



HAL
open science

Peuples autochtones dans le monde. Les enjeux de la reconnaissance.

Irène Bellier

► **To cite this version:**

Irène Bellier. Peuples autochtones dans le monde. Les enjeux de la reconnaissance.. Irene Bellier. L'Harmattan, Peuples autochtones dans le monde; les enjeux de la reconnaissance, 2013, Collection Horizons autochtones, Irene Bellier et. Patrick Kulesza, 978-2-343-01120-2. hal-02995655

HAL Id: hal-02995655

<https://hal.science/hal-02995655v1>

Submitted on 9 Nov 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Sous la direction de

IRÈNE BELLIER

PEUPLES AUTOCHTONES DANS LE MONDE

Les enjeux de la reconnaissance

PEUPLES AUTOCHTONES DANS LE MONDE – Les enjeux de la reconnaissance

COLLECTION HORIZONS AUTOCHTONES

aborigène
indigène
indien primitif
sauvage tribu
adivasi tribe
indigenou
savage
indigena indio
originario
peuples premiers
originair



SOGIP
Scales of Governance
& Indigenous Peoples

L'Harmattan

PEUPLES AUTOCHTONES DANS LE MONDE

Les enjeux de la reconnaissance

COLLECTION
«HORIZONS AUTOCHTONES»

Collection du GITPA dirigée
par Irène Bellier et Patrick
Kulesza avec Joëlle Chassin

Horizons Autochtones
a pour objectif
de faire connaître
les dynamiques, luttes
et changements
que l'on observe
dans la situation
des communautés
autochtones concernées
par cette Déclaration
à travers le globe.

Le 13 septembre 2007, l'Assemblée générale des Nations unies adopte la Déclaration des droits des peuples autochtones. Après plus de 20 ans de négociations compliquées, les peuples indigènes qui partagent une histoire de domination, de marginalisation et d'exclusion dans la construction des États sont reconnus comme sujets de droit, jouissant du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Cette reconnaissance internationale ouvre toute une série de questions sur la place des peuples autochtones dans le monde aujourd'hui, sur les luttes menées pour les respecter comme êtres humains, comme citoyens, comme peuples, égaux et différents.

Ce livre a été conçu à partir d'un atelier international, financé par le Conseil européen de la recherche, organisé par l'équipe SOGIP (ERC 249236) qui travaille sur les échelles de la gouvernance reliant les Nations unies, les États et les peuples autochtones, et sur les sens de l'auto-détermination à l'heure de la globalisation. La première partie porte sur le legs colonial et les enjeux politiques et sociaux des processus de catégorisation, la seconde aborde les évolutions du champ juridique et des constitutions. En mettant en évidence les héritages de l'histoire et les spécificités régionales de différents processus, les chapitres évoquent la diversité des situations dans le monde, en faisant ressortir les points communs et les lignes de transformation.

Les contributions d'anthropologues, de sociologues, de juristes et d'acteurs autochtones montrent les articulations entre les domaines du social, du politique et du juridique qui témoignent des mécanismes – et des résistances – à l'œuvre dans le processus d'ouverture d'un espace de reconnaissance des peuples autochtones.

Les contributeurs, par ordre d'apparition

Rodolfo Stavenhagen, Irène Bellier, Leslie Cloud, Verónica González, Laurent Lacroix, Silvia Lopez da Silva Macedo, Stéphanie Guyon, Benoît Trépied, Martin Préaud, Virginius Xaxa, Scott Simon, Ahwa Mona, Yves-Marie Davenel, Nigel Crawhall, Raquel Yrigoyen, Marco Aparicio Wilhelmi, Jean Leclair, Clive Baldwin, Cynthia Morel, Lesle Jansen, Mick Gooda.

Prix: 37,50 euros

ISBN: 978-2-343-01120-2



COLLECTION HORIZONS AUTOCHTONES

PEUPLES AUTOCHTONES DANS LE MONDE

Les enjeux de la reconnaissance

Sous la direction de

Irène Bellier

SOGIP
Scales of Governance
& Indigenous Peoples

L'Harmattan
Collection Horizons Autochtones

COLLECTION « HORIZONS AUTOCHTONES »

Collection dirigée par Irène Bellier et Patrick Kulesza
avec Joëlle Chassin

À l'issue d'une vingtaine d'années de négociation dans le cadre des Nations unies entre les représentants des États et les délégués des organisations autochtones, la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones a été approuvée, en septembre 2007 à une très large majorité, par l'Assemblée générale des Nations unies.

Cette adoption ouvre un nouvel horizon de réflexion et d'action sur les différentes modalités possible d'exercice du droit des peuples autochtones à disposer d'eux-mêmes.

La Collection Horizons Autochtones a pour objectif de faire connaître les dynamiques, luttes et changements que l'on observe dans la situation des communautés autochtones concernées par cette Déclaration à travers le globe.

DÉJÀ PARU DANS LA COLLECTION

Guillaume Fontaine, 2010, *Gaz et pétrole en Amazonie, conflits en territoires autochtones.*

PEUPLES AUTOCHTONES DANS LE MONDE

Les enjeux de la reconnaissance

Sous la direction de

Irène Bellier

Avec la collaboration de

Yves-Marie Davenel

Préface de

Rodolfo Stavenhagen

Rapporteur spécial des Nations unies sur la situation
des droits de l'homme et des libertés fondamentales
des populations autochtones (2001-2008)

Cet ouvrage coordonné par Irène Bellier, directrice de recherches au CNRS et responsable scientifique de l'équipe SOGIP (ERC 249236), résulte d'un atelier international organisé à Paris en juin 2011 sur le thème « Peuples autochtones, avancées internationales, gouvernance et questions juridiques ». L'organisation de cette rencontre et une partie des recherches conduisant à ces résultats ont été subventionnées par le Conseil européen de la recherche, dans le cadre du 7^e programme-cadre de la Communauté européenne (FP7/2007-2013 Grant Agreement n° 249236, www.sogip.ehess.fr).

Je tiens à remercier tous les membres de l'équipe SOGIP pour leur implication dans l'organisation et l'animation de cette rencontre, Yves-Marie Davenel qui a collaboré à la réalisation de ce livre, Marion Dupuis, Leslie Cloud, Jennifer Hays, Laurent Lacroix, Martin Préaud, Raphaël Rousseleau pour leurs traductions des chapitres initialement rédigés en anglais et en espagnol, dont les noms sont signalés en début de chapitre. Je ne saurais oublier Rowena Dickins-Morrison, Verónica González, Stéphanie Guyon et Benoît Trépiéd pour leurs commentaires avisés.

Mes remerciements s'adressent aussi à Carole Levesque (directrice du Réseau DIALOG, <http://www.reseaudialog.ca>) pour son actif soutien aux travaux de SOGIP, à Joëlle Chassin, Josette Isidore et Patrick Kulesza (secrétaire général du GITPA, www.gitpa.org) pour leur relecture du manuscrit.

COUVERTURE

Œuvre d'Arnaldo Pomodoro intitulée *Sphere within sphere* devant le siège des Nations unies à New York.

Nous remercions Arnaldo Pomodoro et sa Fondation pour l'autorisation gracieuse de reproduire son œuvre sur la couverture.

Site d'Arnaldo Pomodoro : www.arnaldopomodoro.it

Site de la Fondation Arnaldo Pomodoro : www.fondazionearnaldopomodoro.it

PHOTO : Irène Bellier - 2005

RÉALISATION : La Souris - 2013

© L'Harmattan, 2013

57, rue de l'École polytechnique, 75005 Paris

<http://www.librairieharmattan.com>

diffusion.harmattan@wanadoo.fr harmattan1@wanadoo.fr

ISBN : 978-2-343-01120-2

Sommaire

PRÉFACE

La protection des droits autochtones: le défi de la mise en œuvre Rodolfo Stavenhagen	7
---	---

INTRODUCTION

La reconnaissance internationale des peuples autochtones Irène Bellier	13
--	----

PREMIÈRE PARTIE

LES ENJEUX POLITIQUES DES CATÉGORIES

Catégories, nominations et droits liés à l'autochtonie en Amérique latine. Variations historiques et enjeux actuels Leslie Cloud, Verónica González, Laurent Lacroix	41
--	----

Pourquoi nous appelez-vous Indiens? La catégorie d'Indien et son appropriation par les populations autochtones au Brésil Silvia Lopez da Silva Macedo	75
---	----

Les autochtones de la République. Amérindiens, Tahitiens et Kanak face au legs colonial français Stéphanie Guyon, Benoît Trépiéd	93
--	----

Peuples autochtones dans le Pacifique. Héritages coloniaux et gouvernance autochtone Martin Préaud	113
--	-----

La conscience adivasi (<i>indigenous peoples</i>) en Inde Virginus Xaxa	131
---	-----

L'autonomie autochtone à Taiwan. Un cadre légal en construction Scott Simon, Awi Mona	147
---	-----

Des <i>inorodcy</i> aux <i>korennye narody</i>: modalités de la reconnaissance des peuples « autochtones » en fédération de Russie Yves-Marie Davenel	165
---	-----

L'Afrique et les droits des peuples autochtones : un bilan des réactions à la Déclaration des Nations unies Nigel Crawhall	181
--	-----

L'appréhension du concept « peuples autochtones » dans le contexte africain	205
--	-----

SECONDE PARTIE

CE QUE LE DROIT FAIT AU POLITIQUE

Constitutionnalisme pluraliste et peuples autochtones en Amérique latine. Du multiculturalisme à la décolonisation
Raquel Yrigoyen Fajardo 209

La (re)construction de l'autonomie autochtone comme composante du projet de décolonisation en Bolivie : le cas de Jésus de Machaca
Marco Aparicio Wilhelmi 229

Institutions autochtones et traditions juridiques nationales. Articulations et contradictions : le cas canadien
Jean Leclair 247

Recourir à la déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones dans des actions en justice
Clive Baldwin, Cynthia Morel 265

Les peuples autochtones dans le droit international : le cas des San de Namibie
Lesle Jansen 291

Établir une relation entre le gouvernement et les peuples autochtones d'Australie
Entretien de Martin Préaud avec Mick Gooda, Commissaire à la justice sociale 307

ANNEXES

La Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones 321

Estimation des peuples autochtones dans le monde 335

BIBLIOGRAPHIE 351

LISTE DES CONTRIBUTEURS 365

PRÉFACE

RODOLFO STAVENHAGEN

La protection des droits autochtones : le défi de la mise en œuvre

Ces dernières décennies, de nombreux pays du continent américain ont réformé leur Constitution ou introduit une législation relative aux peuples autochtones. L'Argentine, la Bolivie (1994, 2010), le Brésil (1989), la Colombie (1991), l'Équateur (2008), le Guatemala (1984), le Mexique (2001), le Nicaragua, le Panama, le Paraguay, le Pérou (1993) et le Venezuela (1999) ont tous réalisé des réformes constitutionnelles qui, pour la première fois, reconnaissent des droits aux peuples autochtones. Au Canada, l'Acte constitutionnel de 1982 reconnaît ainsi des droits aux peuples autochtones et l'existence des traités, mais d'autres pays de la région ont agi différemment. Le Chili a adopté une loi sur les peuples autochtones en 1993, mais deux tentatives de modification de la Constitution (en 2001 et 2005) ont été rejetées par le Congrès national. L'Accord de paix sur les droits et les cultures autochtones, qui a été signé au Guatemala en 1995, n'a pas été intégré à la constitution du pays comme cela était attendu, car le référendum populaire sur cette question n'a pas obtenu la majorité espérée.

Ces réformes législatives portent sur différents points, comme les droits sur la terre et le territoire, la langue, l'éducation, la culture et, dans certains

cas, l'autonomie de gouvernement (*self-government*) ainsi que sur le droit coutumier. On peut donc parler d'un nouveau constitutionnalisme pluraliste qui marque la reconnaissance des peuples autochtones comme sujets politiques, un changement dans l'identité de l'État-nation qui se perçoit désormais comme étant multiculturel, qui prévoit le droit à une identité collective autochtone et, dans quelques cas, autorise un pluralisme juridique. La mise en application institutionnelle, les développements législatifs et jurisprudentiels ainsi que l'appropriation de ces réformes par les peuples indigènes/autochtones eux-mêmes varient selon les pays.

D'autres parties du monde ont connu des développements plus modestes. La Russie, les Philippines, le Cambodge ont récemment adopté des lois concernant les peuples originels (*native*). La Malaisie possède une loi similaire depuis 1954. Quelques pays d'Asie font référence aux minorités ethniques ou aux groupes tribaux plutôt qu'ils n'utilisent l'expression de peuples autochtones. En Afrique, quelques pays reconnaissent des peuples autochtones en tant que tels, comme l'Éthiopie, le Cameroun, l'Ouganda, et plus récemment l'Afrique du Sud. La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a commencé à s'intéresser à ces questions et a publié, en 2005, un rapport concernant les peuples autochtones du continent africain. Malgré ces mesures législatives importantes et ces réformes institutionnelles, on constate un « défaut de mise en œuvre » (*implementation gap*) dans les réalités quotidiennes. La mise en application complète des législations progressives en matière de peuples autochtones, adoptées ces dernières décennies, rencontre de multiples problèmes et obstacles.

Les peuples autochtones ont appris avec le temps, tout comme d'autres groupes marginalisés et discriminés, qu'ils ne peuvent améliorer leurs droits citoyens qu'à travers des luttes sociales et la participation démocratique aux processus politiques et aux affaires de l'État. Les nouvelles législations ont ouvert des espaces institutionnels permettant aux organisations autochtones et aux mouvements sociaux de participer de manière croissante aux politiques électorales de leurs pays respectifs. Par exemple, lors des élections de septembre 2005, le parti maori, créé peu de temps auparavant, a emporté quatre sièges au Parlement de Nouvelle-Zélande, ce que l'on peut attribuer au mécontentement des Maori vis-à-vis de la législation sur les rivages et les fonds marins que le Parlement avait adoptée en 2004. En 2003, le parti indien Pachakutik participa pendant quelques mois au gouvernement de l'Équateur, ce qui causa une crise interne. En décembre 2005, pour la première fois de son histoire, la Bolivie élut à la tête de l'État un leader paysan aymara, à une large majorité. Avec le président Evo

Morales, la Bolivie fut « refondée » et déclarée « État plurinational » dans la Constitution adoptée par référendum en 2009.

