

Népal

Krishna B. Bhattachan

D'après le recensement de 2011, les populations autochtones (*Adivasi Janajati*) du Népal constituent 36% d'une population de 26 millions et demi d'habitants, bien que les organisations prétendent que ce chiffre s'élève à plus de 50%. Le recensement de 2011 comprend des populations appartenant à 125 castes et groupes ethniques différents, dont 63 populations autochtones et 59 castes, y compris 15 castes de Dalit et 3 ensembles religieux, dont des musulmans.

Bien que les populations autochtones constituent une proportion significative de la population totale, elles ont été sujettes à discrimination à travers l'histoire du Népal : successivement marginalisées, exclues, soumises, dominées et exploitées, elles ont été aussi colonisées intérieurement par les castes dominantes, tant du point de vue de leurs possessions territoriales, que de leurs ressources, de leur langue, de leur culture, de leurs lois coutumières, des opportunités économiques et politiques et du partage général des moyens de vie.

La nouvelle Constitution du Népal promulguée en 2015 dénie aux populations autochtones les droits et les aspirations à une identité basée sur le fédéralisme, en dépit du fait que le Népal ait ratifié la Convention OIT 169 pour les Populations Tribales et Autochtones, et qu'il ait approuvé la Déclaration des Nations Unies pour les Droits des Peuples Autochtones (UNDRIP) ; le Document est toujours en attente de promulgation. Il faut surveiller également la façon dont les amendements ou la réécriture de la nouvelle Constitution et le brouillon de la nouvelle législation se plieront aux exigences des standards des droits de l'homme internationaux.



Échec de la Constitution

La nouvelle Constitution du Népal, qui a été promulguée en 2015, au cœur d'une importante controverse et d'un recours à la violence contre les populations autochtones et les Madhesi, a largement échoué ; tant à cause des dissensions entre les principaux partis politiques, que d'un manque de souci d'intégration de tous les groupes sociaux dans le processus d'élaboration, et du fait des manifestations permanentes de la part des populations autochtones et Madhesi (voir « *Indigenous World 2016* »). Étant donné que la nouvelle Constitution est dépourvue d'éléments aussi fondamentaux que la mention des noms des sept provinces, celle de l'établissement de régions spéciales, protégées et autochtones, la tenue d'élections de parlements provinciaux et fédéraux et la visibilité de corps électoraux locaux, il apparaît évident que la promulgation finale de la constitution sera difficile.

Bien que les principaux partis politiques aient affirmé que la nouvelle Constitution comprenait beaucoup d'éléments positifs, y compris le fédéralisme, la sécularisation, l'inclusion représentative et l'action affirmative, les experts des peuples autochtones, les mouvements et leurs leaders ont largement critiqué des manœuvres conçues et menées dans le but de dénier des droits collectifs à ces peuples. L'Association des Avocats des Droits de l'Homme pour les Peuples Népalais Autochtones (LAHUR-NIP) a identifié dans la Constitution quatre catégories de discriminations contre elles. Il s'agit de :

- (a) cinq provisions qui donnent la suprématie au groupe des castes Khas Arya,
- (b) onze provisions contre les peuples autochtones,
- (c) vingt-trois provisions qui les discriminent ouvertement, et
- (d) quarante-neuf provisions qui les excluent.

Le mouvement des peuples autochtones (ainsi que le mouvement Madhesi) réclament par conséquent :

- soit des amendements globaux, depuis le préambule jusqu'aux annexes,
- soit une réécriture complète de la Constitution, en ligne avec la Convention ILO 169 de l'UNDRIP, et la production d'un nouveau document.

Un échec pourrait conduire, au pire, à une dictature, ou avoir pour conséquence un embrasement de violences ethniques et régionales. L'année 2016 s'est ainsi terminée sur ces incertitudes.

Montée de la controverse sur les amendements à la Constitution

Les peuples autochtones, en particulier les Tharus et les Madhesi, ont réclamé une nouvelle rédaction de la Constitution afin de satisfaire les vœux du mouvement populaire de 2006, celui des mouvements des peuples autochtones Madhesi de 2007, et la Constitution intérimaire du Népal de 2007, fait qui a pourtant agréé par tous les partis politiques du Népal et par les mouvements des populations autochtones.

