

Avenir institutionnel de la Guyane et Peuples autochtones : une question juridique et politique

Par Alexis Tiouka

On peut aborder la question autochtone de différentes manières.

L'une d'entre-elles consiste à étudier les modalités d'intégration de cette question dans la réflexion sur l'avenir institutionnel du département.

Mais il est aussi possible de s'interroger, au niveau national cette fois, sur l'attitude de la France quant à la présence de Peuples autochtones sur son territoire.

Enfin, au niveau international, cette question peut-être replacée dans le contexte de la participation active des Peuples autochtones de France aux débats portant sur la reconnaissance des droits des Peuples autochtones dans le monde.

Je me propose ici d'envisager cette question au travers de deux grands projets :

- celui de l'évolution institutionnelle du département ;
- celui du Projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones, et plus spécifiquement sur un article : celui concernant le droit à l'autodétermination.

1. Le droit à l'autodétermination dans le cadre international

Trois articles du Projet de déclaration sur les droits des Peuples autochtones concernent plus spécifiquement le droit à l'autodétermination :

- L'article 3

Il stipule que *« les peuples autochtones ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel. »*

- L'article 31

Il précise quant à lui que *« les peuples autochtones, dans l'exercice de leur droit à disposer d'eux-mêmes sous une forme qui leur est propre, ont le droit d'être autonomes et de s'administrer eux-mêmes en ce qui concerne les questions relevant de leurs affaires intérieures et locales,*

notamment la culture, la religion, l'éducation, l'information, les médias, la santé, le logement, l'emploi, la protection sociale, les activités économiques, l'administration des terres et des ressources, l'environnement et l'accès de non-membres à leur territoire, ainsi que les moyens de financer ces activités autonomes. »

Ces articles constituent de ce fait des articles fondamentaux du projet.

- L'article 36

Il ajoute que *« les différends qui ne peuvent être réglés par d'autres moyens doivent être soumis aux instances internationales compétentes choisies d'un commun accord par toutes les parties concernées. »*

Mais ils constituent aussi les articles sur lesquels les Etats – dont l'Etat français – sont les moins enclins à donner leur accord.

En effet, la majorité des Etats s'oppose à l'article 3– et, conséquemment à l'article 31 – en arguant :

- le risque d'une sécession de la part des peuples autochtones
- le risque que les peuples autochtones obtiennent une immunité vis-à-vis des lois nationales
- le fait qu'il s'agit là d'une source potentielle de conflit

Pourtant, les droits énoncés dans ces articles sont des droits fondamentaux, nécessaires à la survie des peuples autochtones en tant que tels.

Ils ne remettent pas en question la citoyenneté française, acquise pour la plupart des peuples autochtones de Guyane depuis la loi de francisation de 1969.

La reconnaissance du droit à l'autodétermination ne remet nullement en cause les droits fondamentaux tels qu'ils sont déclinés dans la déclaration universelle des droits de l'homme.

Quant à l'article 36, il inquiète des Etats qui craignent une ingérence extérieure.

Selon eux, la question des traités, accords et autres arrangements ne peut se débattre qu'au niveau national.

Mais l'argument n'est pas fondé dans la mesure où cet article spécifie bien que le fait de faire appel aux institutions internationales n'intervient que dans le cas où le conflit ne peut être réglé au niveau interne et que cette intervention n'est possible que dans la mesure où il y a un accord de toutes les parties.

Par ailleurs, l'intervention de la communauté internationale s'avère parfois nécessaire et très utile lorsque les droits des peuples autochtones

ne sont pas respectés et cette partie de la déclaration est fondamentale, d'autant plus que, comme l'a fait remarquer une délégation lors de la dernière session du groupe de travail des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, les Etats sont libres ou non d'accepter la déclaration et qu'au niveau national cette déclaration ne peut pas être employée comme un instrument juridique devant une cour.

Qu'en est-il de la position de la France sur ces articles ?

Elle semble a priori aller dans le sens d'une validation de ces articles puisque ses représentants déclarent que le droit à l'autodétermination *« est au nombre des droits fondamentaux reconnus par la communauté internationale. »*¹

L'Etat français s'appuie même assez souvent sur le cas de la Nouvelle Calédonie pour mettre en avant le fait qu'elle reconnaît ce droit.