Malgré ces signes de changement, le niveau de la participation des autochtones à la vie politique de leur pays et leur impact dans les divers domaines qui les concernent restent en général bas, essentiellement en conséquence de leur longue marginalisation sociale et économique, qui transparaît clairement dans les dispositifs législatifs. Dans quelques parlements, les peuples autochtones disposent de sièges réservés (comme en Colombie et au Venezuela), dans d'autres, de listes électorales distinctes (Nouvelle-Zélande). Cependant, lorsqu'ils parviennent à accéder aux élections nationales, cela reste à l'intérieur des structures des partis politiques existants, où ils demeurent le plus souvent une minorité, n'exerçant guère d'influence sur les agendas des partis (par exemple au Guatemala). Même lorsqu'ils parviennent à exprimer au parlement des voix solitaires et fragmentées, leurs préoccupations particulières sont diluées dans des processus politiques plus larges. C'est la raison pour laquelle ils sont généralement sous-représentés dans les comités parlementaires qui traitent de questions importantes pour les peuples autochtones. Ainsi par exemple, les participants à un séminaire international sur les parlementaires autochtones auquel j'ai été convié, considèrent-ils que c'est l'une des raisons majeures pour laquelle les préoccupations des peuples autochtones ne sont pas prises en compte dans les processus législatifs.

Un autre point d'importance est la non-application des standards internationaux relatifs aux droits autochtones à l'intérieur des États. Parfois, une législation nationale peut continuer à faire défaut après la ratification d'une convention internationale. Par ailleurs, les hauts fonctionnaires peuvent également ignorer une telle législation et les Cours ne pas la prendre en compte. De nombreux rapports indiquent que des pays qui ont pourtant signé et ratifié la Convention 169 de l'Organisation internationale du travail (OIT) ne l'appliquent pas. On note aussi souvent une incompatibilité entre la législation des droits de l'homme et des lois sectorielles concernant, par exemple, les mines, l'eau, les forêts ou d'autres ressources naturelles. Comme ces dernières se trouvent protéger de puissants intérêts particuliers, les droits de l'homme des peuples autochtones ne sont pas considérés comme prioritaires.

Des obstacles à la mise en œuvre surgissent aussi à l'intérieur même du domaine de l'administration publique, lorsqu'il s'agit de mettre en place la législation des droits de l'homme relative aux peuples autochtones. Il arrive que les départements spéciaux qui devraient mener à bien ces politiques des

droits de l'homme ne soient simplement pas créés ou que leurs fonctions ne soient pas clairement définies. Un autre problème est le manque de personnel formé, et très fréquemment, même après qu'elles ont été créées, ces unités ne reçoivent pas de ressources suffisantes pour leur permettre de mener efficacement leurs activités. La priorité des gouvernements pour l'allocation des moyens budgétaires paraît constamment être ailleurs.

Certains pays ont progressé dans la reconnaissance de la valeur juridique du droit coutumier autochtone surtout quand il s'agit de questions locales, mais en général les Cours n'envisagent pas favorablement une juridiction autochtone spécifique. Les tensions entre le droit formel ou ordinaire et les juridictions autochtones peuvent parfois être résolues en faveur des droits des peuples autochtones mais le plus souvent ce n'est pas le cas. En tant que Rapporteur Spécial des Nations unies, j'ai reçu de nombreuses plaintes au sujet de violations des droits de l'homme de personnes autochtones au sein du système judiciaire. Les autochtones (principalement les jeunes) ont le plus haut taux d'incarcération et apparaissent plus souvent dans le système judiciaire criminel que les non-autochtones. Le Mexique a mis en place un programme spécial pour libérer les autochtones emprisonnés dont les procès ont été biaisés par la discrimination, la corruption ou simplement les pesanteurs du droit. Certains pays reconnaissent et respectent des Cours et des juridictions autochtones, et des évaluations montrent que leurs résultats sont généralement satisfaisants. Au Pérou, les communautés locales ont établi des « patrouilles paysannes » de maintien de l'ordre et de la justice, qui ont connu un tel succès qu'une loi spéciale fut adoptée pour autoriser leur fonctionnement plus largement dans le système judiciaire. Un système similaire de « police communautaire » opère dans les communautés autochtones du sud du Mexique.

Les Cours de niveau provincial et national ne sont pas toutes adaptées pour traiter des droits des peuples et communautés autochtones. Certaines décisions peuvent être encore informées par des préjugés racistes et discriminatoires, qu'ils soient transmis par les précédentes générations de juges, ou dérivés de la littérature savante du droit qui décrit les autochtones comme sauvages, primitifs et barbares. De récentes décisions des Cours suprêmes, Cours d'appel ou Cours constitutionnelles de certains pays (par exemple la Colombie et le Canada) ont ouvert la voie à un système de justice plus équitable. D'autres, cependant, paraissent enlées dans des approches passées, comme cela transparait dans l'usage du concept de *terra nullius*, qui justifie le déni de la souveraineté originelle des peuples autochtones sur la terre, les territoires et les ressources, l'appropriation

arbitraire par l'État de terres autochtones possédées en commun, l'affirmation explicite ou implicite de la supériorité raciale et ethnique des descendants des colons européens, le présupposé que l'assimilation culturelle des peuples autochtones dans le moule dominant est non seulement inévitable mais aussi désirable. Outre un constitutionnalisme pluraliste, il est nécessaire dans de nombreux pays de réformer le pouvoir judiciaire si l'on veut que les droits des peuples autochtones deviennent applicables et respectés sur le plan juridique.

De récents développements au niveau international sont à signaler. La Cour interaméricaine des droits de l'homme a pris un certain nombre de décisions pionnières par lesquelles les droits des communautés autochtones sont réaffirmés face à l'État, en accord avec les nouvelles interprétations de la Convention américaine des droits de l'homme. Les gouvernements rechignent pourtant à s'y soumettre même lorsqu'ils reconnaissent la juridiction de la Cour (cas des *Awás Tingni* contre le Nicaragua, par exemple). Le système interaméricain n'est pas préparé à répondre effectivement au non-respect des règles par ses États membres et la Commission interaméricaine des droits de l'homme rencontre des problèmes similaires.

Au niveau de l'ONU, un certain nombre de comités, tels le Comité des droits de l'homme, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD), et d'autres, ont insisté sur les problèmes soulevés par les peuples autochtones et, dans certains cas, ont fait des recommandations adéquates aux États contre lesquels des plaintes furent officiellement déposées. Membres éminents de ces organes de l'ONU qu'ils contribuèrent eux-mêmes à créer, quelques États, parties à ces Conventions, s'efforcent de protéger les normes de droits fondamentaux pour les peuples autochtones et de s'y conformer au niveau national. D'autres, toutefois, ont choisi d'occulter le travail de ces Comités, et malheureusement l'ONU ne dispose pas de mécanisme permettant de faire appliquer ses propres décisions. Deux cas, présentés au CERD en 2005 illustrent les difficultés à surmonter, à propos des effets discriminatoires de la loi sur les rivages et les fonds marins en Nouvelle-Zélande et de la violation des droits fonciers des Shoshone de l'ouest aux États-Unis.

Plus dangereuse encore par ses effets sur les droits des peuples autochtones, on observe l'utilisation croissante, par certains États, d'une législation anti-terroriste pour démanteler les mouvements sociaux légitimes revendiquant, entre autres, des droits fonciers, environnementaux ou développementaux pour des communautés autochtones. Ce n'est pas le

seul type de législation qui tend à criminaliser les mouvements sociaux, mais ses implications sont les plus à craindre du fait de la gravité des accusations portées et des jugements qui s'ensuivent. Dans certains pays, les Cours ont été bien plus indulgentes que le ministère public contre les activistes autochtones. Un cas au Chili en 2005, où des leaders mapuche furent blanchis des charges fabriquées par une Cour de district, illustre bien ces problèmes. Mais de nouvelles accusations ont été portées contre les militants mapuche, sous le couvert de cette législation.

Comment effectuer et assurer l'application adéquate des standards nationaux et internationaux des droits de l'homme alors que la protection des droits des peuples autochtones est devenue le nouveau défi de ces prochaines années si nous voulons passer de la rhétorique à la pratique ?

De nombreuses communautés autochtones et associations de droits de l'homme ont appris leurs leçons pendant ces dernières décennies, et elles ont recours de manière croissante aux mécanismes judiciaires des organisations internationales pour demander justice contre les violations des droits de l'homme dont elles sont victimes. Elles sont maintenant engagées dans des « contentieux stratégiques » à la fois aux niveaux national et international, une activité qui devient de plus en plus cruciale dans les stratégies légales des peuples indigènes.

Ce texte s'appuie sur un rapport présenté par l'auteur au Conseil des droits de l'homme des Nations unies.

INTRODUCTION

IRÈNE BELLIER

La reconnaissance internationale des peuples autochtones

Depuis les années 1970, la dénomination « autochtone » dotée d'un sens général commun (« originaire du lieu en question »), a été remobilisée à des fins identitaires et surtout politiques par de nombreuses organisations et mouvements sociaux. Nous nous intéressons ici au phénomène qui a donné lieu à l'élaboration sur la scène internationale de la catégorie légale – *peuples autochtones* –, consacrée par l'adoption de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones (DDPA, ci-après la Déclaration), le 13 septembre 2007 par l'Assemblée générale.

La Déclaration n'a plus d'opposition déclarée, suite au ralliement en 2009 et 2010 des quatre pays – Canada, Australie, Nouvelle-Zélande et États-Unis d'Amérique – qui s'étaient distingués par leurs hésitations durant les 25 ans que dura la négociation. Elle a une portée universelle. Cependant les manières de nommer les entités auxquelles s'appliquent ses dispositions varient selon les langues. De la même façon, les cadres constitutionnels et juridiques varient selon quelques grandes traditions du droit. Dès lors, l'histoire des États et des rapports entre société dominante et *peuples autochtones* constitue une dimension incontournable de la réflexion

sur les enjeux de la reconnaissance. Comment cette catégorie, agréée internationalement, fonctionne-t-elle dans les différents États où vivent les dits peuples? De quelles façons les États sont-ils menés à réviser leurs politiques et cadres juridiques? Cela nous a conduit à organiser ce livre autour de deux parties rassemblant la première, des contributions relatives aux enjeux politiques et sociaux des processus de catégorisation, la seconde, des contributions témoignant des effets que le droit induit dans les conduites politiques. Pour éclairer ces deux parties, nous ferons une brève incursion dans l'espace international auquel les représentants des peuples autochtones ont recours aujourd'hui pour défendre leurs droits.

La Déclaration reconnaît, dans son Préambule, le « droit de tous les peuples d'être différents, de s'estimer différents et d'être respectés en tant que tels ». Elle inscrit, dans son dispositif, le droit des peuples autochtones à disposer d'eux-mêmes. C'est une immense avancée du droit pour les collectivités dites indigènes, tribales, autochtones, premières nations ou premiers habitants. Mais, de même qu'aucun texte en droit international ne définit « un peuple », la Déclaration laisse ouverte la définition de *peuples autochtones*. Cela a pour conséquence directe de donner aux tribunaux, nationaux et internationaux, un rôle très important et d'obliger à réfléchir concrètement à des situations, des contextes ou des approches. En reconnaissant le droit à l'autodétermination des peuples autochtones, la communauté internationale déplace le curseur de l'identification des dits peuples, du point défini par les États – qui ont historiquement construit les catégories nominales s'imposant aux groupes concernés – vers l'espace défini par les mobilisations d'entités jusqu'à présent administrées par d'autres qu'elles-mêmes et dont les représentants sollicitent le droit international, pour être inclus dans le concert des peuples et des nations. Il s'agit de penser simultanément le droit à l'égalité et le droit à la différence.

L'indéfinition juridique de la catégorie bouscule le système des définitions existantes, qui varient selon les États qui les produisent et les langues qui les expriment. Aussi pour comprendre les enjeux de l'usage d'une nouvelle catégorie légale, les chercheurs de l'équipe SOGIP¹ ont-ils organisé, en juin 2011, un atelier international dans le but de réfléchir à cette problématique. Comment un dispositif articulé autour de la reconnaissance des

1. L'équipe SOGIP, composée d'anthropologues, de juristes, de politistes et de sociologues, est financée par le Conseil européen de la recherche (ERC 24 92 36) dans le cadre du 7^e PCRD. Elle travaille sur les échelles de la gouvernance des peuples autochtones à partir d'une approche mettant en relation les scènes globales de discussion des questions autochtones et une dizaine de pays sur quatre continents. Voir www.sogip.ehess.fr

droits des peuples autochtones, de portée universelle, peut-il s'appliquer dans les États qui ont organisé le traitement politique de ces populations et formé les catégories sémantiques qui placent celles-ci dans une situation de dépendance, de marginalisation, voire d'exclusion de la communauté nationale? La plupart des contributions de ce livre sont issues de cet atelier qui rassembla le Rapporteur Spécial sur les droits et libertés fondamentales des peuples autochtones, des chercheurs en anthropologie, en sociologie et en droit, des leaders autochtones, venus présenter leurs réflexions sur l'horizon ouvert par la Déclaration et sur les situations juridiques et politiques en Afrique (continent, Botswana et Namibie), Australie, Amérique latine (Bolivie, Colombie, Panama, Pérou, Suriname), Canada, Inde et la France d'Outre-mer. De nouvelles contributions sont venues enrichir le dossier, sur le Brésil, la Russie et Taïwan.

Déclinée dans toutes les langues de travail onusiennes (anglais, arabe, chinois, espagnol, français et russe), la catégorie *peuples autochtones / indigenous peoples / pueblos indigenas* (etc.) est plus ou moins acceptée dans les États où vivent les dits peuples, reconnue ou contestée dans les langues officielles et de communication, par les autorités, les médias, l'université, les citoyens. En comparant les régions du monde contemporain, on observe que des représentations culturelles sont projetées sur des peuples globalement considérés dans leur différence vis-à-vis du reste de la société, et souvent jugés comme «attardés», à «moderniser», à «développer». Elles émanent d'une histoire de colonisation. La matrice de la distinction entre *peuples autochtones* et société dominante se retrouve dans le modèle du colonialisme dit «externe», lié à l'expansion européenne et connu sous le nom de «théorie de l'eau salée» (*blue water theory*) et dans le modèle du colonialisme «interne» lié, lui, à des structures locales de domination. Les trajectoires nationales ainsi que la configuration spécifique des rapports de domination internes brouillent l'identification et la distinction des «premiers occupants». Partant de ce constat, nous avons exploré, à partir d'exemples concrets, les catégories en usage dans les constitutions, dans les politiques publiques, dans les libellés des services qui administrent les peuples indigènes/autochtones/tribaux. Cela nous a conduit à réfléchir à l'instrumentalisation de la catégorie et à l'impact que les manières de nommer ou de reconnaître ont sur les expériences autochtones².

2. Marisol de la Cadena, Orin Starn (eds.), 2007, *Indigenous Experience Today*, Oxford, New York, Berg.

LES ENJEUX DES PROCESSUS DE CATÉGORISATION

Parce qu'il est difficile de répondre de manière universelle à la question de savoir *qui* sont les peuples autochtones, les principaux acteurs de la Déclaration n'ont souhaité ni inscrire une définition précise ni adjoindre une liste nominale. Celle-ci était sollicitée par certains diplomates, ou par des juristes d'État s'inquiétant des impacts que de nouvelles normes internationales pourraient avoir au niveau national, à l'heure d'énoncer des politiques publiques, d'engager des programmes dits « de développement », et de résoudre différents types de conflits. Cet ouvrage n'entend pas donner une définition des peuples autochtones mais revient sur ce point qui n'a pas été l'objet direct du débat juridique, ou seulement par réfraction. L'expression *peuples autochtones* agite la communauté scientifique, des querelles identitaires et des usages politiques brouillent la donne. Alors que l'humanité se caractérise par ses déplacements, qui peut prétendre relever de cette identité? S'agit-il d'ailleurs d'une identité?

