

# La France, ses collectivités autochtones et la Convention n° 169 de l'OIT: un paradoxe pas si paradoxal

**TIOUKA Alexis**

Expert en droit autochtone  
Conseiller politique et juridique pour les organisations autochtones

**KARPE Philippe**

Chercheur Juriste/Researcher in Law  
Cirad - Département Environnements et sociétés

Le statut des collectivités autochtones françaises est aujourd'hui bien fixé pour nombreuses d'entre elles (Nouvelle-Calédonie, Mayotte, Wallis-et-Futuna en particulier) sauf pour les communautés amérindiennes de Guyane française<sup>1</sup>. La Convention n° 169 de l'OIT pourrait-elle contribuer à modifier utilement cet état de fait<sup>2</sup>?

## *Existence de droits au bénéfice des autochtones en Guyane Française*

**Les amérindiens de Guyane française bénéficient d'ores et déjà d'une protection.** Par la citoyenneté qu'ils possèdent et du principe d'égalité de tous devant la loi énoncé à l'article premier de la Constitution, ils jouissent de l'ensemble des prérogatives du droit commun. Ils bénéficient également de droits spécifiques appropriés tels que des droits d'usage en milieu forestier (par exemple: article L.172-4 du Code forestier), des droits fonciers (par exemple: articles R.170-56 et suivants du Code du domaine de l'Etat), la reconnaissance de leurs institutions propres (par exemple: article 6 du Décret n° 98-165 du 13 mars 1998 portant création de la réserve naturelle de l'Amana (Guyane)), un droit de participation particulier dans certaines instances décisionnelles (par exemple: article L. 331-15-4 du Code de l'environnement).

## *Absence nuisible d'un statut juridique (corps unifié, cohérent et complet)*

Cependant, malgré des avancées certaines (reconnaissance du droit au patrimoine dans le cadre de la valorisation économique de la biodiversité et des savoirs locaux, début de cohérence entre les droits notamment par l'emploi dorénavant quasi automatique des termes de "communautés d'habitants tirant traditionnellement leurs moyens de subsistance de la forêt", etc.), **la protection ainsi procurée demeure très largement insatisfaisante. Elle souffre de maux graves limitant son emploi et réduisant sa valeur.** Globalement, elle reste souvent tacite, faiblement fondée, dispersée, imprécise voire obscure, lacunaire, d'une portée parfois très limitée et pire sans cesse menacée d'altération et de remises en cause radicales<sup>3</sup> (sans finalité d'un "vivre ensemble" dans la

---

<sup>1</sup> Il y a six communautés amérindiennes en Guyane française: les Kali'na les Wayana, les Wayampi, les Teko, les Pahikweneh et les Lokono.

<sup>2</sup> D'autres textes internationaux auraient aussi une pertinence pour le statut français des autochtones en particulier la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Reste à déterminer la voie pour en assurer l'application (coutume internationale? principes généraux du droit? etc.) puisqu'à la différence de la Convention n° 169 de l'OIT, il ne s'agit pas d'une convention internationale.

<sup>3</sup> A cet égard, on peut réfléchir sur une des conséquences probable de la mise en œuvre légitime du principe de continuité territoriale en Guyane française à savoir l'abrogation de l'arrêté de 1970 soumettant à autorisation l'accès au Sud de la Guyane préservant ainsi les modes de vie des populations qui y résident. Voir: Assemblée nationale. Constitution du 4 octobre 1958. 12<sup>ème</sup> Législature. Proposition de loi (n° 3260) visant à appliquer le principe de continuité territoriale à l'intérieur du territoire guyanais, présentée par Christiane Taubira. Enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 juillet 2006.