Etant donné que le gouvernement, conduit par le Parti Communiste Marxiste-Léniniste Unifié (*Communist Party of Nepal-Unified Marxist-Leninist* - CPN-UML), coalisé avec le Congrès Népalais et d'autres petits partis politiques, n'a pris aucune initiative pour amender la constitution et satisfaire les demandes des Tharus et des Madhesis, les gouvernements successifs, conduits par les Maoïstes du Parti Communiste (CPN), avec le Parti du Congrès et les autres petits partis, se sont efforcés de passer un ordre au Parlement en vue d'amender la constitution. Les partis d'opposition, en particulier le CPN-UML et les partis politiques Madhesi et des populations autochtones, ont considéré que ces mesures étaient nécessaires mais pas suffisantes.

Prédation à travers la restructuration de corps politiques locaux

En tant que partie du processus de finalisation de la nouvelle constitution, le gouvernement a créé un « Corps Local de Restructuration de la Commission (*Local Body Restructuring Commission* - LBRC) ». Cette commission a été mandatée pour suggérer la restructuration de corps politiques locaux, afin de pourvoir d'urgence à des élections. Les travaux ont commencé le 17 mars 2016 et la commission a reçu le 1^{er} décembre 2016 le mandat nécessaire pour recommander le nombre et le format de ces corps locaux ; or cette mesure n'a pas été suivie d'effet. L'issue la plus problématique des travaux de cette commission tient au fait que beaucoup de membres des peuples autochtones s'inquiètent au sujet de la division de leurs terres ancestrales, qui est nettement suggérée, ainsi que celle de leurs communautés en deux ou plusieurs institutions villageoises appelées *Gaunpalika* (« Conseils Villageois »). Le Forum *Sanghiya Samajbadi*, un parti politique comprenant des leaders autochtones des régions de collines Madhesi, a élevé de fortes objections contre les travaux du LBRC, en arguant que les corps locaux devraient être désignés par les provinces respectives et pas par le gouvernement central actuel. Il doit être souligné qu'aucun accord libre, préalable et informé n'a été demandé aux peuples autochtones en question, ainsi que recommandé par l'UNDRIP et le Document issu par le WCIP.

Etablissement des commissions

La Constitution du Népal a prévu l'établissement de deux commissions : l'une pour les peuples autochtones et l'autre pour les Tharus. Alors que l'idée paraît recommandable, il semblerait en réalité que ces deux commissions soient dénuées de tout pouvoir, sans aucune assise judiciaire significative ou autorité quelconque, à côté de la simple obligation de développer des travaux du style : création d'activités génératrices de revenus, programmes interactifs et comités d'organisation de peuples autochtones. L'ex- Premier Ministre, K.P. Oli, a même émis l'idée que la Fondation Nationale pour le Développement des Nationalités Autochtones (*National Foundation for the Development of Indigenous Nationalities* - NFDIN) devrait être supprimée. Plus loin encore, étant donné que la Constitution prévoit que le gouvernement réexamine l'utilité réelle de ces commissions dix ans après leur établissement, il paraît hautement probable qu'elles seront annulées à la suite de cette révision.

Consultation en vue de l'amélioration de la participation des peuples autochtones à l'Assemblée Générale

En tant que partie du Document de 2014 issu de la Conférence Mondiale sur les Peuples Autochtones, un corps de conseillers de quatre membres, réuni par le Secrétaire Général des Nations Unies pour renforcer la participation des peuples autochtones dans l'Assemblée Générale, organiser des consultations sur place et des modalités et des critères de représentation et de sélection, est en cours de constitution. Krishan B. Bhattachan, représentant du LAHUR- NIP, a participé à la consultation qui s'est tenue dans les quartiers des Nations Unies les 14-15 décembre 2016 et a fait des déclarations centrées sur la question de la mise en place d'un observateur permanent et unique sur le statut des peuples autochtones. En ce qui concerne les critères qui définissent les peuples en question, LAHUR - NIP a suggéré d'inclure dans le contexte népalais et sud asiatique les populations qui n'appartiennent pas aux systèmes des Quatre Varna et castes.⁴