La volonté explicite des organismes internationaux de ne pas préciser qui sont les peuples autochtones ne signifie pas une absence de critères, justement définis pour mettre en place le système de protection requis du droit international. Mais, à mesure que les demandeurs de droits ont exprimé la nature des problèmes auxquels ils étaient confrontés, les critères de l'approche internationale sont devenus plus complexes. Sur ce plan, les contributions des représentants autochtones au travail réalisé par les experts de la Commission des droits de l'homme ont été essentielles. Le mouvement mis en place à partir des années 1980 a permis de dégager la réflexion – requise par l'élaboration de normes universelles – de la gangue essentialiste qui pèse sur le sujet ethnique, l'indigène³.

Émergence de la catégorie peuples autochtones

Sans refaire l'histoire des mobilisations qui ont conduit à la saisine des Nations unies⁴, rappelons qu'il y a une quarantaine d'années des représen-

3. Irène Bellier, 2011, « L'anthropologie, l'indigène et les peuples autochtones », conférence prononcée à l'occasion de la 19^e Conférence Robert Hertz, à l'invitation de l'Association pour la Recherche en Anthropologie Sociale (APRAS), Paris, France.
http://halshs.archivesouvertes.fr/view_by_stamp.php?&halsid=m9d5fhgsm711lm4birdjc7d685&label=SOGIP&langue=fr&action_todo=view&id=halshs-00702527&version=1

4. Françoise Morin, 2012, « La déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones à l'épreuve du temps (2007-2012) », *Cahiers Dialog*, 2012-05, <http://www.reseaudialog.ca/docs/CahiersDIALOG-201205.pdf>

tants autochtones parvenaient à prendre pied à l'ONU. L'historien chilien, José Bengoa, utilise l'expression *emergencia indígena*⁵ à propos du retour de l'Indien sur la scène publique sud-américaine. Cette expression peut s'étendre aux Nations unies, et à d'autres parties du globe, bien que l'entrée des autochtones dans le politique n'induisse pas partout les changements que l'on observe dans les Amériques⁶. Les autochtones firent irruption de deux façons dans ce monde international qui leur était inconnu en raison de leur distance tant sociale que spatiale au sein des États qui les englobent : par le biais des études consacrées à leurs situations, principalement vues dans l'orbite des Nations unies sous l'angle du droit, et par la possibilité de s'exprimer directement, acquise à la fin du xx^e siècle.

La première marque de visibilité résulta de l'étude que le Conseil économique et social commanda, en 1972, à José Martínez Cobo, membre de la Sous-Commission des droits de l'homme pour la prévention de la discrimination et la protection des minorités, nommé Rapporteur Spécial sur la situation des populations autochtones. De cette étude découle une longue réflexion sur la question des critères d'identification des peuples autochtones et sur l'approche recommandée par des rapports internationaux qui, depuis lors, se sont multipliés. La seconde marque de visibilité, sans doute la plus importante aujourd'hui, tient à ce que les représentants autochtones sont devenus des acteurs politiques, membres d'organisations reconnues, qui produisent aujourd'hui leurs propres rapports et définissent de nouvelles catégories.

Cette transformation de « victimes » en « acteurs » s'inscrit dans une histoire qui nourrit l'imaginaire des acteurs sociaux. Après l'épisode du chef iroquois, Deskaheh, et du chef spirituel maaori qui tentèrent en vain d'approcher la Société des Nations, en 1923 et 1926, un petit nombre de leaders put finalement accéder au Palais Wilson à Genève, pour organiser avec le soutien des ONG et du Conseil mondial des Églises, trois conférences internationales : la première sur « la discrimination dans les Amériques » (1977), la deuxième sur « le racisme et la discrimination raciale » (1978), et la troisième sur « les rapports à la terre » (1981). Les thématiques signalent la nature des problèmes qu'il s'agissait de traiter à l'époque. À la suite de ces trois conférences, les Nations unies décidaient de mettre en place plusieurs organes dédiés aux

5. José Bengoa, 2000, *La emergencia indígena en América Latina*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.

6. Rodolfo Stavenhagen, 2013, *The Emergence of Indigenous Peoples*, Heidelberg – New York, Springer-Verlag, Collection Springer Briefs on Pioneers in Science and Practice, vol. 3, Subseries with Texts and Protocols, vol. 1.

« questions autochtones »⁷, que nous verrons plus loin. Elles acceptaient surtout que les délégués autochtones participent aux débats⁸. Cela a eu plusieurs conséquences, au-delà de la dimension symbolique que l'on prête souvent aux activités onusiennes. Les représentants autochtones ont contribué à la rédaction de la Déclaration et exigé que celle-ci ne soit finalisée qu'en tenant compte de leur consensus, ce qui dans le monde onusien où la décision appartient aux États membres, est tout à fait remarquable. L'émergence sur la scène internationale témoignait de l'actualité des luttes et de sujets brûlants. Elle donnera lieu à un phénomène unique, comme Nigel Crawhall en fait récit : « C'était la première fois que les Nations unies autorisaient la société civile (acteurs non étatiques) directement affectée par la décision politique à venir à la table négocier l'instrument lui-même »⁹. Cela peut être considéré comme un premier signe d'autodétermination.

Les critères

José Martinez Cobo, professeur de sociologie équatorien, rédigea, à partir de données recueillies auprès de 35 États, principalement latino-américains, et avec le diplomate guatémaltèque Augusto Willemsen-Díaz¹⁰, à l'époque fonctionnaire au Haut-Commissariat aux droits de l'homme, un rapport conséquent dont les éléments nourrirent les travaux du premier groupe de travail sur les populations autochtones (GTPA). Le rapport Martinez Cobo (1986) laissa à la postérité le principe d'un examen sérieux des conditions de discrimination de populations promises à l'assimilation et paupérisées si ce n'est toujours violentées, ainsi qu'une série de critères, considérés comme utiles à une « définition de travail ».

7. Le traitement onusien a donné naissance à l'expression « questions autochtones » que l'on retrouve dans l'intitulé de l'un des principaux organes mis en place à l'aube du XXI^e siècle, l'Instance permanente sur les questions autochtones, dans celui d'une ONG internationale très active (IWGIA – *International Workgroup for Indigenous Affairs*) et dans une série de publications. *Indigenous issues* ou *affairs*, cette expression est proche d'une autre expression, très connotée aux États-Unis qui en ont exporté le modèle, celle du *Bureau of Indian Affairs*. Commode pour ne pas employer toujours l'expression *peuples autochtones*, elle est surtout poussée par quelques États influents pour éviter précisément la référence au terme *peuple*. À l'encontre de cette démarche, un certain nombre de leaders poussent à l'adoption de l'expression *peuples autochtones* dans tous les organes qui leur sont dédiés, à commencer par l'Instance permanente.

8. Erica-Irene A. Daes, 2008, *Indigenous Peoples. Keepers of our Past-Custodians of our Future*, Copenhague, IWGIA.

9. Nigel Crawhall, 2011, « Africa and the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples », *The International Journal of Human Rights*, 15 (1), p. 16 (nous traduisons).

10. Lire le récit de Augusto Willemsen-Díaz in Claire Charters, Rodolfo Stavenhagen (eds), 2010, *Making the Declaration Work: The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, Copenhague, IWGIA, pp. 16-33.

Les communautés, peuples et nations autochtones [*indigenious*] sont ceux qui présentent une continuité historique avec les sociétés précédant la conquête et la colonisation de leurs territoires, qui se considèrent comme distincts des autres secteurs de la société dominant aujourd'hui ces territoires, totalement ou partiellement. Constituant des secteurs non dominants des sociétés, ils sont déterminés à préserver, développer et transmettre aux générations futures leurs territoires ancestraux et leur identité ethnique, sur la base de leur existence continue en tant que peuple, en accord avec leurs propres systèmes culturels, leurs systèmes légaux et leurs institutions sociales¹¹.

Quelques années plus tard, l'Organisation internationale du travail produisait, en 1989, l'unique instrument juridique contraignant qu'est la Convention 169 sur les peuples indigènes et tribaux, négociée sans la participation des délégués autochtones. En faisant réserve sur le sens du mot «peuple»¹², l'OIT proposait une double série de critères pour «décrire les peuples qu'elle vise à protéger», à défaut de préciser qui ils sont¹³. Pour cette organisation,

les éléments relatifs aux peuples tribaux incluent des modes de vie traditionnels, des cultures et modes de vie différents des autres segments de la population nationale, par exemple de par leur façon de gagner leur vie, leur langue, leurs coutumes, etc.; une organisation sociale propre avec coutumes et lois traditionnelles.

Les éléments relatifs aux peuples indigènes ajoutent aux éléments précédents: «les données relatives à l'habitat historique dans une région donnée, ou avant que des tiers ne «l'envahissent» ou ne viennent dans la région».

11. José Martínez Cobo, 1987, *Study of the Problem of Discrimination against Indigenous Populations*, E/CN.4/sub 2/1986/87 add 1-4, ONU. Vol. 5, Conclusions, Proposals, Recommendations, para 379, p. 22 publié par les Nations unies et accessible <http://www.docip.org/Online-Documentation.32.0.html> [consulté le 13 avril 2013]. Notre traduction.

12. Article 1, al. 3: L'emploi du terme *peuples* dans la présente convention ne peut en aucune manière être interprété comme ayant des implications de quelque nature que ce soit quant aux droits qui peuvent s'attacher à ce terme en vertu du droit international.

13. L'OIT indique sur son site web que la Convention 169 ne définit pas qui sont les peuples indigènes et tribaux. Elle fournit uniquement des critères pour décrire les peuples qu'elle vise à protéger. L'auto-identification est considérée comme un critère fondamental pour l'identification des peuples indigènes et tribaux. <http://www.ilo.org/indigenous/Conventions/no169/lang--fr/index.htm> [consulté le 4 avril 2013]. L'OIT a par ailleurs adopté un guide des droits des peuples autochtones et tribaux, reprenant l'adjectif autochtone ce qui témoigne de son alignement sur la terminologie internationale.

Ces critères délimitent en partie la manière dont les sujets autochtones sont appréhendés par les organisations internationales et saisis par le droit, puisqu'une convention présente un caractère juridiquement contraignant (voir le chapitre sur l'Amérique latine où cette Convention a été massivement signée). Si chacun des éléments mentionnés peut donner matière à discussion du point de vue de l'anthropologie, on observe aussi que « les questions autochtones » mobilisent d'autres éléments que ceux relatifs à l'antériorité d'occupation territoriale, à la différenciation culturelle et à l'habitat historique. 50 % des autochtones vivent dans des contextes urbains, on commence à voir parmi eux la formation d'une classe moyenne, la jeunesse ne pense pas dans les mêmes termes que ses aînés, les objectifs (et les politiques) du développement sont remis en question. Cela vient compliquer la compréhension de qui sont les peuples autochtones. Cela permet aussi de voir que les « questions autochtones » ne sont ni figées ni réduites aux critères mentionnés plus haut. De fait, les changements sociaux locaux se répercutent sur la scène internationale d'autant plus rapidement aujourd'hui que les acteurs autochtones participent aux débats sur la scène internationale, et restituent localement ce qu'ils y apprennent.

C'est pourquoi on ne peut s'appuyer sur ces seuls critères pour comprendre les dynamiques autochtones aujourd'hui. La combinaison des critères avec le travail des experts onusiens et les mobilisations des acteurs autochtones pour l'extension du domaine des droits fondamentaux sont les ingrédients de dynamiques, à la fois globales et locales, qui se traduisent par la récupération d'identités propres et par des transformations constitutionnelles, juridiques et politiques qui offrent un nouvel espace d'affirmation des droits des peuples autochtones et de renégociation du rapport avec les sociétés dominantes.

Tensions vis-à-vis des catégories nationales existantes

Les peuples autochtones n'ont pas seulement gagné une place dans le système onusien, comme un certain nombre d'anthropologues l'ont décrit à partir des années 1990¹⁴. Les contributions des délégués autochtones,

14. Françoise Morin, 1994, « De l'ethnie à l'Autochtonie. Stratégies politiques », *Cahiers du monde hispanique et luso-brésilien*, n° 63, pp. 161-174; Andrea Muehlebach, 2001, « "Making place" at the United Nations: Indigenous Cultural Politics at the UN. Working Group on Indigenous Populations », *Cultural Anthropology*, vol. 16, (3), pp. 415-448; Françoise Morin, 2006, « Les Nations unies à l'épreuve des peuples autochtones », in Christian Gros, Marie-Claude Strigler, *Être indien dans les Amériques - Spoliations et résistance. Mobilisations ethniques et politiques du multiculturalisme*, Paris, Éditions de l'Institut des Amériques, 2006, pp. 43-54; Irène Bellier, 2007, « Partenariat et participation des Peuples Autochtones aux Nations unies : intérêt et limites d'une présence institutionnelle », in Catherine Neveu, *Démocratie participative, cultures et pratiques*, Paris, L'Harmattan, pp. 175-192.

archivées depuis 1978 par une ONG technique (DoCip - Centre de documentation, de recherche et d'information des peuples autochtones), ont permis d'affiner l'identification des peuples – ni tous les groupes ethniques du monde, ni tous les peuples du monde – et celle des problématiques, d'abord appréhendées sous l'angle des rapports au territoire et des menaces sur les modes de vie et les économies de subsistance, puis élargies aux questions de la représentation, de la participation et de la citoyenneté. C'est ainsi que l'ONU compte environ 400 millions de personnes appartenant à des centaines de peuples, différemment nommés et réglementés, dans 90 États (Voir la carte n° 1 et, en annexe, la ventilation des données qui ont permis de la construire).

Si l'ONU se préoccupe seulement de connaître ceux qui se définissent comme peuples autochtones (principe de l'auto-identification), de multiples dimensions du social et du politique éclairent la condition de ceux qui s'en réclament. Leur examen, sur un mode comparatif, nous permet de considérer que l'expression *peuples autochtones* (qui n'est donc l'objet d'aucune définition simple) constitue une *catégorie politique relationnelle*. En tant que telle, elle est susceptible d'opérer différemment selon les configurations socio-politiques.