République<sup>4</sup> pourtant réaffirmer<sup>5</sup>. **Ces défauts peuvent assurément susciter des incohérences et des méconnaissances, lesquelles peuvent elles-mêmes générer des violations des droits des amérindiens.**

*Apport de la Convention n° 169 de l'OIT*

**La Convention n° 169 de l'OIT serait dans ce contexte d'une très grande utilité pour les collectivités autochtones de Guyane française. Cela tient évidemment à la nature des droits énoncés** parmi lesquels le droit au développement propre (articles 2 et 7), le droit spécial de participation à l'ensemble des décisions les concernant incluant un droit de veto (article 6), le droit à la terre et au patrimoine (articles 13 et suivants), le droit au maintien et au développement de leurs institutions propres (articles 8, 9 et 10) et le droit à l'établissement de relations transfrontalières avec les autres membres de leurs communautés (article 32)<sup>6</sup>. **Mais, cela tient encore plus aux caractères de ces droits:** ils sont tout d'abord énoncés de manière claire, pleine, ordonnée et cohérente; ensuite, inclus dans un traité international, leur mise en œuvre est obligatoire et sanctionnée; enfin, ce ne sont pas des droits virtuels, les Etats ayant à leur charge l'obligation soumise à contrôle et à sanction de prendre les mesures indispensables pour garantir l'effectivité des droits reconnus.

*Un refus pour cause d'ethnicité*

**Bien que pertinente, la Convention n° 169 de l'OIT n'est pas ratifiée par la France et a peu de chance de l'être.** Le gouvernement français a, à plusieurs reprises, marqué sa ferme opposition à toute application du concept d'autochtone à son propre territoire. Ainsi, par exemple, à une question d'un député au sujet de la position du Gouvernement français en ce qui concerne la notion de peuple indigène, le ministre des affaires étrangères a clairement affirmé que :

*"[...] La notion de population autochtone ou de peuples indigène ne fait à ce jour pas l'objet de définition internationalement reconnue. La France considère pour sa part que cette notion n'est pas compatible avec sa tradition politique et juridique et a rappelé, lors de la conférence de Rio sur l'environnement et le développement, que les citoyens français sont tous régis sur un plan d'égalité sans distinction d'origine, de race ou de religion. Pour cette raison elle n'est pas devenue partie à la Convention n° 169 de l'OIT relative aux peuples indigènes et tribaux. [...]"<sup>7</sup>.*

**Cette opposition ne tient nullement à un refus de reconnaître la réalité historique de la formation de la population de l'ensemble du territoire français ou à une méconnaissance de cette réalité, mais exclusivement à l'élément ethnique, assimilé par ailleurs à la race, qui serait selon le Gouvernement contenue dans la notion d'autochtone** rendant celle-ci "contraire au concept juridique de "peuple français" qui a valeur constitutionnelle, ainsi qu'à [l'article 1 de la Constitution de 1958] aux termes duquel : "la France est une République indivisible" et que "la loi fondamentale interdit de reconnaître toute autre catégorie que le peuple français composé de tous les citoyens français "sans distinction d'origine, de race ou de religion"<sup>8</sup>. Cela ressort clairement de certains passages d'un mémoire transmis en 1987 par le Représentant permanent de la France au Secrétaire général des Nations Unies au sujet de la question de la Nouvelle-Calédonie :

*"Certes, comme dans bien d'autres pays de la région (Australie, Nouvelle-Zélande, par exemple), des populations venues d'Europe, d'Asie et du Pacifique se sont mêlées à la population initiale. Mais le France, quant à elle, a toujours eu le souci de sauvegarder les intérêts des premiers occupants et d'encourager leur développement tout autant que celui des autres, à la différence de ce qui a pu se produire en Nouvelle-Zélande, et surtout en Australie. C'est ainsi qu'actuellement, sur les 145 000 habitants,*

<sup>4</sup> Assemblée nationale. Constitution du 4 octobre 1958. 12<sup>ème</sup> Législature. Proposition de loi (n° 3236) visant à promouvoir la laïcité dans la République, présentée par le Groupe socialiste. Enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 juin 2006.

<sup>5</sup> Voir, notamment: Karpe P., Guignier A., 2005. Quel développement durable pour les Amérindiens de Guyane française? Point de vue juridique. Ethnie, 31-32, p.114-131. Karpe P., 2001. Droit colonial, droit d'outre-mer ... droit des collectivités autochtones. De l'urgente nécessité de rétablir une branche de droit spécifique. Revue Juridique et Politique Indépendance et Coopération. N°2. Mai-Août 2001. p. 236-239.