Ainsi, le 4 décembre 2002, le représentant de la France aux Nations Unies déclarait que c'est en vertu de ce droit que le statut de la Nouvelle Calédonie a été aménagé.

Les déclarations vont même encore plus loin, puisqu'il ajoute que :

« [le] gouvernement [français] est favorable à la reconnaissance du droit des peuples autochtones à disposer d'eux-mêmes » et *« reconnaît le droit à l'autodétermination »*.

Mais ceci n'est qu'une position de surface. En effet, une phrase vient ajouter un bémol à la déclaration :

La France *« estime que ce droit doit bénéficier à l'ensemble de la population d'un territoire »* et considère qu'il est discriminatoire de l'appliquer seulement à *« un groupe de personnes »*².

Par ses déclarations, la France tend à dire que l'article premier des deux conventions internationales sont discriminatoires.

La France se doit aussi d'éclaircir ses propos lorsqu'elle annonce que ce droit doit bénéficier à l'ensemble de la population d'un territoire.

En effet, on peut se demander dans ce cas si la conception d'autodétermination de la France peut s'appliquer aux Autochtones de Guyane, l'Etat entend-il par là l'ensemble du territoire guyanais – et dans ce cas d'autres populations que les Autochtones sont impliquées – ou

¹ Voir les deux Pactes des Nations Unies de 1966.

² Les différentes déclarations de la France sont datées du 04/12/2002. Groupe de travail des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

est-il prêt à restreindre cette définition à un territoire restreint revendiqué par un peuple autochtone particulier.

Pour finir, on peut tout à fait concevoir l'inquiétude de certains quant à la question de l'autodétermination, il faut donc rappeler qu'il ne s'agit pas là d'un concept visant à spolier les autres peuples vivant sur un territoire donné, il donne aux peuples autochtones une certaine forme d'autonomie dans des domaines particuliers tels qu'énoncés dans l'article 31 mais ces droits ne doivent pas aller à l'encontre des droits de l'homme en général et des droits accordés aux citoyens français en particulier.

Il faut donc espérer que les différents débats menés dans le cadre des Nations Unies ne seront pas vains et que la France et les représentants de la Région les prendront en compte dans le cadre de la réflexion sur l'avenir institutionnel de la Guyane.

2. La question autochtone au travers et l'avenir institutionnel de la Guyane

L'article 31 paraît particulièrement approprié à la situation actuelle des peuples autochtones de Guyane dans un contexte où le département guyanais lui-même évolue vers un plus grand pouvoir décisionnel.

Etant donné que les autochtones de Guyane sont numériquement, économiquement et politiquement peu représentés sur le département, cet article est essentiel puisqu'il devrait leur permettre de conserver une certaine autonomie dans les domaines cités.

Cependant, il ne faut pas entendre dans ces propos un désir d'autonomie complète. Il s'agit juste d'une demande de reconnaissance de leurs droits et de leur spécificité au sein de l'ensemble national et régional.

Les peuples autochtones de Guyane réaffirment continuellement leur appartenance à un ensemble plus large.

Ainsi, les élus autochtones de Guyane ont-ils rappelé en 2001 leur désir de contribuer « *à l'édification d'une communauté de destin guyanaise*³ ».

Les peuples autochtones de Guyane souscrivent totalement à leur participation dans une identité pluriculturelle de la société guyanaise.

Ils souhaitent prendre part à l'avenir du département.

Cependant, ils souhaitent le faire sans renier ce qu'ils sont et en conservant leur identité.

³ Voir la Déclaration du Deuxième forum des élus autochtones de Guyane – Maison des Mères – Guyane – 19 décembre 2001.

Pour toutes ces raisons, ils revendiquent aujourd'hui leur participation dans toutes les décisions touchant d'une manière ou d'une autre à l'avenir institutionnel du département.

C'est ce qui les a conduit en 2001 à mandater une représentation habilitée à débattre de l'avenir institutionnel du département avec les signataires de l'Avant-projet et à participer pleinement à la rédaction du projet final.