Attardons-nous sur cet aspect car, dans le sens commun, le mot « autochtone » (issu du grec) désigne le rapport à la terre (*autòkhtônos*, « de la terre même »). Son sens se confond avec celui d'« indigène », construit sur les éléments latins *gena* et *indu*, « né, issu (gène) de l'intérieur », pour désigner étymologiquement celui qui est du pays. Ce vocable distingue, dans la Rome antique puis dans les systèmes coloniaux, les personnes « nées dans un lieu » de celles qui viennent d'ailleurs (*advenae*)¹⁵. À partir de la scène internationale et de la réflexion sur l'extension du domaine des droits de l'homme, se dégage un autre sens que celui hérité de la Grèce antique, lequel réservait les droits et la citoyenneté aux seuls autochtones¹⁶. En effet, les luttes des peuples autochtones se caractérisent par la demande d'*inclusion* dans les systèmes de droit dont la création de l'État-nation les a tenus à l'écart. Dans cette configuration, si le rapport au territoire compte pour les peuples qui en tirent leur subsistance et considèrent celui-ci comme la source de leurs cultures, il n'est pas exclusif. Le rapport à l'État joue un rôle surdéterminant, car c'est l'État qui nomme et reconnaît, qui organise et

15. Nicole Loraux, 1996, *Né de la terre, Mythe et politique* à Athènes, Paris, Seuil ; Marcel Détienne, 2003, *Comment être autochtone ? Du pur Athénien au Français raciné*, Paris, Seuil.

16. Irène Bellier, 2009, « Autochtone », *EspaceTemps.net*, <http://www.espacetemps.net/articles/autochtone/>

administre le territoire, qui définit les droits d'exploitation des ressources du sol et du sous-sol, qui fixe les conditions de l'état civil, qui élabore les lois et peut les conformer aux normes internationales émergentes. Ce sont toutes ces politiques que les organisations des peuples autochtones cherchent à faire évoluer, en s'imposant comme des interlocuteurs légitimes.

La manière de nommer le sujet « autochtone » ou « indigène » a un poids certain, selon que l'accent est mis sur l'ancrage territorial, sur l'antériorité d'occupation ou sur le statut des personnes, lequel relève de l'héritage politique et juridique des États (indépendants et coloniaux) comme en témoignent les articles de Leslie Cloud, Verónica González, Laurent Lacroix pour l'Amérique du sud, et celui de Stéphanie Guyon et Benoît Trépied pour la France de l'Outre-mer. Cependant ce qui est en jeu aujourd'hui, ce n'est pas cette distinction qui, d'ailleurs, n'opère pas de la même manière dans toutes les langues. L'attribut « autochtone » a été retenu par les Nations unies, en français, pour révoquer le sens de « indigène » accroché à un sujet colonial, défini par la privation de sa souveraineté et régi dans certains cas par un statut personnel. En espagnol, le terme *autóctono* existe sans être employé, en Australie, le terme « aborigène » (*aboriginal people*) sera préféré, ce dernier étant aussi employé au Canada qui reconnaît les *Premières Nations* (Amérindiens), ainsi que les Inuit (qui préfèrent être considérés comme un peuple) et les Métis (descendants d'Européens et d'Amérindiens). Dans ces deux pays, l'expression *indigenous peoples* est usitée pour rassembler des entités distinguées par de précédents modes de classification (aborigènes et insulaires du détroit de Torres, pour l'Australie, Amérindiens, Inuit et Métis pour le Canada). En anglais et en espagnol, les expressions *pueblos indígenas* et *indigenous peoples* sont totalement acceptées, et usitées par la communauté scientifique, ce qui n'est pas le cas en français pour diverses raisons, tenant pour partie à la construction républicaine du peuple et du citoyen, et pour partie à l'usage des termes « autochtone » ou « indigène » sur l'ancienne scène coloniale, principalement l'Afrique¹⁷.

La circulation dans les espaces politiques locaux d'un concept agréé au plan international ne relève pas d'une simple affirmation linguistique, ni de la seule adoption de la Déclaration. En témoigne la situation en Inde, examinée par Virginius Xaxa, à propos des tensions sémantiques entre les termes hindi et anglais, *adivasi* et *indigenous peoples*, à l'intérieur d'un cadre

17. Jean-François Bayart, Peter Geschiere et Francis Nyamnjoh, 2001, « Autochtonie, démocratie et citoyenneté en Afrique », *Critique internationale*, 10, pp. 177-194 ; Peter Geschiere, 2009, *The Perils of Belonging, Autochthony, Citizenship, and Exclusion in Africa and Europe*, Chicago, the University of Chicago Press.

juridique défini d'un côté par l'identification constitutionnelle des « tribus répertoriées » (*scheduled tribes*), et de l'autre par l'existence d'un contexte géopolitique hérité du colonisateur britannique. On observe une forme de divorce entre l'État qui a signé la Déclaration mais qui ne reprend pas dans ses usages politiques l'expression peuples autochtones / *indigenous peoples*, et les organisations locales qui y ont recours avec des implications distinctes selon qu'elles se positionnent en Inde centrale ou dans les Territoires du nord-est. En témoigne aussi la manière dont la question autochtone se développe en Russie, Yves-Marie Davenel montrant qu'elle s'inscrit dans une longue histoire de conquête qui éclaire le passage de l'usage, par les Russes, de la catégorie *inozemcy* « d'une autre terre » pour désigner les peuples soumis à celle de *inorodcy* (qui évoque « une autre filiation ») puis de *korennye narody* (renvoyant à l'idée d'enracinement) qui désigne les peuples dits « numériquement faibles », lesquels se sont groupés dans une association pour défendre leurs droits.

Les dits peuples sont souvent perçus comme des « minorités ». Mais de quelle minorité s'agit-il ? Si la situation de minorité démographique n'est pas toujours constatée, la situation de minorité linguistique se vérifie souvent, seuls quelques États élevant certaines langues au rang de langue nationale ou officielle, comme par exemple le quechua au Pérou depuis 1975, parmi cent autres langues parlées par les Indiens. En Bolivie et au Guatemala, les peuples ou nationalités autochtones sont majoritaires par rapport à ceux qui se définissent comme métis ou créoles, les langues aymara et quechua, d'une part, maya, garifuna et xinka, d'autre part, sont reconnues et promues depuis quelques années. Dans la plupart des pays, les populations autochtones peuvent être extrêmement minoritaires au plan national et se retrouver majoritaires dans certaines zones d'occupation territoriale, voire disposer de régions ou de provinces autonomes, comme au Nicaragua, au Canada. Elles peuvent être reconnues comme constituant des « minorités nationales » ou des « nationalités minoritaires », comme en Chine, au Bangladesh ou au Vietnam. Dans tous les cas de figure, les experts impliqués dans l'élaboration de la Déclaration sont partis du point de vue que le traitement national et international des minorités – qui s'appuie sur la lutte contre les discriminations et sur le cadre des droits individuels de l'homme – s'avérait insuffisant et inapproprié, suscitant précisément la réflexion sur la reconnaissance de droits fondamentaux à caractère collectif, centrés sur le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Hors le Comité spécial de la décolonisation devant lequel certains cas sont posés, comme celui de la Nouvelle-Calédonie l'a été par le mouve-

ment politique kanak, les peuples autochtones dont s'occupent les Nations unies ne sont pas saisis simplement sous l'angle de leur antériorité relative par rapport à un lieu, mais sous l'angle de leur position dans un système de droit et dans une échelle économique. Tous ces aspects sont toutefois présents au moment de régler des contentieux territoriaux et de reconnaître des autorités politiques, comme en fait état l'article de Lesle Jansen à propos des San de Namibie, classifiés aujourd'hui comme des « groupes vulnérables ». L'approche internationale converge aujourd'hui vers une appréciation de la marginalité des peuples autochtones dans les structures sociales, économiques et politiques, dont la source principale est le déni de droit par la société dominante et la perte de la base territoriale nécessaire aux économies de subsistance et aux productions matérielles et spirituelles des cultures.

En se mobilisant pour la reconnaissance de la catégorie politique *peuples autochtones*, les militants que l'on croise sur la scène internationale ne cherchent pas seulement à démontrer qu'ils constituent des ensembles organiques et organisés selon des systèmes qui leur sont propres. Ils militent pour l'égalité de droits entre les peuples, dans la communauté internationale, et pour l'application de ces droits dans les régimes qui les concernent. Ils cherchent ce faisant à redéfinir leur position en regard des forces qui organisent l'État, qui décident de la conduite des affaires publiques et des règles qui régissent les interactions sociales de (et avec des) collectivités qui ont été historiquement marginalisées et encadrées comme cela ressort des articles regroupés dans la première partie de ce livre.

Les usages contemporains

L'expression *peuples autochtones*, utilisée massivement depuis l'adoption de la Déclaration, rassemble sous une même catégorie juridique un ensemble de sujets qui sont l'objet de désignations spécifiques, hétérogènes, incluant les catégories politiques nationales et les ethnonymes que chacun des peuples se donne. Elle est généralement usitée au pluriel, sur insistance des organisations autochtones qui, à la Conférence de Vienne sur les droits humains, en 1993, ont manifesté pancartes à l'appui pour ce [S] qui fait, en anglais, la différence entre « population », *people*, et « peuple », *peoples*¹⁸. La première peut être l'objet de politiques publiques qui s'adressent à des individus quelles que soient leurs formes d'organisation, le second désigne le détenteur de la souveraineté en régime démocratique. Ce [S] est usité

18. Erica-Irene Daes, 2008, *op. cit*

aussi en espagnol et en français, ce qui ajoute un sens supplémentaire à la distinction d'avec l'ensemble populationnel¹⁹ que nous avons entrevue, celui d'un collectif *pluriel* dont la nature ressortit moins de l'interprétation du droit que de la manière dont les militants en font usage pour affirmer, par-delà les différences de langue, de statut, de nombre, de religion et de mode de vie, l'existence d'un ensemble partageant des caractéristiques communes. L'expression vise aussi à manifester la fraternité d'une « communauté de reconnaissance » entre tous les peuples autochtones du monde qui participent de la construction d'un nouvel imaginaire. Dans le sillage des travaux de Michel Foucault sur les sciences de l'État et les dispositifs de gouvernementalité, on comprend l'enjeu de ce [S] qui ne fait guère sens en français. Ce qui est en jeu ici c'est la notion de personnalité juridique, dont le peuple dispose en droit international et qui donne accès à l'état de droit.

INSTITUTIONNALISATION ET INTERNATIONALISATION DES QUESTIONS AUTOCHTONES

La question indigène n'est pas une nouveauté. Mais son traitement actuel par les Nations unies présente des caractéristiques originales que l'on rassemble autour de trois points : la reconnaissance internationale du droit des organisations et des représentants autochtones à participer aux discussions les concernant ; la mise en place d'organes dédiés dans lesquels ces personnes s'expriment et forment des compétences ; l'ancrage dans le droit international et les évolutions de celui-ci dans le domaine des droits de l'homme comme dans la formation de droits émergents (droit de l'environnement, droit de la propriété intellectuelle, etc.).

Sur le premier point, on observe que c'est la mobilisation des représentants de groupes sociaux – diversement connus par des noms péjoratifs tendant à les naturaliser (« les sauvages ») ou à les éloigner (les « barbares ») mais aussi identifiés comme des groupes ethniques et incités à former des institutions agréées par les bureaucraties nationales, par exemple des « communautés » dotées d'un président ou d'un bureau, sans être considérés comme des « peuples » au sens juridique du terme – qui a permis de créer l'espace propre à l'élaboration de la catégorie *peuples autochtones*.

19. Voir Pierre Bouvier, 1997, « Vers de nouvelles cohésions », *Socio-Anthropologie*, n° 2, *Communauté et/ou ensemble populationnel*. Mis en ligne le 15 janvier 2003, Consulté le 06 avril 2013. URL : <http://socio-anthropologie.revues.org/index33.html>

Héritiers des luttes pour les droits civils et politiques qui se déploient dans le monde occidental puis ailleurs²⁰, avec le soutien d'ONG de défense des droits de l'homme²¹, les premiers leaders autochtones éduqués dans les systèmes nationaux ont créé leurs propres organisations à partir du dernier quart du xx^e siècle. Celles-ci ont envoyé aux Nations unies des délégués dénoncer les atteintes aux droits de l'homme et exposer leurs situations dans les domaines de l'éducation, de la santé et de l'économie. Composant à partir des années 1980 le mouvement international des peuples autochtones, ces personnes d'origines très diverses ont contribué par des processus innovants à la fabrique d'un cadre global destiné à traiter la variété de problèmes auxquels sont confrontés les communautés et les individus, aux niveaux locaux et nationaux. Une fois admis sur la scène internationale, ils ont développé d'autres formes d'organisation²², notamment des assemblées globales, régionales, et thématiques, dénommées en anglais *caucus*, pour construire une voix collective susceptible de leur donner du poids dans les négociations internationales, et aussi nationales.

Sur le second point, en accompagnant l'adoption des peuples autochtones par la communauté internationale et en reconnaissant leur pleine capacité à participer aux processus normatifs, l'Organisation des Nations unies a, à la fois, encadré les demandes qui lui étaient faites depuis plusieurs dizaines d'années, et répondu en mettant en place deux groupes de travail, le premier sur « les populations autochtones » (1982-2006) et le second sur le projet de la Déclaration (1995-2006), tous deux sous les auspices de la Commission des droits de l'homme et du Haut-Commissariat aux droits de l'homme. Au tournant du siècle, le Conseil économique et social adoptait une résolution portant création de l'Instance permanente sur les questions autochtones (2001) et quelques années plus tard, dans le cadre de la réforme suscitant la création du Conseil des droits de l'homme, était mis en place le Mécanisme expert sur les droits des peuples autochtones (2008). Enfin, l'ONU a créé la fonction de Rapporteur Spécial sur les droits et les libertés fondamentales des peuples autochtones (2001).

20. Deborah Yashar, 2005, *Contesting Citizenship in Latin America : The Rise of Indigenous Movements and the Postliberal Challenge*, Cambridge, Cambridge University Press.

21. À partir de 1969, plusieurs organisations se sont créées pour prendre la défense de ces populations, telles Survival international, Cultural Survival, ou International WorkGroup for Indigenous Affairs, tandis que d'autres organisations comme les Quakers, Amnesty international ou Human Rights Watch ont inclus un volet « peuples autochtones » dans leurs suivis des atteintes aux droits de l'homme.

22. Irène Bellier, 2012, « Les peuples autochtones aux Nations unies : la construction d'un sujet de droits / acteur collectif et la fabrique de normes internationales », *Critique internationale*, 54, pp. 61-80.

Le premier titulaire du poste, Rodolfo Stavenhagen, un professeur de socio-anthropologie mexicain engagé dans les droits de l'homme, nous a fait l'honneur de participer à la rencontre internationale dont ce livre est issu et de préfacier cette édition. Après deux mandats, il fut remplacé par James Anaya, un professeur américain de droit international, d'origine purepecha, très engagé dans la négociation de la Déclaration. En tant qu'institution, sensible à la dimension humaine des questions autochtones, les rapporteurs spéciaux jouent un rôle clé dans le dispositif onusien des droits de l'homme.