<sup>6</sup> Tiouka A., 2008. Postface. Un devenir salutaire pour les peuples autochtones de Guyane française? Propos d'un Kali'na. In: Karpe P., 2008. Les collectivités autochtones. L'Harmattan. A paraître en 2008.

<sup>7</sup> JORF. Année 1994. N° 19 S (Q). Jeudi 12 mai 1994. N° 5436. p. 1148.

<sup>8</sup> Conseil d'Etat. Rapport public. 1995. N° 47. p. 218.

62 000 (43%) sont d'origine mélanésienne et 54 000 (37%) d'origine européenne. A ces deux groupes les plus importants il convient d'ajouter les habitants d'autres origines (Polynésiens, Wallisiens, Indonésiens, Vietnamiens, Indiens, etc.) au nombre de 29 000 (20%).

*Il y a donc bien en Nouvelle-Calédonie des groupes humains d'origines différentes, venus sur l'île - comme y étaient également arrivés auparavant les Mélanésiens -, attirés par sa prospérité économique ou son statut politique. [...].*

*[Les pays du Forum du Pacifique sud] proposent un acte d'autodétermination dont le résultat serait déterminé à l'avance par une restriction du droit de vote sur des bases essentiellement raciales. Ils dissimulent leurs véritables intentions à ce sujet derrière des formules ambiguës, invoquant notamment la primauté des "droits innés et actifs de la population autochtone", c'est-à-dire, dans leur esprit, de la seule population d'origine mélanésienne [...]. [...].*

*Il est de même tout à fait hasardeux de se risquer à une évaluation du "vote mélanésien" [...] parce que les électeurs et les abstentionnistes ne sont pas recensés selon des critères ethniques, que le droit français rejette. [...].*

*Le choix des populations a été exprimé "selon des méthodes démocratiques" et "sans distinction de race, de croyance ou de couleur", pour reprendre les termes des résolutions 1514 (XV) et 1541 (XV).*

*La définition particulière du corps électoral devait répondre aux dispositions de la Constitution de la République française en la matière. Or, elle s'accorde parfaitement avec les critères retenus par l'Assemblée générale des Nations Unies. [...].*

*La thèse réservant le droit de vote à une fraction de la population, notamment sur une base ethnique, est évidemment inacceptable<sup>9</sup>.*

### *Un refus contestable et fallacieux*

Pour surmonter cette opposition, on pourrait tenter de démontrer non seulement l'absence de lien entre la notion d'ethnie et celle de race, mais aussi son acceptation en droit français<sup>10</sup>. On pourrait aussi rappeler que, sans renoncer au souci d'égalité et d'intégration, la France accepte le principe de la préservation des modes de vie traditionnels<sup>11</sup>. On pourrait enfin suggérer la révision en ce sens de la Constitution, mais sans aucun espoir compte tenu de l'attachement des dirigeants français au principe contenu dans l'article 1 de la Constitution, ce que soulignait en 1997 le Représentant français devant le Comité des droits de l'homme dans une déclaration concernant l'éventualité d'une reconnaissance en droit français de la notion de minorité, laquelle pose des problèmes identiques à ceux posés par la notion d'autochtone :

*"[En] ce qui concerne l'article 27 du Pacte [ - lequel porte sur les droits des minorités - ] et la déclaration interprétative de la France à ce sujet [ , le Représentant français] a parfaitement conscience que la position de la France peut paraître aller à contre - courant d'une certaine mouvance philosophique actuelle.*

*La philosophie politique qui sous-tend la primauté accordée en droit public français à l'égalité entre les citoyens sans distinction et à l'unité du peuple français est fondamentale pour l'identité française. Il s'agit d'une conviction partagée par tous les mouvements politiques sans distinction. Les autorités françaises sont fortement liées par la Constitution sur ce point et le Conseil constitutionnel leur rappelle régulièrement la*

<sup>9</sup> Document A/42/651. p. 2, 3, 6 et 7.

<sup>10</sup> Rouland N., 1994. Note d'anthropologie juridique : l'inscription juridique des identités. Revue Trimestrielle de Droit Civil. 2. Avril-juin 1994. p. 287-320. p. 314 et 315.

