Cambodge au sein de l'ONU et des banques de développement internationales, et l'information a également été soumise au Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

La déforestation en raison de l'appropriation des terres

Les forêts et leur biodiversité constituent plus que des ressources primaires pour les peuples autochtones au Cambodge. Elles sont aussi des lieux sacrés où les esprits puissants vivent, et où les morts sont enterrés. Elles sont cruciales pour la résilience culturelle autochtone. La déforestation a fortement accéléré au Cambodge entre 2009 et 2013 en raison de la pratique étatique rapide et non transparente de l'octroi de concessions de terrains commerciaux. La plupart de la forêt primaire restante au Cambodge est située dans les territoires traditionnels des peuples autochtones, et donc le taux de déforestation connu fournit un proxy pour comprendre les pertes des terres des peuples autochtones. En 1973, environ 42% (environ 7.560.000 ha.) du pays était couvert de forêts primaires, en grande partie dans les provinces du Nord-Est. A la fin de 2013, moins de 11% (moins de 1,98 millions ha.) du pays était resté comme forêt primaire.¹¹

Le développement hydro-électrique

En 2013, le projet du barrage Lower Sesan 2 (plus de 400 mégawatts) a continué d'évoluer, malgré l'absence de toute étude officielle sur les probables impacts sociaux ou environnementaux liés à la construction du barrage sur la zone, qui comprend des dizaines de milliers d'autochtones dans la province de Stung Treng, et une riche biodiversité

aquatique. Selon tous les rapports crédibles disponibles, aucune des communautés touchées n'a été consultée au sujet du barrage, ni invitées à donner leur consentement préalable, libre et éclairé. Plusieurs études d'impacts menées par les ONG pour le barrage Lower Sesan 2 prédisent des effets désastreux sur les plans sociaux et environnementaux, mais ces évaluations continuent d'être ignorées par l'Etat. Ces évaluations confirment également que l'opposition aux autorités locales au barrage est de 100%.¹²

Développement minier et industriel

En 2013, le projet de voies ferrées Chine Nord-Sud a été officiellement annoncé comme un projet conjoint sino-cambodgien qui serait le plus grand projet de développement dans l'histoire du Cambodge. Ce projet serait axé sur le développement d'une installation de production de l'exploitation du fer et de l'acier massif au cœur du territoire traditionnel Kuy et de la forêt de Prey Lang, ainsi qu'une nouvelle ligne de chemin de fer pour le transport de l'acier au nouveau port de Koh Kong. Dans ce cas et dans pratiquement tous les autres projets de développement à grande échelle touchant les peuples autochtones au Cambodge, il n'y a pas de procédure établie pour l'obtention de leur libre, préalable et éclairé consentement.¹³

Militarisation continue et la répression de la liberté d'expression

Le plus grand obstacle face au mouvement des droits autochtones au Cambodge en 2013 était les mesures répressives de l'État, prises à l'encontre des communautés et des organisations autochtones, en particulier contre ceux qui protestent contre l'appropriation des terres et d'autres injustices. Comme les entreprises et les hommes d'affaires s'emparent des terres autochtones via le processus de concession, ils sont accompagnés habituellement de forces armées afin de les aider. Protester s'accompagne souvent d'arrestation, de violence, ou de menace de violence. Les multiples forces armées sont mobilisées contre des individus ou des communautés activistes - parfois des agents privés de sécurité, parfois des membres des Forces armées royales cambodgiennes, et parfois la police locale. La discrimination locale envers les peuples autochtones par les Khmers, dominants, est largement répandue et prise pour acquise. Tous les grands rassemblements doivent d'abord être approuvés à l'avance par les conseils communaux locaux, qui sont presque toujours composés de membres non autochtones du parti au pouvoir, le Parti populaire cambodgien (RPC).¹⁴

2013 élections nationales

Les défis auxquels le mouvement des droits autochtones au Cambodge est confronté, sont exacerbés par les machinations post conflit de l'État cambodgien, qui est reconnu internationalement comme un État très corrompu et clientéliste, dominé par un parti unique dirigé par un premier ministre qui a détenu le pouvoir pendant les vingt huit dernières années. En Juillet 2013, le pays a organisé des élections nationales qui ont été marquées par de nombreuses irrégularités, dénoncées comme une fraude en premier par le *Cambodia National Rescue Party*- CNRP (et de nombreux observateurs), qui appela à de nouvelles élections. Malgré ces appels, le parti dominant, le CPP, prit une fois de plus le

pouvoir, et le Premier ministre Hun Sen a proclamé qu'il resterait au pouvoir pour les 15 prochaines années. Depuis lors, un nombre croissant de manifestations ont eu lieu à Phnom Penh, dirigé par le CNRP, et le gouvernement est largement pris dans une impasse. D'un point de vue autochtone, toutefois, ni le CPP ni le CNRP n'a démontré une réelle volonté politique en matière de protection des droits des autochtones, laissant le mouvement des droits autochtones éloigné du pouvoir contestataire de la société civile.