Avec la déclaration par l'Assemblée générale des Nations unies, du Jour des peuples autochtones (le 9 août), de l'Année des populations autochtones (1993) et de deux Décennies pour les populations autochtones (1995-2005, 2005-2015) dont la devise est « Partenariat pour l'action et la dignité », on mesure l'importance de l'investissement international dans ce champ. Les organes onusiens dotés chacun d'un mandat, de compétences et de moyens propres, fonctionnent sur la base de rencontres annuelles auxquelles participent les représentants autochtones par centaines²³. Ils se complètent d'une myriade de dispositifs de différentes nature et ampleur visant à associer des interlocuteurs autochtones aux activités des agences spécialisées, à coordonner les programmes de ces agences entre elles (*Inter-Agency Support Group*) et sur le terrain. Nous renvoyons le lecteur à nos travaux sur la place et le rôle des autochtones aux Nations unies, qui montrent comment s'est progressivement diversifié et pérennisé le traitement des questions autochtones.

Sur le troisième point, on observe que c'est par la voie du droit international que les questions relatives aux peuples autochtones, indigènes ou tribaux ont été saisies, d'abord dans le domaine des droits de l'homme puis en poursuivant cette « approche droit de l'homme » (*a human rights based approach*) dans une série de droits émergents (droit de l'environnement, droit de la propriété intellectuelle, droit au développement, etc.). Les articulations entre les différents domaines du droit, et entre les différents espaces dans lesquels ils se discutent à l'international, sont dues en large partie à la mobilisation des délégués autochtones et des juristes qui les accompagnent, dans les forums où se présentent ces questions et où ils portent la voix autochtone. On voit ainsi que l'émergence d'un sujet de droit, identifié par la catégorie sémantique *peuples autochtones*, n'est plus simplement une affaire catégorielle mais devient le moyen d'articuler dif-

23. *Ibid.*

férents domaines juridiques et politiques. Ce point est important car en matière de politiques publiques, il existe de nombreuses contradictions comme celle qu'une organisation philippine s'est attachée à démontrer, entre une loi considérée comme une « avancée » parce qu'elle reconnaît localement les droits des peuples autochtones, et un code minier qui vient contrarier les dispositions de celle-ci. Le cas est loin d'être unique.

Ces trois caractéristiques éclairent la manière dont sont saisies les questions autochtones à l'international. Elles s'articulent autour du concept de marginalisation – fondée sur l'exclusion sociale, la pauvreté économique, la non-représentation dans les dispositifs citoyens –, des notions qui semblent directement dériver de la doctrine du développement, élaborée durant la même période où les représentants des peuples autochtones négociaient la Déclaration, et des réflexions sur la « bonne gouvernance et l'état de droit »²⁴. En faisant le lien entre droits fondamentaux et développement, face aux grands projets étatiques et à de nouvelles formes de colonisation des terres, les représentants des peuples autochtones ont montré que ni le discours de l'aide internationale ni le déploiement de programmes, de fonds, d'indicateurs et d'agents – qui ont tous des effets localement – ne permettent de répondre à la problématique centrale que constitue le droit à décider de son destin.

En accumulant un capital symbolique sur le double front de la diversité culturelle, de la lutte contre la discrimination et la marginalisation – entre autres discours témoignant d'une vraie détermination quant aux moyens de penser leur survie dans une perspective humaine et écologique – les acteurs indigènes/autochtones ont commencé à défendre la valeur de leurs systèmes de savoir, de droit, de justice ou d'organisation politique et leurs conceptions du monde, par exemple leur vision du *Buen vivir* (« Vivre bien ») qu'ils opposent au « Vivre mieux » promu par la pensée du développement. Leurs propositions circulent entre les niveaux internationaux, régionaux et locaux.

Si la production du régime international des droits des peuples autochtones peut induire une série de transformations, d'alignements régionaux ou de normalisation, cela tient autant à la manière dont les États réagissent à la fabrique internationale des normes, pour s'y plier ou les ignorer, qu'aux mobilisations des acteurs sociaux qui, à travers les organisations

24. Irène Bellier, 2008, « Le développement et les peuples autochtones : conflits de savoirs et enjeux de nouvelles pratiques politiques », in Bellier Irène, Gabas Jean-Jacques, Geronimi Vincent, Vernières Michel, Viltard Yves, *Savoirs et politiques de développement. Questions en débat à l'aube du XXI^e siècle*, Paris, Karthala, pp. 119-139.

dont ils se sont dotés depuis une quarantaine d'années, entendent faire respecter ces droits et jouir de la personnalité juridique que la reconnaissance de peuple autochtone induit en droit international. À l'instar des États, les agences spécialisées, telles que l'UNESCO, la FAO, l'OIT, des programmes comme le PNUD ou le PNUE, les Fonds comme le FIDA, sont maintenant tenus par l'article 42²⁵ de la Déclaration, de la mettre en œuvre. Dans leurs domaines de compétence respectifs, les fonctionnaires de ces agences, fonds et programmes, assument des formes de médiation politiques et techniques qui contribuent à banaliser la catégorie *peuples autochtones*, et à préciser les critères évoqués plus haut.

LES ENJEUX DE LA RECONNAISSANCE

Les États qui ont adopté la Déclaration, en l'assortissant parfois de considérations précises sur leurs manières de traiter la question, sont confrontés à un nouveau régime de gouvernance qui oscille entre la construction d'un imaginaire global autour de ce que *peuples autochtones* veut dire et l'élaboration de dispositions qui heurtent les cadres constitutionnels et juridiques existants.

Le succès de l'expression *peuples autochtones* tient au fait que, au-delà de la distinction terminologique entre « autochtone », « indigène » ou « aborigène », les travaux onusiens traitent de la problématique de la reconnaissance des ensembles autochtones comme *peuple*, jouissant du droit international des peuples à disposer d'eux-mêmes. Ce droit est précisé à l'article 3 de la Déclaration qui établit que « les peuples autochtones ont le droit à l'autodétermination. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel ».

Le droit à l'autodétermination a fait l'objet de nombreuses interprétations en regard des deux piliers du droit international que sont l'intégrité territoriale et le respect de la souveraineté politique des États. Durant les 25 ans que dura la négociation de la Déclaration fut débattue la question de savoir si les peuples autochtones pouvaient disposer d'une autodétermination dite « externe », c'est-à-dire susceptible d'entamer la souveraineté

25. Article 42 : L'Organisation des Nations unies, ses organes, en particulier l'Instance permanente sur les questions autochtones, les institutions spécialisées, notamment au niveau des pays, et les États favorisent le respect et la pleine application des dispositions de la présente Déclaration et veillent à en assurer l'efficacité.

politique de l'État, ou seulement « interne » sous la forme d'une autonomie concédée par les gouvernements en place. La discussion avait pour objet de contenir le potentiel, fort problématique pour les États-colons, du dispositif sur les terres, territoires et ressources. Pour finir le droit à l'autodétermination a été reconnu aux peuples autochtones dans la forme qui s'applique à tous les peuples, notamment exprimée au premier article du Pacte international sur les droits civils et politiques et du Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels. Cet ouvrage ne reprend pas ces questions en détail, mais la situation examinée par Martin Préaud, à l'échelle du Pacifique, permettra au lecteur d'apprécier les héritages spécifiques des « colonies de peuplement » dans les États modernes, de comprendre ce que représente aujourd'hui pour les peuples autochtones un traité signé avec la puissance coloniale, ainsi que les ajustements délicats que motivent les enjeux souverainistes.

La reconnaissance du droit des peuples autochtones à disposer d'eux-mêmes, a un autre effet : celui de déplacer la réflexion du champ culturaliste vers le champ juridique pour envisager d'autres modes de catégorisation que ceux d'ethnie, de groupe ethnique, de communauté native, de minorité et autres vocables qui sont tous marqués au plan épistémologique. D'ailleurs ces termes, contestés par nombre de représentants autochtones aujourd'hui, apparaissent comme de véritables objets de controverses. À la question posée par Santos Baniwa à Silvia Macedo qui en fait récit dans cet ouvrage « Pourquoi nous appelez-vous tous Indiens ? » fait écho la réflexion d'un *machi* mapuche (autorité traditionnelle) me disant « peu importe que l'on dise « autochtone » ou « indigène », nous ne sommes pas des ethnies mais un peuple ».

Depuis l'adoption de la Déclaration, l'expression *populations* autochtones semble progressivement abandonnée pour retenir celle de *peuples* autochtones, notamment dans les documents des Nations unies. Sur la scène onusienne que nous fréquentons depuis 2001, on entend fort peu les termes d'« ethnie » ou de « communauté ». Cela confirme le point énoncé précédemment, à savoir que les instruments internationaux – Déclaration ou Convention – ne disent pas qui sont les peuples autochtones mais définissent l'horizon permettant de traiter des problématiques que la communauté internationale reconnaît comme spécifiques.

La reconnaissance internationale qui constitue le point de départ de cet ouvrage est le dernier moment d'une longue histoire, jalonnée par quelques grands noms – à commencer par Bartolomé de las Casas (1484-1566) –, visant à ancrer les peuples autochtones dans une humanité commune dont

ils avaient été exclus par les Lois des Indes (Amérique du XVI^e siècle). Cette histoire dont plusieurs chapitres montrent combien elle s'enracine dans la colonisation, a été marquée par les politiques d'assimilation et de contrôle racial aux XIX^e et XX^e siècles (notamment en Amérique et en Océanie) qui visaient l'éradication des différences (au nom de la civilisation ou de la modernisation) par des formes de contraintes qui ont été jusqu'au génocide, un aspect mentionné à l'article 7 de la Déclaration²⁶. Cette histoire est marquée par des politiques spécifiques en direction de populations tribales reléguées dans les montagnes par les plans de colonisation des plaines (Asie) ou en direction des peuples en petit nombre (Russie), avec des politiques oscillant entre volonté d'intégration (volontaire ou forcée) et protection spéciale. En Afrique, ce sont moins des politiques de ce type qui sont dénoncées par les organisations pro-autochtones que la manière dont certains peuples sont marginalisés par des processus de développement qui privilégient la sédentarité sur le nomadisme, ou le développement touristique et la conservation de la nature.

Nous avons mentionné plus haut que les organisations autochtones – plutôt que les partis politiques qui peinent à les représenter – s'efforcent de mettre en évidence certaines réalités ignorées des gouvernements pour faire bouger les cadres constitutionnels, juridiques et politiques. C'est que l'histoire d'une domination inscrite dans les structures politiques (et dans les consciences) éclaire la réflexion actuelle sur l'importance pour les membres de peuples autochtones de participer à la définition des lois qui les concernent, pour s'opposer à un traitement injuste et pour résister aux nouveaux fronts de colonisation, parmi lesquels figurent les entreprises qui poursuivent une logique d'exploitation non durable des ressources naturelles qui se trouvent sur les territoires qu'ils ont occupés historiquement.

Ce livre ne traite pas précisément des formes d'interaction entre populations locales et autochtones et forces économiques, de nature variée, mais à partir de la scène internationale à laquelle les délégués autochtones font appel, nous constatons qu'en demandant à être reconnus par le droit, les peuples autochtones ont aussi changé d'échelle. Depuis les multiples localités où ils ressentent les effets de la globalisation, en s'assemblant dans un mouvement international qui s'appuie sur des organisations locales, régio-

26. Article 7 : 1. Les autochtones ont droit à la vie, à l'intégrité physique et mentale, à la liberté et à la sécurité de la personne. 2. Les peuples autochtones ont le droit, à titre collectif, de vivre dans la liberté, la paix et la sécurité en tant que peuples distincts et ne font (sic) l'objet d'aucun acte de génocide ou autre acte de violence, y compris le transfert forcé d'enfants autochtones d'un groupe à un autre.

nales, nationales et transnationales, en faisant alliance avec d'autres mouvements sociaux, ils prennent position vis-à-vis d'autres acteurs politiques que les États pour développer une critique, par exemple à l'encontre des firmes transnationales. Ce qui est en jeu ici ce sont les manières dont ces entreprises obtiennent de la part des gouvernements, centraux ou locaux, des droits d'usage et des concessions qui viennent directement menacer la survie des peuples autochtones et des communautés locales.

Comme Rodolfo Stavenhagen en fait récit dans la Préface à cet ouvrage, maintenant que la Déclaration a été adoptée, le défi le plus manifeste est celui de sa mise en œuvre. De nombreuses études ont été publiées sur cette question, auxquelles nous renvoyons le lecteur qui y trouvera notamment les contributions des acteurs internationaux, principalement juristes, autochtones ou non, dont le récit ouvre une fenêtre sur la fabrique du droit international et ses rapports avec le droit coutumier²⁷. Dans ce volume, des juristes se sont penchés sur les manières dont le droit est mobilisé par les peuples autochtones pour stimuler l'évolution des cadres constitutionnels comme en témoigne Raquel Yirigoyen qui montre comment, en Amérique du Sud, les États républicains ont incorporé les principes du multiculturalisme, pour évoluer en Bolivie et en Équateur vers la mise en place de l'État plurinational. Ils explorent la refonte de l'État qui en résulte au quotidien, dans son organisation administrative, notamment pour la Bolivie à travers la difficile mise en place des autonomies, dont Marco Aparicio Wilhelmi montre l'ancrage organisationnel dans la cosmologie andine.

Dans différents pays, et le cas de Taïwan présenté par Scott Simon et Awi Mona en est l'une des illustrations, le cadre de la Déclaration – que ce pays non membre des Nations unies n'a pas eu à voter – configure un nouvel espace d'opportunité pour réexaminer à l'aune des normes internationales agréées les dispositifs légaux propres à chaque pays. La logique de la reconnaissance internationale a pour premier effet de conforter les militants dans leurs revendications, pour mettre en place des dispositifs nouveaux. Elle a aussi pour effet de permettre aux Cours, chargées de dire le droit, de prononcer des jugements susceptibles de régler les contentieux concernant les peuples autochtones.

27. Stephen Allen, Alexandra Xanthaki (eds), 2011, *Reflections on the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, Oxford, Hart Publishing; Claire Charters, Rodolfo Stavenhagen (eds), 2010, *Making the Declaration Work: The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, Copenhagen, IWGIA (International Work Group for Indigenous Affairs); Jackie Hartley, Paul Joffe, Jennifer Preston, (eds), 2010, *Realizing the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: Triumph, Hope, and Action*, Saskatoon, Purish Publishing (Ltd).

Ce n'est pas qu'il ait fallu attendre 2007, date d'adoption de la Déclaration, pour que les tribunaux se saisissent de questions très épineuses, comme l'écrit Jean Leclair qui, pour le Canada, met en évidence un aspect problématique du rapport triangulaire que nous discernons entre peuple autochtone, État et système de justice. Une « preuve d'authenticité » est nécessaire pour justifier au Canada l'existence d'un titre ancestral légitimant une gouvernance autochtone sur le territoire. Quelle est la nature de cette preuve? Leclair ouvre la discussion à propos de droits ancestraux reconnus, présentant un « caractère “hollywoodien” autochtone ».