<sup>11</sup> Boev I., 2007. Tsiganes. Dictionnaire permanent Droit des étrangers. Editions législatives, septembre 2007 (refonte annuelle).

*portée et le contenu de ces dispositions; c'est dire qu'elles n'ont pas le loisir de modifier leur attitude à cet égard*<sup>12 13</sup>.

En fait, **ces diverses propositions sont inutiles**. Pire, elles donnent involontairement foi à la justification mal fondée du refus de ratification (et accessoirement marquent une dénaturation profonde de la problématique autochtone: la restitution dans la perspective d'une nouvelle communauté de vie). **En effet, il faut bien comprendre que les autochtones se définissent par le seul critère objectif et subjectif de l'antériorité. Les critères qui lui sont adjoints (non-domination, maintien des modes de vie spécifiques, etc.) ne sont pas des critères de qualification ou de définition. Ils ont une fonction unique, celle d'appréhender au mieux les différentes situations dans lesquelles se trouvent les autochtones et ainsi de fixer pour chacune d'entre elles le statut juridique le plus utile et le mieux adapté à leur situation propre.** C'est le parti pris par la Convention n° 169 de l'OIT. **Du reste, ces critères ne peuvent avoir aucun sens en tant que critères de définition.** Ils sont en effet inclus dans le critère même de l'antériorité, mieux ils n'en sont que la conséquence (lien de causalité entre l'antériorité, et la méconnaissance des droits liée à celle-ci, et la situation économique, sociale et culturelle dégradée des autochtones).

**La ratification de la Convention n° 169 de l'OIT devient alors juridiquement possible, d'autant plus que la France admet aussi bien le critère de l'antériorité<sup>14</sup> que le lien de causalité avec la situation actuelle des collectivités autochtones.** Ainsi, par exemple, au paragraphe 3 du préambule de l'Accord sur la Nouvelle-Calédonie signé à Nouméa le 5 mai 1998 entre le Premier ministre, le secrétaire d'Etat à l'outre-mer, le FLNKS et le RPCR, il est reconnu :

*"Le moment est venu de reconnaître les ombres de la période coloniale, même si elle ne fut pas dépourvue de lumière.*

*Le choc de la colonisation a constitué un traumatisme durable pour la population d'origine.*

*Des clans ont été privés de leur nom en même temps que de leur terre. Une importante colonisation foncière a entraîné des déplacements considérables de population, dans lesquels des clans kanaks ont vu leurs moyens de subsistance réduits et leurs lieux de mémoire perdus. Cette dépossession a conduit à une perte des repères identitaires.*

*L'organisation sociale kanak, même si elle a été reconnue dans ses principes, s'en est trouvée bouleversée. Les mouvements de population l'ont déstructurée, la méconnaissance ou des stratégies de pouvoir ont conduit trop souvent à nier les autorités légitimes et à mettre en place des autorités dépourvues de légitimité selon la coutume, ce qui a accentué le traumatisme identitaire.*

*Simultanément, le patrimoine artistique kanak était nié ou pillé.*

*A cette négation des éléments fondamentaux de l'identité kanak se sont ajoutées des limitations aux libertés publiques et une absence de droits politiques, alors même que les Kanak avaient payé un lourd tribut à la défense de la France, notamment lors de la Première Guerre mondiale.*

*Les Kanak ont été repoussés aux marges géographiques, économiques et politiques de leur propre pays, ce qui ne pouvait, chez un peuple fier et non dépourvu de traditions guerrières, que provoquer des révoltes, lesquelles ont suscité des répressions violentes, aggravant les ressentiments et les incompréhensions.*

*La colonisation a porté atteinte à la dignité du peuple kanak qu'elle a privé de son identité. Des hommes et des femmes ont perdu dans cette confrontation leur vie ou*

---

<sup>12</sup> Document CCPR/C/SR.1600. § 42 et § 43.

<sup>13</sup> Toutefois, dans le sens d'une certaine évolution du droit français, voir : Rouland N., 2000. Le droit français devient-il multiculturel ? Droit et société. N° 46/2000. p. 519-545.

<sup>14</sup> Se reporter aux propos cités tenus en 1987 par le Représentant permanent de la France au Secrétaire général des Nations Unies au sujet de la question de la Nouvelle-Calédonie.