Leur volonté politique de participer à l'avenir de la Guyane est aussi marquée par une représentativité accrue des peuples autochtones de Guyane dans les instances municipales et régionales du département, ainsi qu'à une participation aux différents événements politiques du département.

En 2004, en effet, on a pu observer que les candidatures autochtones lors des élections régionales étaient nombreuses.

Ces candidatures n'étaient pas uniquement symboliques. Lors de cet événement politique les autochtones occupaient des places conséquentes sur diverses listes.

Au total la représentativité amérindienne⁴ peut paraître bien anecdotique face au nombre de personnes apparaissant sur la totalité des listes, elle n'en reste pas moins significative au regard d'une histoire où la participation autochtone dans le paysage politique local semblait inimaginable ou seulement l'effet de quelques stratégies politiques et politiciennes.

Gérard Collomb (à paraître) en conclut que *« par l'accès à des responsabilités dans les collectivités locales et régionales, une nouvelle génération de leaders amérindiens semble désormais tentée d'assumer conjointement l'expression d'une identité autochtone réaffirmée et leur participation à la construction de la Guyane comme entité en devenir, alors même que s'est ouvert le chantier d'une possible redéfinition de son statut. »*

On peut aussi noter que lors de la mise en place du projet de loi, et plus particulièrement dans le cadre de l'avant-projet, une certaine place a été accordée aux peuples autochtones sous la forme de la mise en place d'un Conseil des autorités coutumières.

Mais ce conseil n'avait qu'un simple caractère consultatif et cela reste insuffisant pour que les peuples autochtones puissent avoir un réel pouvoir dans les décisions concernant leur avenir au sein du territoire guyanais.

⁴ Une vingtaine environ.

La volonté des peuples autochtones est donc qu'ils soient véritablement reconnus en tant que communauté ayant, notamment, un système juridique qui leur est propre, l'institution coutumière, représentée actuellement par le Conseil des chefs coutumiers.

Ainsi, lors du deuxième forum des élus autochtones de Guyane, ceux-ci ont souhaité que soit mandatée une représentation habilitée à participer pleinement aux décisions sur l'avenir institutionnel.

Reste enfin un point qui reste encore à débattre : celui du droit à la terre et au territoire.

C'est en effet à ce niveau que les diverses instances politiques nationales et régionales s'opposent le plus aux autochtones de Guyane.

La position de l'Etat reste encore vague dans ce domaine.

La France continue de s'appuyer sur des décrets⁵ anciens qui mériteraient aujourd'hui d'être rediscutés.

Ainsi, le représentant de la France aux Nations Unies rappelle que *« concernant le régime de la terre, le gouvernement français a déployé d'importants efforts d'adaptation de la législation nationale aux particularités locales. Les habitants de la forêt guyanaise se sont ainsi vu reconnaître sur les terrains domaniaux de la Guyane, des droits d'usage collectifs. Ceci s'applique notamment à la pratique de la chasse, de la pêche et, d'une manière générale, pour l'exercice de toute activité nécessaire à la subsistance de ces communautés. Celles-ci peuvent également demander, en association ou en sociétés, à 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. »*

Certes, ces différents décrets représentent une reconnaissance de la spécificité guyanaise, mais en aucun cas ils ne visent directement les peuples autochtones en tant que tels puisqu'on n'évoque ici que *les habitants de la forêt guyanaise*, appellation qui ne s'applique bien évidemment pas qu'aux peuples autochtones.

Les articles 25 à 30 du Projet de déclaration des Nations Unies sur les droits des Peuples autochtones affirment le droit des peuples autochtones à la terre et au territoire.

Ce droit implique le droit à conserver leur mode de vie traditionnel intrinsèquement lié à la terre, le droit à la gestion autonome de leurs

⁵ Article R. 170-56, R. 170-57 et R. 170-60 du code du domaine de l'Etat.

terres et territoires et surtout le droit à la restitution de leurs terres et territoires.

Sachant que dans la définition de l'autochtonie, l'antériorité d'occupation du territoire apparaît comme une caractéristique essentielle, la question du droit à la terre et au territoire est une question fondamentale pour l'avenir des peuples autochtones et il convient de prendre en considération les avancées du droit international dans ce domaine dans les futures négociations entre l'Etat, les instances régionales et les représentants des peuples autochtones si on les laisse toutefois prendre une part réelle au débat.