Le droit, s'il repose sur une interprétation, a besoin de règles et de principes que les magistrats pourront mobiliser et qui auront pour effet dans un certain nombre de cas d'accentuer un biais culturaliste et, dans d'autres, celui d'ouvrir un espace pour d'autres revendications et pour une jurisprudence qui contribue à faire évoluer les cadres de la reconnaissance. En témoignent les cas jugés par la Cour interaméricaine des droits de l'homme et cités dans cet ouvrage par Clive Baldwin et Cynthia Morel. Avocats spécialisés dans les droits de l'homme, Baldwin et Morel abordent les effets transformationnels que peut générer la Déclaration des droits des peuples autochtones, sur un plan régional et comparatif mais aussi localisé. Ils mentionnent l'impact de précédents établis par la Cour interaméricaine des droits de l'homme (CIDH) dans le cas des Endorois à qui la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP) a reconnu le droit de recouvrer un territoire dont l'État kenyan les avait chassés. On pourrait aussi citer l'Affaire *Peuple saramaka contre État du Suriname*, jugé en 2007 par la CIDH et qui condamne l'État pour violation des droits des Saramaka, peuple Noir-Marron menacé dans son existence par des projets de développement hydroélectrique, d'extraction aurifère et d'exploitation forestière²⁸.

Les juges ne se saisissent pas automatiquement de la Déclaration, laquelle est réputée n'avoir pas les mêmes effets juridiquement contraignants qu'une convention pour les États qui la ratifient. Mais cet outil qui renvoie au droit coutumier international et qui rassemble dans un seul document (ciblé « peuples autochtones ») les droits fondamentaux existants et ratifiés par la plupart des États, permet d'enclencher de nouveaux modes de raisonnement, pour voir par exemple ce qui dans les dispositifs légaux existant, au niveau national ou régional, permet de traiter le cas. Cet aspect

28. Voir à ce sujet Richard Price, 2012, *Peuple Saramaka contre État du Suriname. Combat pour la forêt et les droits de l'homme*, Paris, IRD-Karthala-CIRESC.

est mis en évidence au plan politique par Nigel Crawhall, à propos des hésitations du Groupe des pays africains aux Nations unies au moment d'adopter la Déclaration. Alors que la position de ces États menaçait de faire dérailler le processus d'adoption, si attendue après 25 ans de négociation, le lobbying des organisations autochtones africaines et mondiales permit d'œuvrer à une véritable pédagogie pour calmer les inquiétudes sur les risques de séparatisme et de conflit. L'approche consista à rassurer sur le fait que les normes de droit international relatives aux peuples autochtones étaient déjà incorporées dans les dispositifs de l'Union africaine et des États qui en sont membres, conformes aux objectifs de la Déclaration ou permettant de les mettre en œuvre. La reconnaissance de ces dispositifs existants devait permettre l'adoption de la Déclaration. La question de leur mise en œuvre conduit à penser ultérieurement la nécessité de lois spécifiques.

Cet aspect est évoqué, en d'autres termes et pour l'Australie, par Mick Gooda, Commissaire aborigène à la justice sociale, qui témoigne dans l'entretien figurant à la fin de ce livre, de l'importance de nouer une *relation* entre les représentants de l'État (personnel politique, bureaucrates, magistrats, éducateurs, agents de santé, etc.) et les représentants des peuples autochtones, pour résoudre de manière pragmatique toute une série de problèmes. Cette même perspective est ouverte, au niveau international, comme y invitent les deux décennies internationales des peuples autochtones dont la devise est d'établir un « partenariat » entre les États et les peuples autochtones. Mais elle peine à se traduire dans des actes concrets. Les deux exemples de l'Afrique et de l'Australie permettent de jeter un regard critique sur un autre principe des relations internationales qu'est la notion de « bonne foi » que les États et les partenaires engagés dans une négociation, sont censés respecter.

CONCLUSION

Le discours onusien, la rhétorique du droit, la circulation des experts internationaux et autochtones établissent une série de relations : relations entre des scènes distantes comme peuvent l'être les organes spécialisés des Nations unies, à Genève ou New York, la Banque mondiale et les banques régionales de développement ; relations entre des organisations autochtones et des ONG « droits de l'homme », environnementalistes ou développementalistes ; relations entre les Commissions nationales et internationales

de droits de l'homme et les Cours de droits de l'homme (Commissions et Cours africaine, américaine et européenne). À partir de ce tissu très dense, on comprend que les communautés locales des peuples autochtones sont prises dans un ensemble de dispositifs que l'on rattache aux régimes de gouvernance internationale²⁹. C'est dans ce contexte qu'il devient nécessaire de regarder précisément comment se déplacent les figures de discours, comment se produisent les changements constitutionnels, et comment les tribunaux énoncent des sentences qui seront source de jurisprudence.

Nous avons souhaité dans le cadre de cet ouvrage rassembler ces perspectives – qui pourraient être chacune l'objet de plusieurs volumes – pour évoquer à partir de quelques exemples les articulations qui nous semblent caractériser les dynamiques politiques et juridiques aujourd'hui.

Cet ouvrage ne traite pas des mobilisations autochtones ni des grandes thématiques qui constituent l'agenda international des peuples autochtones. Il s'intéresse au fait que le droit international mobilise la catégorie *peuples autochtones* et que cela induit plusieurs conséquences que l'on peine à saisir si l'on ne prend pas la mesure des contextes épistémologiques et des configurations politiques et juridiques qui, au fil de l'histoire, ont défini les contours du sujet autochtone. Il invite à comprendre comment se reformulent les questions autochtones aujourd'hui en changeant d'échelle, dans la circulation continue des idées et des personnes entre les niveaux globaux, nationaux, et locaux. Il invite à réfléchir à ce que « reconnaissance » veut dire pour les peuples autochtones, et les États qui les englobent.

Tous les continents sont concernés par les « questions autochtones » ainsi qu'elles sont nommées sur la scène onusienne qui découpe le monde selon sept régions socioculturelles, pour organiser leur représentation à l'Instance permanente. Ce sont l'Afrique, l'Amérique du Nord, l'Amérique du Sud et Caraïbes, l'Arctique, l'Asie, l'Océanie et l'Europe centrale et orientale - Asie Centrale - Transcaucasie-Russie. Ces régions du monde autochtone ne correspondent pas à la politique des « blocs » (ou groupes d'États) qui organise les rapports entre les États sur la scène onusienne. Elles mettent en évidence d'autres réalités, comme on le devine sans peine avec la région « Arctique », concernée par le changement climatique, et avec la « septième région » qui couvre l'espace de l'ancien monde soviétique. Au-delà des découpages géopolitiques anciens qui se reproduisent dans le secteur des droits de l'homme avec l'énoncé de cinq Groupes d'États – Afrique, Asie, Amérique du Sud

29. Voir le dossier coordonné par Birgit Müller, 2012, « L'anthropologie des organisations internationales » *Critique internationale*, 54.

et Caraïbes, Europe occidentale et reste du monde, Europe orientale et ancienne Union soviétique – la construction onusienne des mondes autochtones redessine les frontières de l'altérité qui distingua « Nous et les Autres » selon les termes de Tsvetan Todorov³⁰. À travers les grandes régions, sont identifiées des problématiques communes à des peuples marginalisés par la construction des États modernes, affectés aujourd'hui par différents vecteurs de la globalisation et tous concernés par les questions environnementales et de développement.

Ce livre, qui rassemble des contributions d'anthropologues et de politistes, de juristes et d'activistes engagés dans la défense des droits fondamentaux, vise à donner au lecteur un aperçu de l'extrême complexité du sujet, et une ouverture sur l'intérêt de réarticuler des approches qu'une seule discipline ne parviendra jamais à éclairer³¹. Faisant ressortir dans les études de cas, l'intérêt de la comparaison régionale, il prolonge une ligne de réflexion amorcée par les travaux sur « la nouvelle question indigène »³², s'appuie sur les travaux des juristes relatifs à la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones et reconnaît l'importance de réunir les collectifs scientifiques, tel que celui porté par le Programme de recherche SOGIP, financé par le Conseil européen de la recherche, pour travailler avec les chercheurs et les acteurs autochtones engagés dans l'université, dans les cabinets d'avocats ou dans les structures « droits de l'homme ».

À la suite d'Oscar Vega Camacho on comprendra que la question des peuples autochtones n'est pas un sujet de recherche mais un moyen de penser le monde et son devenir.

Penser l'Amérique du Sud, c'est penser l'Indigène – l'Indigène comme une boussole des changements, qui permet d'ouvrir de nouveaux fronts et de nouveaux défis politiques, un horizon possible pour constituer un bloc régional de peuples sud-américains à la recherche d'alternatives, une complémentarité et une solidarité qui nous permettent peut-être, face aux crises globales, d'apercevoir d'autres chemins de civilisation³³.

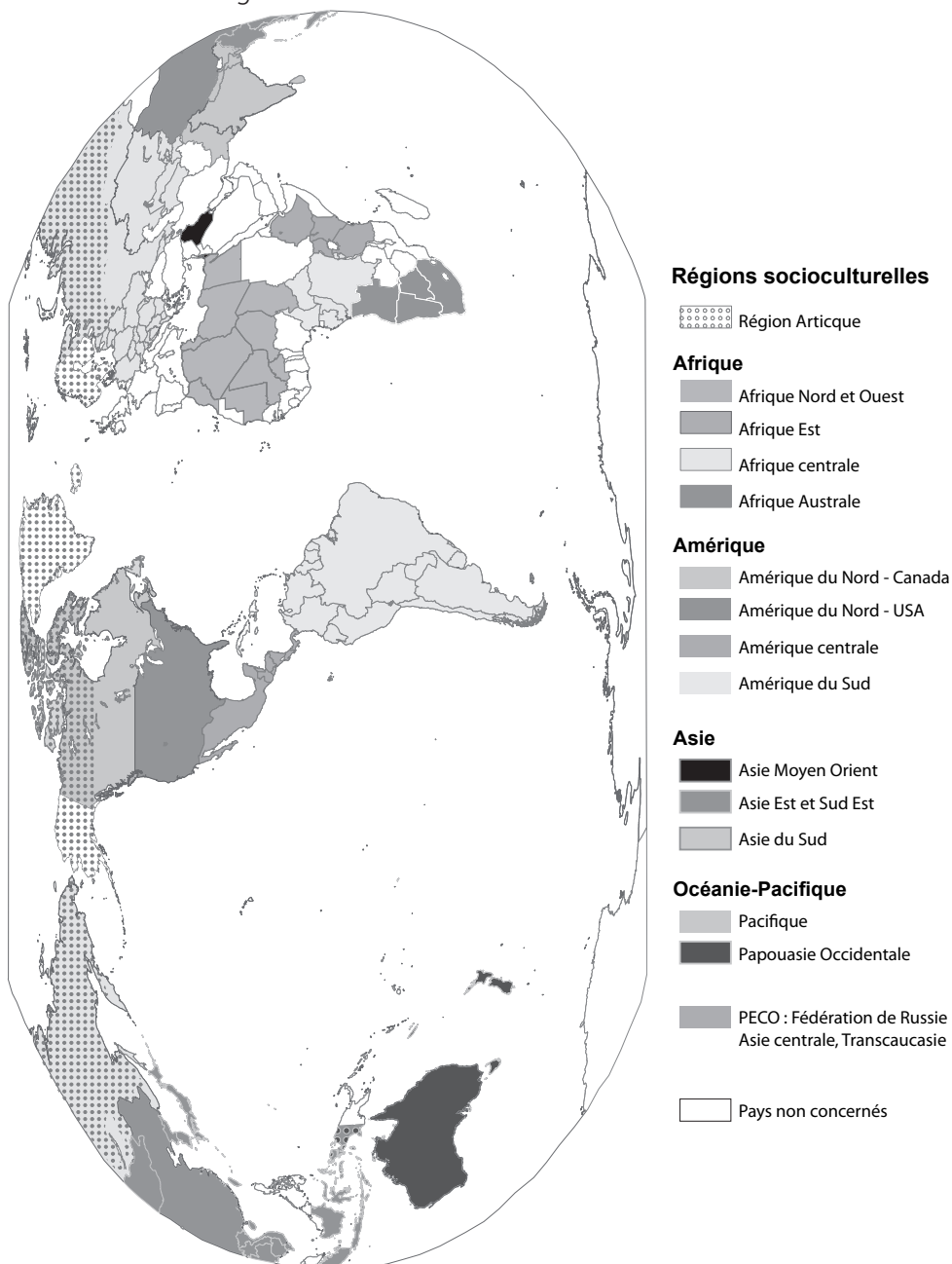
30. Tsvetan Todorov, 1989, *Nous et les autres*, Paris, Seuil.

31. Voir à cet égard l'ouvrage bâti sur des contributions pluridisciplinaires, coordonné par un professeur de droit, Stéphane Pessina-Dassonville (dir.), 2012, *Le statut des peuples autochtones. À la croisée des savoirs*, Paris, Karthala.

32. Isabelle Schulte-Tenckhoff, 1997, *La question des peuples autochtones*, Bruxelles, Bruylant; Jean-Claude Fritz, Frédéric Deroche, Gérard Fritz et Raphaël Porteilla (dir.), 2006, *La nouvelle question indigène. Peuples autochtones et ordre mondial*, Paris, L'Harmattan.

33. Oscar Vega Camacho, « Penser l'Amérique du Sud », *Multitudes*, 2008/4 n° 35, p. 71.

Les régions du monde autochtone onusien



Carte réalisée par François Pirot, 2011, CNRS-UMR8564-CCT MASSIG-CRN M²ISA
Sources spatiales : ESRI DCW 19, ESRI Maps and Data 2009. Échelle : 1/145 000 000.
Références spatiales : projection Robinson. Ellipsoïde : Sphère ARC INFO

PREMIÈRE PARTIE

LES ENJEUX POLITIQUES DES CATEGORIES

Processus de catégorisation et héritages coloniaux

LESLIE CLOUD, VERÓNICA GONZÁLEZ, LAURENT LACROIX

**Catégories, nominations et droits liés à l'autochtonie
en Amérique latine
Variations historiques et enjeux actuels**

La question autochtone occupe une place particulière dans l'histoire passée et présente de la plupart des États contemporains en Amérique latine. Depuis la colonisation de la région (xv^e-xix^e), celui qui a été initialement dénommé « Indien » par Christophe Colomb et les premiers colons espagnols croyant débarquer sur le sous-continent indien, n'a cessé de hanter les imaginaires politiques et ce, quels que soient l'époque et le poids démographique des populations autochtones.

Les raisons de cette omniprésence amérindienne dans les esprits, les débats, les discours, les projets politiques mais aussi dans un certain nombre de lois et de politiques publiques, sont multiples. Leur origine est commune et relève d'une relation déséquilibrée continue, de nature et de forme variées, entre autochtones¹ et non-autochtones qui a bien souvent marqué la vie politique des pays latino-américains en donnant lieu à des rébellions ou des mobilisations d'envergure menées par des groupes sociaux réclamant plus de justice et d'équité ainsi qu'une pleine participation politique aux États latino-américains contemporains.