1 The official Khmer proxy term for indigenous peoples – chuncheat daoem pheak tech – literally translates as “original ethnic minority people”.

2 Cf. the 2001 Cambodian National Land Law: NS/RKM/0801/14; the 2002 National Forestry Law: NS/RKM/0802/016. 2009 legislation affecting indigenous peoples includes a “National Policy on the Development of Indigenous People,” prepared by the Ministry of Rural Development, a “Sub- Decree on Procedures of Registration of Land of Indigenous Communities” (No.83 ANK/BK), both approved by the Council of Ministers on 24 April 2009; and a “Circular of the Ministry of Rural Development on the Procedures and Methods of Implementing National Policy on the Development and Identification of an Indigenous Community,” approved on 22 July 2009. Another circular was approved on 31 May 2011, from the Ministry of Interior and the Ministry of Land Management, Urban Planning and Construction, an “Inter-ministerial Circular on Interim Protective Measures Protecting Lands of Indigenous Peoples that Have Been Requested for Collective Ownership Titling, While Awaiting Titling Process According to Procedure to be Completed.”

3 Maps of known economic land concessions and mining concessions in Cambodia, available via the Open Development Cambodia website (<http://www.opendevelopmentcambodia.net/maps/>, accessed 30 Dec 2013)

4 The contrasts between land titling and land concession processes are analyzed in Keating, N. B. (2013). “Kuy Alterities: The Struggle to Conceptualize and Claim Indigenous Land Rights in Neoliberal Cambodia.” *Asia Pacific Viewpoint* 54(3):309-322; and Keating, N. B. (2012) “From Spirit Forest to Rubber Plantation: The Accelerating Disaster of Development in Cambodia.” *ASIANetwork Exchange* 19(2):68-80.

5 Cf. Human Rights Watch (2013). “Cambodia: Land Titling Campaign Open to Abuse”. <http://www.hrw.org/news/2013/06/12/cambodia-land-titling-campaign-open-abuse>. Accessed 1 Feb 2014; Nimol, K. (2014). “New Cambodian Land Disputes Despite Moratorium on Key Concessions.” *Radio Free Asia*. <http://www.rfa.org/english/news/cambodia/disputes-01302014194318>. html. Accessed 1 Feb 2014. Channyda, C. and Seangly, P. (2014). “Monk, NGO Staff Detained.” *Phnom Penh Post*, 3 January 2014. <http://www.phnompenhpost.com/national/monkngo-staff-detained>. Accessed 1 Feb 2014.

6 Cf. Anaya, J. (2010) UN Document A/HRC/15/37/Add.1, para. 65-95; also A/HRC/12/34/Add.1, para. 12-23. A partial response by the Cambodian government is contained in UN Document E/C.19/2010/12/Add.5.

7 Woods, B. and Naren, K. (2013). “National Land Program Dropped Communal Titles”. *Cambodia Daily*, 7 February. <http://www.cambodiadaily.com/archive/national-land-program-dropped-communal-titles-9480/>. Accessed 12 January 2014.

8 The negative impact of Directive 01BB is analyzed in Milne, S. (2013). “Under the leopard’s skin: Land commodification and the dilemmas of Indigenous communal title in upland Cambodia.” *Asia Pacific Viewpoint* 54(3):323-339; and Rabe, A. (2013). Directive 01BB in Ratanakiri Province, Cambodia: Issues and impacts of private land titling in indigenous communities. Asia Indigenous Peoples Pact, in collaboration with the Ratanakiri Communal Land Titling Working Group.

9 The result is similar to the outcomes of the General Allotment Act on indigenous territories in the USA during the late 19th/early 20th centuries. Individual properties are more vulnerable to alienation and sale than are collectively owned properties.

10 Subedi, S. P. (2012). Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in Cambodia Addendum: A Human Rights Analysis of Economic and Other Land Concessions in Cambodia. UN Human Rights Council, 21st Session, Agenda Item 10: Technical Assistance and Capacity-Building. A/HRC/21/63/Add.1.

11 Open Development Cambodia. <http://www.opendevelopmentcambodia.net/briefings/forest-cover/>. Accessed 13 January 2014.

12 Cf. Baird, I. G. (2009). Best Practices in Compensation and Resettlement for Large Dams: The Case of the Planned Lower Sesan 2 Hydropower Development in Northeastern Cambodia. The Rivers Coalition in

Cambodia; 3S Rivers Protection Network (<http://www.3spn.org/>); International Rivers (<http://www.internationalrivers.org/resources/3s-rivers-under-threat-7686>).

13 Cf. Briefing Paper: the China North-South Railway Project. Equitable Cambodia.net

14 More detailed information about the militarization of indigenous territories was submitted to the UN Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples by the Cambodian indigenous peoples' UNPFII delegation in 2012.

Neal B. Keating est Professeur assistant au Department of Anthropology, College Brockport, State University of New York.

Pheap Sochea est President du Cambodia Indigenous Youth Association.

Source : IWGIA Indigenous World 2014
Traduction de l'anglais par **Frédérique Guyader**,
membre du réseau des experts du GITPA pour l'Asie