*leurs raisons de vivre. De grandes souffrances en sont résultées. Il convient de faire mémoire de ces moments difficiles, de reconnaître les fautes, de restituer au peuples kanak son identité confisquée, ce qui équivaut pour lui à une reconnaissance de sa souveraineté, préalable à la fondation d'une nouvelle souveraineté, partagée dans un destin commun*"<sup>15 16</sup>.

### *Une situation non regrettable?*

Faut-il déplorer la non ratification par la France de la Convention n° 169 de l'OIT? **A l'instar de sa ratification, sa non ratification aurait apparemment aussi son utilité.** Elle permettrait d'insister comme fondement de la protection des amérindiens sur le critère d'antériorité et sur le lien de causalité entre celle-ci et la situation actuelle vécue par ces autochtones. Elle obligerait surtout à rechercher dans le droit français les bases même de la protection, lesquelles bases souvent ignorées existent pourtant nettement et pleinement: le statut des Kanak de Nouvelle-Calédonie ainsi qu'il ressort notamment de la Loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie<sup>17</sup>. Mais justement l'existence même de ce statut met en évidence la **nécessité non pas de ratifier la convention de l'OIT mais de poursuivre la campagne en faveur de sa ratification. En effet, à ce jour, malgré le discours tenu par le Chef de l'Etat à Camopi le 11 février 2008 proche de celui tenu en 1988 par François Mitterrand au sujet des Kanaks (mais aux moindres implications)<sup>18</sup>, aucune volonté politique n'émerge en vue d'aboutir à l'adoption d'un statut juridique réel et complet des amérindiens de Guyane française<sup>19</sup>, bien au contraire<sup>20</sup>. Or, c'est là que semble aujourd'hui buter tout progrès en la matière. Par**

---

<sup>15</sup> Accord sur la Nouvelle-Calédonie signé à Nouméa le 5 mai 1998. J.O.R.F. Journal Officiel de la République Française. Lois et décrets. 130ème année. N° 121. 27/05/1998. p. 8039-8044. p. 8039.

<sup>16</sup> On peut, à cet égard, citer également certains des termes de la Lettre aux Français rédigée par François Mitterrand à l'occasion des élections présidentielles de 1988 :

"[...]. Les Calédoniens d'origine européenne, eux, ne bâtissent pas de théorie. Ils ont le pouvoir. Les plus forts le gardent. Sans nuances. Les Canaques avaient des terres, on les leur a prises. Des ministres de la République, avant et après 1981, avaient cherché à leur rendre justice par une réforme foncière. Ces ministres sont partis. La réforme aussi. Les Canaques ont une culture. Des ministres français, avant et après 1981, avaient voulu la protéger et avaient pour cela créé un office culturel. Les ministres sont partis. L'office aussi. Il n'y avait pas de bachelier canaque jusqu'en 1962. Il y a peu de médecins ou d'ingénieurs canaques, trente-six instituteurs sur plus de huit cents, six fonctionnaires de rang élevé sur près de mille. Les trois régions à majorité canaque ont reçu un demi-milliard de francs Pacifique; la région Sud, six milliards et demi. Je veux dire par là que si l'ultime chance de la Nouvelle-Calédonie de vivre en paix et des Canaques d'être entendus tient à la République, la République doit être juste. L'exclusion des minorités n'est pas de notre tradition.

[...]. La crise dont [la Nouvelle-Calédonie] souffre rassemble, en miniature, tous les composants du drame colonial" (Plenel E., Rollat A., 1988. Mourir à Ouvéa. Le tournant Calédonien. La Découverte, Le Monde. Annexes. p. 250 et 251).

<sup>17</sup> J.O.R.F.. Lois et Décrets. 131ème année. N° 68. 21/03/1999. p. 4197-4226.