Pour conclure

L'action des autochtones de Guyane pour la reconnaissance de leurs droits s'inscrit aujourd'hui dans une volonté avant tout politique comme l'indique très justement Collomb (à paraître⁶).

Celui-ci observe que : l'attention des leaders autochtones du département « *s'est déplacée vers un nouvel espace politique [...]. Les Amérindiens entendent désormais se voir reconnus comme acteurs et légitimés en tant que tel, dans le processus de maturation d'un ensemble de type national « guyanais ».* »

Leurs actions s'appuient sur des supports juridiques aux niveaux régional, national et international pour appuyer leurs revendications à la reconnaissance de leurs droits :

- au niveau régional avec

*l'additif au document d'orientation d'un pacte de développement pour la Guyane, adopté en commission mixte le mardi 26 janvier 1999 et approuvé par les élus régionaux et généraux réunis en congrès le samedi 27 février 1999 qui précise : « *Que la revendication de principe avancée par les autorités coutumières quant à la reconnaissance des peuples autochtones et tribaux est justifiée* », « *Que le document d'orientation affirme sans ambiguïté à la page 8, l'existence des peuples autochtones, peuples premiers.* »

*le projet d'accord relatif à l'avenir de la Guyane approuvé par les élus régionaux et généraux de Guyane.

- au niveau national avec

*l'article D34 du code du domaine de l'Etat,

*le décret n°86-467 du 14 avril 1987,

⁶ Collomb G., à paraître : « De la 'revendication' à l'entrée en politique (1984 – 2004) » dans Ethnies.

*l'article 33 de la loi d'orientation n°2000-1207 du 13 décembre 2000 qui stipule que « *l'Etat et les collectivités locales encouragent le respect, la protection et le maintien des connaissances innovantes et pratiques des communautés autochtones et locales fondées sur leurs modes de vie traditionnels et qui contribuent à la conservation du milieu naturel et à l'usage durable de la diversité biologique.* »

- au niveau international avec

*la Convention sur la diversité biologique des Nations Unies, signée par la France le 13 juin 1992 et ratifiée par la loi n°94-477 du 10 juin 1994 dont les peuples autochtones de Guyane déplorent qu'elle ne soit pas réellement mise en application, 10 ans plus tard.

Les peuples autochtones de Guyane regrettent néanmoins que ces différents textes ne soient pas suffisamment pris en compte dans la résolution des litiges toujours en cours avec l'Etat et avec les collectivités concernant notamment la gestion territoriale.

Les demandes qui se dégagent des différents déclarations des représentants des peuples autochtones :

- une redéfinition de la relation entre l'Etat, les collectivités territoriales et les peuples autochtones ;
- une reconnaissance de ces derniers en tant que collectivités autochtones avec un réel pouvoir de décision afin de pouvoir assurer efficacement leur développement économique, social et culturel et que ces collectivités autochtones soient une instance reconnue des collectivités territoriales de Guyane ;
- une réelle participation des peuples autochtones dans les processus de négociation sur le changement statutaire du département guyanais ou tout processus qui les impliquerait d'une manière ou d'une autre ;
- une reconnaissance de leur existence en tant que peuples et par voie de conséquence de leurs organisations sociales, politiques, économiques, leurs cultures, usages et coutumes, leurs langues, leurs religions, leur habitat et leur droit à la terre et aux territoires traditionnellement occupés qui sont essentiels à la survie et au développement de leurs modes de vie ;
- une reconnaissance du droit à la propriété collective ;
- une démarcation claire des territoires ainsi que la reconnaissance du fait que les territoires ainsi délimités sont inaliénables, intransférables et indivisibles ;

- la cessation des activités d'exploitation des ressources naturelles situées sur ces terres afin d'éviter de porter atteinte à leur intégrité culturelle, sociale et économique ;
- toute activité menée sur leurs territoire devant être soumise au préalable à leur consentement libre et informé ;
- enfin, la reconnaissance de leur droit à la propriété intellectuelle concernant leurs connaissances, technologies, innovations et pratiques, ainsi que de leur droit à une éducation bilingue conforme à leurs valeurs.