1. Pour une définition précise du terme, voir l'introduction et Irène Bellier, 2009, « Autochtone », *EspacesTemps.net*, Mensuelles, <http://espacestemp.net/document7583.html>

De la conquête à nos jours, « l'Indien » a bien souvent constitué un « problème » pour les gouvernants et les secteurs dominants de nombreux pays d'Amérique latine². À la question récurrente de « Que faire de l'Indien ? », les réponses ont été jusqu'à présent d'une extrême diversité, allant de l'extermination physique des groupes autochtones au cours de la colonisation (en particulier dans le Cône Sud) à l'instauration actuelle d'États dits plurinationaux en Équateur et en Bolivie, en passant par des politiques d'assimilation forcée à un modèle de société de type européen.

Malgré des variations nationales et temporelles des politiques, l'autochtonie a de manière générale été largement discutée, négociée, attribuée et utilisée dans un cadre fondamentalement légaliste en Amérique latine. *El indio, el indígena, el nativo, el aborígen, el originario*, et par extension *el campesino* (paysan) constituent autant de déclinaisons nominatives successives qui mettent en évidence un traitement spécifique et continu, historique et légal de l'autochtone dans cette région si diversifiée. Certains termes sont aujourd'hui abandonnés, voire prohibés, d'autres sont toujours en vigueur. Selon les pays, ils sont usités de manière formelle ou informelle, exclusive ou concurrente. Toutes ces nominations peuvent être considérées comme des héritages historiques régionaux auxquels vient s'ajouter ce phénomène récent qu'est l'utilisation croissante de noms de peuples précis, officialisés ou résultant d'un processus d'auto-nomination, qui rappelle la composition extrêmement diversifiée de la catégorie sociale et politique de l'autochtonie.

Cette dynamique nominative montre, entre autres, que l'autochtone a bien souvent bénéficié d'une existence légale en Amérique latine et ce, quel que soit son statut qui a varié avec les changements de régime politique. Malgré cette forme de reconnaissance, les personnes autochtones ont généralement occupé et continuent d'occuper les niveaux les plus bas des échelles sociales. De nombreux rapports internationaux mettent en évidence leur situation actuelle et persistante de marginalisation et de précarité³.

Le sceau du légalisme historique qui accompagne généralement l'autochtonie en Amérique latine marque aussi bien le traitement politique

2. Yvon Le Bot, 2009, *La grande révolte indienne*, Paris, Robert Laffont.

3. Comme c'est le cas, dans le cadre de l'ONU, de la célèbre Étude du problème de la discrimination à l'encontre des populations autochtones, rédigée par José Martínez Cobo, voir le vol. 5, Conclusions, Proposal and Recommendation, publiées en 1987 disponible sur <http://www.docip.org/Online-Documentation.32.0.html> [consulté le 13 avril 2013]

Voir aussi, L'état des peuples autochtones dans le monde, publié en 2009 (ST/ESA/328), disponible sur http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/SOWIP_web.pdf (consulté le 13 avril 2013).

des États à l'égard des peuples autochtones que le cadre des mobilisations et des luttes de ces derniers. Cette caractéristique régionale apparaîtra clairement dans ce texte. Dès la colonisation, la « question autochtone » est empreinte d'un légalisme hérité de la tradition juridique romano-germanique importée et instaurée par les premiers colons européens. Cette tendance se poursuit et favorise aujourd'hui la reconnaissance juridique des peuples autochtones comme sujets collectifs, ayant des droits collectifs. Dans le même temps, la majorité des peuples autochtones du continent réclame de manière pacifique, et légaliste, leur intégration et leur participation en tant que peuples aux États. Depuis la fin du xx^e siècle, ces derniers cherchent à adapter le cadre juridique à ces intérêts collectifs et ont proposé des réformes législatives et constitutionnelles.

Les mouvements indépendantistes autochtones comme le mouvement ethno-nationaliste aymara en Bolivie⁴ et certaines organisations mapuche ou maori Rapa Nui au Chili, sont très minoritaires et reposent sur la mémoire historique ou relativement récente (moins de 150 ans dans le cas des Mapuche et des Rapa Nui) de leur statut de souveraineté.

Ces quelques éléments permettent de souligner l'existence en Amérique latine d'une réflexion quasi-permanente sur la place et le statut des autochtones dans le processus même de construction des États, ce qui apparaît comme une spécificité régionale dans le cadre d'une réflexion comparative globale. Considérant l'autochtonie comme une catégorie relationnelle et politique qui s'inscrit dans le cadre d'un rapport juridique à l'État et à la souveraineté⁵, il nous paraît important de présenter ici les principales caractéristiques des contextes historiques, sociaux et politiques dans lesquels se déroulent les débats et les luttes pour les droits liés à l'autochtonie en Amérique latine, ainsi que les dynamiques connexes de reconnaissance, de nomination et de mobilisation sociale qui les accompagnent.

Cet article propose d'analyser l'évolution de l'institutionnalisation de l'autochtonie dans la région depuis le régime colonial jusqu'à aujourd'hui, et l'instrumentalisation du droit comme outil de domination et de libération par les acteurs impliqués dans ces processus. Pour ce faire, nous effec-

4. Ce mouvement a fait l'objet de commentaires partiels et ponctuels dans divers travaux. Voir entre autres : Jean-Pierre Lavaud, 2006, « Bolivie : vers l'anarchie segmentaire ? », *Hérodote*, 4/2006, n° 123, pp. 62-81 ; Verushka Alvizuri, 2009, « Mecanismos de cristalización aymara en Bolivia », in Valérie Robin, Carmen Salazar-Soler (eds.), *El regreso de lo indígena. Retos, problemas y perspectivas*, Lima, IFEA, collection « Actes et Mémoires », n° 26, pp. 135-156.

5. Irène Bellier, *op. cit.*

tuons, dans un premier temps, un bref retour sur les évolutions du statut de l'Indien de la période coloniale au début du xx^e siècle. Au-delà des périodes historiques et des courants idéologiques qui se succèdent, il s'est établi et se maintient un paradigme stable et persistant de «l'Indien sous tutelle»⁶ d'une autorité dont la nature varie avec le temps (État, églises, autorités locales, grands propriétaires, etc.). Une situation historique qui marque aujourd'hui encore la vie et les imaginaires politiques dans tous les pays latino-américains. Puis, nous relevons les principaux effets juridiques et politiques du multiculturalisme libéral largement adopté dans la région à partir des années 1980, en soulignant l'amorce d'un processus de décolonisation du droit en faveur de la reconnaissance de droits aux peuples autochtones, tant à un niveau législatif que constitutionnel. Ce mouvement régional s'inscrit dans un contexte international propice à la reconnaissance des peuples autochtones et de leurs droits, en particulier de celui à disposer d'eux-mêmes sur une base d'égalité juridique avec les autres peuples en vertu du droit international et des dispositions de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones (DDPA) de 2007. Dans un même esprit, les constitutions d'Équateur (2008) et de Bolivie (2009) inscrivent les perspectives de l'autochtonie au centre des nouveaux États plurinationaux.

Enfin, nous nous focaliserons sur les controverses et les enjeux autour de l'application du droit à la consultation et au consentement préalable, libre et éclairé des peuples autochtones en Amérique latine, lequel constitue actuellement l'un des instruments les plus revendiqués par les peuples autochtones de la région, comme mécanisme de participation à l'État, comme exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes (dit aussi droit à l'auto-détermination) mais aussi comme remède d'urgence face aux multiples menaces pesant sur leurs territoires ancestraux et leur intégrité culturelle.

6. Raquel Yrigoyen Fajardo, 2009, «De la tutela indígena a la libre determinación del desarrollo, la participación, la consulta y el consentimiento», *El otro derecho*, n° 40, ILLSA, Colombia, pp. 11-55, http://www.derechoshumanosbolivia.org/archivos/biblioteca/el_otro_derecho_no_40.pdf, consulté le 13 mai 2013.

LES HÉRITAGES DU PASSÉ COLONIAL SUR LES NOMINATIONS DU PRÉSENT

La colonie ou la création de l'« Indien »

L'arrivée des Espagnols sur le continent américain a pour corollaire la création de l'« Indien », comme représentation de l'altérité conquise dans les Amériques. La vague coloniale se réalise dans un cadre normatif international qui donne naissance à la *Doctrine de la découverte*⁷ élaborée à partir de la bulle papale *Æterni regis* (1481) qui garantissait au Portugal toutes les terres situées au sud des Îles Canaries et de la bulle papale *Inter caetera* (1493) par laquelle les terres découvertes à l'Occident de l'Europe étaient réparties entre la Couronne espagnole et la Couronne portugaise. L'ensemble des terres qui ne se situaient pas encore sous le contrôle d'un État chrétien étaient considérées comme *Terra nullius*. Ces dispositions légales fondent le déni juridique aux peuples natifs de leur droit à gouverner leurs propres territoires et d'en exploiter leurs richesses.

Dans le cas de la colonisation espagnole, les différentes vice-royautés⁸ créent un statut de l'« Indien » qui intègre les peuples originaires locaux dans un système colonial rigide de domination et d'exploitation. Ce statut justifiait l'instauration de dispositions spécifiques déterminant l'environnement juridique (*Leyes de Indias*), les formes de travail (*tequio, mita* et *encomiendas*)⁹

7. Cette doctrine a fait l'objet de réflexions spécifiques lors de la 11^e session de l'Instance permanente des Nations unies sur les questions autochtones (7-18 mai 2012). Un premier rapport a été rédigé et publié sur cette question : <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/359/18/PDF/N1235918.pdf?OpenElement>

8. Pour mieux administrer le territoire américain sous son contrôle, la Couronne espagnole divise ce dernier à partir de 1521 en vice-royautés (Nouvelle-Espagne, Nouvelle-Grenade, Pérou et Rio de la Plata) et en capitaineries générales (Chili, Guatemala, Yucatan). Dans ces deux types d'entités administratives sont établies des administrations judiciaires (*audiencias*). Des fonctionnaires sont chargés des provinces (*corregidores*) et des districts (*alcaldes mayores*), tandis qu'en Espagne le Conseil des Indes centralise les affaires coloniales.

9. Ces trois institutions organisaient le système de travail dans les colonies espagnoles des Amériques. Le *tequio* (Mexique) et la *mita* (Andes) consistaient en des formes de travail communautaire d'origine préhispanique courantes, qui furent utilisés pour le travail forcé – obligatoire et pouvant être rémunéré – des populations soumises au tribut de la Couronne d'Espagne. Certains peuples colonisés devaient fournir annuellement une certaine quantité de main-d'œuvre en guise de tribut. La gestion de ces institutions se faisait par les *encomiendas*, qui consistaient en l'attribution de main-d'œuvre autochtone à des colons récompensés pour leurs actions envers la Couronne (*encomenderos*). L'organisation du travail des autochtones incombait à ces derniers qui étaient aussi chargés de les évangéliser. Ces institutions ont été officiellement abolies après les guerres d'indépendance, mais dans certaines régions du Mexique elles demeurent toujours en vigueur (Arturo Warman, 2003, *Los indios mexicanos en el umbral del milenio*, México, FCE).

et la réorganisation politico-territoriale (*reducciones*¹⁰, *municipios*¹¹) de l'« Indien ».

La colonie a aussi donné lieu à la création d'institutions hybrides, marquées par l'insertion d'éléments propres aux peuples autochtones dans les systèmes de gouvernance imposés par les conquérants, puis leurs successeurs. Beaucoup de ces institutions ont survécu jusqu'à nos jours et ont permis aux peuples autochtones de conserver des traits identitaires spécifiques, comme c'est le cas, par exemple, du système de charges au Mexique¹².

Néanmoins, la Couronne d'Espagne ne parvient pas à intégrer l'ensemble des nations autochtones de la région et se voit contrainte de développer des relations diplomatiques par traités avec les nations non soumises. Dans la région actuelle du sud chilien, les Mapuche souscrivent ainsi des traités auprès de la Couronne d'Espagne (*Los Parlamentos*)¹³ entre le XVII^e et le XIX^e siècle qui ratifient l'indépendance des territoires mapuche au sud de la frontière marquée par le fleuve Bío-Bío¹⁴.

10. Missions catholiques, généralement dirigées par des prêtres franciscains ou jésuites, dont le but était de regrouper les populations autochtones à la fois pour protéger ces dernières des chasseurs d'esclaves (à la solde des *encomenderos*), les évangéliser, les « civiliser » et les soumettre à certaines formes de travail forcé permettant la production de biens de consommation locaux ou d'objets vendus au bénéfice de la mission.

11. Les *municipios* (municipalités) ont été établis par la Couronne espagnole dans toute l'Amérique hispanique pour gouverner l'Empire à l'échelle locale. Dans ces circonscriptions territoriales étaient administrés le système de travail, la gestion des terres et les *encomiendas*. Les municipalités se sont constituées indépendamment des frontières territoriales autochtones. Pour autant, la municipalité occupe une place importante dans la configuration politique de la plupart des États latino-américains contemporains. Elle constitue une institution incontournable et reconnue, bien souvent à la base des projets d'autonomie politique et territoriale autochtone.

12. Andres Medina, 1996, « Prólogo », in Leif Korsbaek, *Introducción al sistema de cargos*, Mexique, Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 7-25.

13. *Los Parlamentos* correspondent aux traités conclus depuis le XVII^e siècle entre la Couronne espagnole, puis le gouvernement chilien et les Mapuche. Les modes de conclusion de ces traités contraignants mêlaient les formalismes mapuche et espagnol. Sur la quantité et le contenu des Parlements réalisés sous la Colonie espagnole puis sous les Républiques du Chili et d'Argentine, voir C. Contreras Painemal, 2011, *Los Tratados celebrados por los Mapuche con la Corona Española, la República de Chile y la República de Argentina*, Thèse de Doctorat, Freie Universität de Berlin. http://www.diss.fuberlin.de/diss/servlets/MCRFileNodeServlet/FUDISS_derivate_00000010169/Dissertation_Carlos_Contreras_Painemal.pdf; jsessionid=2E767F27203D16281D599F70003BCAA9?hosts=. Concernant les modalités de ces traités et le contexte de la « Frontière », voir José Manuel Zapala, 1998, « L'envers de la « Frontière » du Royaume du Chili. Le cas des traités de paix hispano-mapuches du XVIII^e siècle », *HSAL*, n° 7, premier semestre 1998, pp. 185- 208. <http://www.univ-paris-diderot.fr/hsal/hsal981/jmz98-1.pdf> et Zapala, 2011, « Los Mapuches del siglo XVIII, dinámica interétnica y estrategias de resistencia », Universidad Católica de Temuco, 2 ediciones UC Temuco. <http://antropologia.uct.cl/pdf/ZavalaLosMapuchesdelSigloXVIII.pdf>

14. Comisión de Trabajo Autónoma Mapuche (COTAM), 2003, *Informe de la Comisión de Trabajo Autónoma Mapuche*, Chile. <http://www.memoriachilena.cl/upload/mi973056855-7.pdf>

Les fondements juridiques coloniaux du statut de l'Indien et du régime de ses territoires, (Lois de Burgos de 1512 et Lois des Indes de 1542) confèrent une empreinte légaliste au traitement des thématiques autochtones qui caractérisera les États d'Amérique latine dès leurs indépendances. Ils laisseront plusieurs traces importantes dans le droit international contemporain. Les dynamiques coloniales, qui sont la base même de la création des « Indiens », influencent les processus actuels de définition de l'ethnicité. Amorçées dans les vice-royautés de l'ancienne Amérique espagnole, elles se retrouvent dans les configurations actuelles des droits autochtones correspondant aux espaces géographiques de la colonie. Elles ont aussi influencé plusieurs lois relatives à la question autochtone dans d'autres parties du monde¹⁵.