<sup>18</sup> Discours du Président de la République, Camopi, Guyane française, 11 février 2008:

"Je sais que, quelle que soit votre origine, vous ressentez parfois un sentiment d'abandon. Pourtant, je vous le dis : vous êtes tous des citoyens français ! Et, à ce titre, l'Etat a des obligations à votre égard. Vous avez, en retour, des devoirs envers lui. Et pour vous dire franchement les choses, je pense que l'Etat n'a pas été toujours irréprochable dans sa façon d'assumer ses responsabilités. C'est vrai pour la Guyane dans son ensemble et c'est particulièrement vrai pour la Guyane de l'intérieur dont on n'a pas toujours su appréhender, de Paris, la spécificité.

C'est, entre autre, pour cela que j'ai souhaité que le "Conseil consultatif des populations amérindiennes et bushinenguées" [Articles L. 4435-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales], longtemps promis, soit effectivement mis en place avant la fin de ce trimestre. Ce Conseil est important car il permettra, enfin, aux populations autochtones de faire entendre leur voix sur les projets qui ont des conséquences sur leur environnement, leur cadre de vie ou leur culture. C'est quand même la moindre des choses que l'on doit aux populations qui vivent ici depuis toujours!" (site Internet: <http://www.elysee.fr/>).

<sup>19</sup> Il y a certaines avancées politiques, les dernières étant intervenues dans le cadre des discussions du "Grenelle de l'environnement" (voir les Propositions de la Région Guyane et le Rapport de synthèse du Groupe 5 "Construire une démocratie écologique : institutions et gouvernance" et spécialement la partie "Gérer l'environnement en impliquant étroitement les populations locales dans les DOM/TOM (Peuples autochtones de Guyane)"). Mais les propositions demeurent insuffisantes, floues, incohérentes et contradictoires, ce qui en limite la valeur.

**la médiatisation du problème amérindien et sa prise de conscience par la communauté nationale, la campagne en faveur d'une ratification (même inutile) pourrait contribuer politiquement à lever cette difficulté<sup>21</sup>.**

Si la ratification de la Convention n° 169 de l'OIT ne présente pas de pertinence juridique, politiquement il convient néanmoins de poursuivre la campagne en sa faveur. Une question lancinante demeure malgré tout : fondamentalement, faut-il reconnaître un statut juridique spécifique aux amérindiens? Quelle que soit l'importance même symbolique de ce statut dans le cadre de la constitution nécessaire "d'une nouvelle communauté de vie" en Guyane sur la base d'un "Pacte fondateur", et indépendamment notamment de toute vision théorique sur la question autochtone ou des obligations internationales auxquelles la France est liée (par exemple la Convention sur la diversité biologique et son article 8j) relatif à la protection des savoirs locaux), **la France doit à tout le moins résoudre les difficultés concrètes particulières de toute nature des amérindiens. Ceci ne peut actuellement se faire qu'au travers de mesures spéciales.**

---

<sup>20</sup> Fleury M., Karpe P., 2007. Le Parc national de Guyane: un arbitrage difficile entre intérêts divergents. Journal de la Société des Americanistes, Vol. 92-1 et 2, p. 303-325. Karpe P., 2007. L'illégalité du statut juridique français des savoirs traditionnels. Karpe P. Revue juridique de l'environnement, 2/2007, p. 173-186.

<sup>21</sup> Le "Grenelle de l'Environnement" et spécialement le Rapport de synthèse du Groupe 5 "Construire une démocratie écologique : institutions et gouvernance" – réunissant pour la première fois au cours du second semestre 2007 l'Etat et les représentants de la société civile, le "Grenelle de l'Environnement" avait pour finalité "d'aboutir à un plan d'action de 15 à 20 mesures concrètes et quantifiables recueillant un accord le plus large possible des participants en faveur de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables. Ce plan, dont les mesures seront évaluées a priori et a posteriori, constituera un point de départ à la mobilisation de la société française pour inscrire son développement dans une perspective durable" (Dossier de presse : Lancement du "Grenelle de l'Environnement", site Internet : <http://www.legrenelle-environnement.fr>)- ainsi que les films récents sur l'orpaillage diffusés sur les télévisions métropolitaines aident également à cela. Par contre, on peut regretter que, bien qu'appropriés, d'autres tribunes n'est pas eu cet apport politique: par exemple, débat tronqué dans le cadre de la loi sur les parcs et ignoré dans le cadre de la discussion sur la loi sur la contrefaçon.