Protestations contre des programmes de développement agressifs

Des protestations contre des programmes de développements entrepris par les gouvernements centraux et régionaux du Népal, dont beaucoup se font en collaboration avec la Banque Mondiale et la Banque Asiatique de Développement (ADB), particulièrement en ce qui concerne les projets hydroélectriques et l'extension du réseau routier et de régions de chasse protégées, se sont intensifiés en 2016. Plus de cent personnes, appartenant à des unités autochtones et régionales, ont signé un mémorandum sur l'expansion du réseau routier dans la Vallée de Kathmandu : « Le mémorandum appelle à l'abandon des critères établis sans consultation et consentement des populations Néwars et d'autres populations régionales en ce qui concerne leurs droits garantis par l'Acte de Gouvernance Local de 1999, par la Convention Internationale du Travail (ILO 169) et la Déclaration des Droits des Peuples Autochtones (UNDRIP). Le mémorandum déclare plus loin que « n'importe quel programme de développement ne peut être entrepris qu'avec un consentement libre, préalable et entièrement informé de la part des peuples autochtones dans la municipalité », et il annonce un programme de protestations si ses demandes ne sont pas remplies. Un ensemble de vingt-trois comités autochtones de Newars s'est constitué en 2016 pour protester contre les projets d'extension de routes dans la métropole de Kathmandu. Les comités ont décrété qu'ils fermeraient les accès de la Vallée de Kathmandu en cas de conflit déclaré.

Abus concernant « L'Acte de Crime Organisé »

Une nouvelle législation, connue sous le nom de « Acte de 2014 concernant le Crime Organisé » a érigé sa tête hideuse cette année, avec l'arrestation de treize cadres politiques associés à la Force Gouvernementale des Mongols Mulbasi (*Mongol Mulbasi Rastriya Force*). En général, la notion de « crime organisé » au Népal servait à désigner auparavant les activités des chefs de trafic de drogue, d'armes et d'autres commerces illégaux, ou celles de toutes sortes d'entreprises organisées, y compris politiques, non enregistrées par le

gouvernement et contribuant à une désorganisation de l'harmonie générale. Les activités de « groupes organisés » dont la mission est de mener à bien des buts politiques ne peuvent en aucun cas être traitées de « groupements criminels », mais malheureusement, cela devient le cas au Népal.

Changements climatiques

Des tâches importantes concernant la question des changements climatiques (REDD+) ont été entreprises par le gouvernement en 2016. Le Népal a signé l'Accord de Paris du 22 Avril 2016 et a ratifié l'agrément le 5 octobre 2016. L'adoption du Plan National (NAP) a été initiée par le Ministre de la Population et de l'Environnement (MoPE) en 2016. La Détermination d'une Contribution Nationale Décidée par le Pays (*Nationally Determined Contribution*- INDC) a été soumise par le Ministère de la Population et de l'Environnement. L'ensemble (R-Package) des recommandations du Népal « REDD+ », (préparé par le Centre de Réalisation (*REDD+Implementation Center* - RIC, sous l'autorité du Ministère des Forêts et de la Conservation des Sols (MoFSC)), a été approuvé par le Partenariat de la Banque Mondiale concernant les Forêts et la facilitation (de la lutte) contre les émissions de Carbone (FCPF).

Les Documents programmant les Réductions d'émission de Carbone (ERPD) pour douze districts des régions du Terai ont commencé d'être réunis par le RIC, sous les auspices du MoFSC. Le Niveau National de Référence pour les Forêts a été soumis à l'UNFCCC. Le gouvernement et les agences d'aide internationales continuent de se focaliser sur le carbone, en ignorant le consentement antérieur, libre et informé (FPIC) qu'y avaient donné les peuples autochtones, avec la question du partage égal des bénéfices de ces actions. Toutes ces actions liées aux changements climatiques doivent être informées par l'Accord de Paris et en ligne avec l'UNFCCC, qui reconnaissent les droits des peuples autochtones. C'est un point important à souligner : l'Accord de Paris ne contredit aucunement les Conventions des Nations Unies ni les instruments internationaux (mis au service) des droits des peuples autochtones, y compris l'UNDRIP. Mais il y a encore de nombreux défis en ce qui concerne la participation des peuples autochtones à ces programmes et aux procédures de formulation en termes politiques, à cause du manque d'accès aux sources d'information et de défense, et à l'esprit hégémonique des politiciens. Dans l'objectif de garantir des droits et des solutions aux populations autochtones, la Fédération des Nationalités Autochtones (NEFIN), à travers son programme de Partenariat sur le Changement Climatique, a suivi les affaires liées à ces questions de changement climatique. La NEFIN a fourni des données pour le programme REDD+R du pays, y compris la Stratégie Nationale du REDD+Stratégie et le *National Forest Reference Level* - FRL. La Fédération a soulevé de nombreux problèmes, comprenant les capacités de construction, de diffusion de l'information et d'obtention des accords librement consentis par les populations autochtones sur les affaires qui les concernent pendant la période de soumission du programme R-Package au FCPF. Deuxièmement, la NEFIN a soumis une déclaration de positionnement sur le ERPD, pressant le gouvernement et les acteurs concernés pour garantir des droits collectifs aux populations

autochtones concernant les Programmes de Réduction des Emissions (de gaz à effet de serre). Or, les procédures de développement du Plan National d'Adaptation (National Adaptation Plan - NAP) comportent neuf Groupes Thématiques de Travail (TWG) dans lesquels les peuples autochtones n'ont encore aucune participation effective. La NEFIN fait partie d'un groupe du TWG et réclame plus d'opportunités d'engagement. Le INDC inclut très peu d'avis et d'informations provenant des peuples autochtones, ce qui fait courir le risque de « fausses solutions » à propos du changement climatique, en particulier les mégaprojets hydro-électriques. Plus encore, le gouvernement, les Organisations Non Gouvernementales locales et internationales, les agences bilatérales et multilatérales travaillent toutes sur le changement climatique mais n'ont jusque-là consulté aucune des organisations de populations autochtones et n'ont pas lié partie avec elles de manière appropriée et sur les sujets les concernant.

Notes et références

1. La cosmologie hindoue divise les populations en groupes de castes héréditaires, qui sont hiérarchisées en fonction de questions de degrés de pureté et d'impureté rituelles. Les castes de Dalit constituent la partie la plus basse du système des castes, ils sont très marginalisés encore aujourd'hui. (note de l'éditeur).
2. Six populations autochtones ont été initialement reconnues officiellement au Népal à travers une ordonnance promulguée en 1997, la *Rastriya Janajati Bikas Samiti*. Les populations autochtones ont été officialisées et légalisées depuis 2002, à travers la Fondation Nationale pour le Développement des Nationalités Autochtones (la NFDIN), qui établit une liste de 59 communautés autochtones distinctes dans le pays.
3. LAHURNIP (2016) ou *Adibasi janajati Adhikarko Sandrvama « Nepalko Sambidhan »ko Adyayan ta-tha Bisleshan* (« Etude et Analyse de la 'Constitution du Népal' dans le Contexte des Droits des Populations Autochtones »). Kathmandu : Association des Avocats des Droits de l'Homme pour les Populations Autochtones.
4. <https://www.youtube.com/watch?v=LMQ2T-LI 4Q>
5. <http://aippnet.org/nepal-indigenous-newars-in-kirtipur-demand-free-prior-and-informed-consent-for-road-expansion-in-the-municipality/>

Krishna B. Bhattachan est d'origine Thakali, l'une des populations autochtones. Il est l'un des membres fondateurs de la Faculté et ex-directeur du Département de Sociologie et d'Anthropologie de l'Université Tribhuvan ; retraité depuis peu. Il est l'auteur de plusieurs ouvrages et articles sur les questions concernant les populations autochtones.

Source / IWGIA *The Indigenous World 2017*
Traduction pour le GITPA par **Brigitte Steinmann**,
membre du réseau des experts du GITPA pour l'Asie