Ainsi, la manière dont la conquête a été menée joue par exemple un rôle important au moment de reconnaître des droits aux peuples autochtones. La chute des empires Inca, Aztèque et Maya a facilité la mise en place de modes d'administration européens dont les responsables ont utilisé les structures et les réseaux préétablis. La prédominance de certains groupes autochtones – les Incas, les Aztèques, les Mayas – dans l'esprit des colons a eu des conséquences historiques, en particulier celle de marginaliser (ou d'ignorer) d'autres groupes isolés, soumis ou minoritaires – tels que ceux de l'Occident du Mexique ou ceux des Basses Terres en Bolivie et au Pérou. Cela a pour conséquence une invisibilité historique de certains peuples par rapport à d'autres appartenant aux empires précolombiens à qui les institutions nationales et internationales accordent une plus grande importance et une plus grande écoute. Cela se traduit par exemple par un andino-centrisme historique en Bolivie, tant dans la reconnaissance des peuples autochtones que dans la considération des revendications et dans l'élaboration des politiques publiques. Cette différence de traitement, héritage direct de la colonisation, constitue un enjeu important dans la lutte de certains peuples autochtones, dans la région andine, au Mexique et au Guatemala.

15. Pour voir, par exemple, comment les lois espagnoles ont influencé la Loi fédérale des États-Unis consulter : Felix Cohen, 1942, « The Spanish origin of Indian rights in the law of the United States », *The Georgetown Law Journal*. Vol. 31, n° 1. 1942. pp. 1-21. En ce qui concerne le cas des Philippines, consulter : Owen J. Jr. Lynch, 1983, « The Philippine Indigenous Law Collection: An Introduction and Preliminary Bibliography », *Philippines Law Journal*, 58(3), pp. 457-543 et Cathal M. Doyle, 2012, *Indigenous Peoples, Title to Territory, Rights and Resources: The Transformative Role of Free Prior and Informed Consent*, thèse de doctorat, Middlesex University Law School.

Les États indépendants ou les Nations blanches

Les guerres d'indépendance qui se déroulent au XIX^e siècle contribuent à diffuser l'esprit libéral sur le continent. Sous cette bannière, le fondement égalitaire de la société requiert l'abolition de toutes les institutions coloniales et des statuts sociaux. C'est ainsi que les « Indiens » deviennent membres des nouveaux États, mais pas nécessairement des citoyens, un statut réservé aux personnes qui savent lire et écrire et aux propriétaires terriens. Mais si les institutions coloniales ont été abolies, de nouvelles formations telles que les latifundia continuent à servir d'instruments de domination des anciens « Indiens ». Et, si cette catégorie administrative n'existe plus, la hiérarchie sociale et les nominations qu'elle implique restent présentes dans les esprits et dans les faits.

Gouverner en cette période signifie contrôler et disposer de l'ensemble du territoire « national » dont les limites ont été déterminées par les conflits. L'expansion territoriale des jeunes États se réalise à partir de la conquête des terres et des territoires occupés par des populations autochtones, par le droit ou par les armes. L'instrument juridique permet aux jeunes États de déterminer et de délimiter strictement les droits fonciers des Indiens. Les terres restantes sont considérées comme relevant du domaine public, disponibles pour l'administration des États dont la plupart facilite l'installation de colonies d'étrangers dans le cadre de politiques de peuplement des espaces, et cela sans considérer la présence des peuples autochtones qui y vivaient.

Pour les territoires autochtones qui sont parvenus à maintenir leur indépendance sous la Colonie espagnole (territoire mapuche du Chili, Patagonie et Chaco d'Argentine) et qui demeurent de fait non conquis, les nouveaux États chilien et argentin souscrivent des traités ou des accords auprès des nations considérées comme insoumises¹⁶. Par la suite et en parallèle à ces ententes diplomatiques, des lois viennent, par un processus

16. Au Chili, le traité de Taphue de 1825 confirmera la frontière du fleuve Bio-Bio entre le territoire chilien et le territoire mapuche. En Argentine, des traités seront signés avec plusieurs nations autochtones de Patagonie et du Chaco. Si les premiers traités reconnaissent certains degrés d'autonomie aux parties autochtones dans le Chili des premiers temps, les seconds traduisaient une situation de subordination des collectivités autochtones aux institutions argentines. Sur ces questions, voir Abelardo Levaggi, 2002, *Diplomacia hispano-indígena en las fronteras de América. Historia de los tratados entre la Monarquía española y las comunidades aborígenes*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, et Levaggi, Abelardo, 2000, *Paz en la frontera ; historia de las relaciones diplomáticas con las comunidades indígenas en la Argentina. Siglos XVI-XIX*, Buenos Aires, Argentina.

d'internalisation¹⁷, remettre en cause les dispositions des traités coloniaux et de la République pour disposer intégralement des territoires autochtones¹⁸. Le cas échéant, l'usage des armes permet d'appliquer ce que les lois ont déclaré. Des guerres de conquête militaire des territoires autochtones seront menées au sein des fronts de résistance, comme la guerre dite de « Pacification de l'Araucanie » (1868-1883) au Chili¹⁹ ou celle appelée la « Conquête du désert » (1879-1885)²⁰ en Argentine, toutes deux considérées aujourd'hui comme génocidaires. La fixation des limites territoriales des nouveaux États a également entraîné la division de plusieurs peuples par l'instauration de nouvelles frontières administratives et politiques nationales (Mayas, Mapuche, Wayuu, Aymara, Wichi, etc.).

Une fois l'ensemble des territoires autochtones conquis, les idéologies libérales guident l'ensemble des politiques gouvernementales de l'époque. Le libéralisme est ainsi au fondement du projet latino-américain des *Liberadores* envisagé par Simón Bolívar, Antonio José de Sucre et José Martí, qui cherchaient à instituer des pays où l'indianité n'avait pas de place, un projet qui instaura des « nations blanches » niant l'existence des peuples amérindiens. La difficulté, posée à l'époque par les Créoles nés sur le continent américain, de reconnaître les différences socioculturelles et ethniques, est toujours présente dans les sociétés latino-américaines, ce qui alimente les débats sur les droits des peuples autochtones de la région²¹.

17. On entend par internalisation « le transfert graduel des relations avec les peuples autochtones depuis la sphère du droit international vers celle du droit interne ; à l'obligation de parvenir à des accords négociés avec les peuples autochtones, se substitue l'appropriation d'un pouvoir législatif sur ces mêmes peuples et leurs membres », Schulte-Tenckhoff, Isabelle, 1997, *La question des peuples autochtones*, éd. Bruylant, p. 169.

18. Au Chili, la loi de 1852 de création de la Province d'Arauco et la loi de 1866 qui créa les « réductions » mapuche s'inscrivent dans ce schème d'internalisation des traités souscrits entre les autorités Mapuche des *Futalmapu* (juridictions territoriales Mapuche) et la Couronne d'Espagne. Par ces processus, les Mapuche perdront entre 90 à 95 % de leurs territoires ancestraux.

19. Comisión de Trabajo Autónoma Mapuche (COTAM), *op. cit.*

20. Sabine Kradolfer Morales, 2008, « Ser mapuche en Argentina en el umbral del tercer milenio », *Revista del CELSA*, n° 10, Uniwersytet Warszawski, Varsovia, Latinoamericanistas, pp. 37-51.

21. Santiago Bastos, 2011, « Propuestas mayanistas e ideologías étnicas en Guatemala », in Sarah Albiez, et al. (eds), *Ethnicity, citizenship and belonging: practices and spatial dimensions*, Madrid/Frankfurt. Iberoamericana/Vervuert, pp. 135-154.

Nations métisses : prémisses d'une reconnaissance contradictoire et ambiguë d'une altérité

Au cours de la première moitié du xx^e siècle, la plupart des États latino-américains adoptent une nouvelle position face aux peuples autochtones habitant à l'intérieur de leurs frontières. Parfois sous l'élan des révolutions qui contestent les dictatures et les oligarchies qui dominent la politique et l'économie depuis plusieurs décennies (comme c'est le cas du Mexique en 1910, du Guatemala en 1944 et de la Bolivie en 1952), les pays latino-américains sont témoins d'un changement identitaire radical qui concerne non seulement la reformulation des identités nationales dominantes – de nations blanches à nations métisses –, mais aussi la place que les peuples autochtones – une altérité qu'il n'a pas été possible d'effacer au cours du xix^e siècle – occupent dans la définition de cette nouvelle identité.

Par le biais de politiques nationalistes et nationalisatrices, la plupart des États latino-américains promeut, au début du xx^e siècle, un métissage culturel qui repose sur la conformation à la fois autochtone et espagnole des sociétés nationales tout en invisibilisant l'existence d'autres communautés, notamment celles des Afro-descendants. Le métissage est alors non seulement considéré comme à l'origine de ces sociétés – ce qui inspira des mythes fondateurs, décrits par des auteurs tels que le Mexicain Pablo Vasconcelos – mais il constitue aussi un objectif commun à atteindre au nom de la « modernisation » des pays²². Ce changement de paradigme est réalisé par des régimes gouvernementaux dits nationaux-populaires²³.

Ces constructions identitaires nationales donnent lieu à une nouvelle frontière de la différence selon laquelle les peuples autochtones constituent toujours une altérité au sein de la nation métisse. Mais la nature de la distinction dans ce nouvel ordre social n'est plus celle des époques précédentes et cela s'exprime notamment dans les institutions par le remplacement du dénominateur « Indien » par celui d'« Indigène », pour alléger le poids colonial et le sens péjoratif de la nomination historique même si le mot « Indien » est resté dans le langage courant de la société dominante

22. Voir entre autres Magnus Mörner, 1971, *Le métissage dans l'histoire de l'Amérique latine*, Paris, Fayard ; Serge Gruzinsky, 1999, *La pensée métisse*, Paris, Fayard ; Christian Gros, 2000, « Identité ou métissage : la nation en question », *Hérodote*, n° 99, 4, pp.106-136.

23. Voir entre autres Alain Touraine, 1988, *La Parole et le Sang. Politique et société en Amérique latine*, Paris, Odile Jacob ; Alain Rouquié, 1998, *Amérique latine : introduction à l'Extrême-Occident*, Paris, Seuil.

et est utilisé par les autochtones eux-mêmes, à partir des années 1970, comme une manière de renverser le stigmate²⁴.

En cette première moitié de xx^e siècle, certains aspects culturels des peuples autochtones sont valorisés dans le processus de construction des imaginaires nationaux. Les racines *indigènes* sont magnifiées dans les mythologies des États-nations, comme éléments d'une culture mère de la société métisse. Cette folklorisation institutionnalisée masque une réalité moins exaltante, celle de l'abandon forcé (ou fortement encouragé par les États) pour les peuples autochtones de leurs identités, histoires ou coutumes particulières pour devenir des citoyens *lambda* des régimes républicains en construction, façonnés sur les principes fondamentaux et connexes de la nationalité et de la citoyenneté.

C'est une nouvelle fois par la voie institutionnelle et légale que s'établira cet ordre politique qui compte avec le soutien de l'Organisation des États américains et des Nations unies. Ce changement régional repose sur deux grandes dynamiques. La première est celle dite de l'*indigénisme*²⁵ qui se présente comme une variante régionale du courant assimilationniste. La plupart des gouvernements cherchent à intégrer les « populations indigènes » au sein des systèmes nationaux de santé, d'éducation, de travail. À cette fin, ils mènent des politiques spécifiques à l'attention de ces populations « au moyen d'un appareil administratif spécialisé pour induire un changement contrôlé et planifié au sein de la population indigène, de manière à résorber les disparités culturelles, sociales et économiques entre Indiens et non-Indiens »²⁶ et intégrer les peuples autochtones à la société dominante. Le principal objectif consiste à induire un « métissage culturel », puisque, sous l'influence de l'anthropologie culturelle nord-américaine – dont le poids est important encore aujourd'hui dans les débats sur l'autochtonie en Amérique latine –, les autochtones ne sont plus conçus comme une « race » mais comme des cultures différentes qui seraient restées en dehors de la modernité à cause de leur marginalisation²⁷.

24. Yvon Le Bot, 1994, *Violence de la modernité en Amérique latine. Indianité, société et pouvoir*, Paris, Karthala/CNRS.

25. Guillermo Bonfil Batalla, 1970, « Del indigenismo de la revolución a la antropología crítica », in Bonfil et al., *De eso que llaman antropología mexicana*, México, Nuevo Tiempo, pp. 39-65.

26. Henri Favre, 1996, *L'indigénisme*. Paris, Presses Universitaires de France, coll. « Que sais-je? », p. 92.

27. Christian Gros, 1999, « Ser diferente por (para) ser moderno, o las paradojas de la identidad. Algunas reflexiones sobre la construcción de una nueva frontera étnica en América latina », *Análisis Político*, n° 36, pp. 3-20.

La mise en place de ces politiques indigénistes favorise la reconnaissance de droits collectifs pour les populations autochtones dans plusieurs pays de la région. La plupart du temps, il s'agit de droits à caractère temporaire. En effet, l'esprit de l'indigénisme consiste à mener l'assimilation de manière graduelle et non forcée, ce qui donne lieu à l'élaboration d'une protection juridique « transitoire » à cette catégorie de la société. Cette protection inclut le droit pour les peuples autochtones de maintenir (dans une certaine mesure) leurs institutions traditionnelles et celui d'utiliser leurs langues à l'école. Une formule dont l'esprit sera reproduit et diffusé dans le monde par la Convention 107 de l'OIT (1957) qui sera ratifiée par quatorze États de la région²⁸.

D'autres droits reconnus par ce courant indigéniste vont, en revanche, être pérennisés. C'est le cas au Mexique, où la distribution de terres communales (*ejido*) aux peuples autochtones qui a lieu suite à la révolution et à l'abolition du latifundium – l'une des institutions symboles de l'oligarchie – s'insère dans une redistribution foncière générale grâce à laquelle plus de la moitié du territoire national revient aux paysans et aux autochtones. La participation des peuples autochtones dans la constitution du régime postrévolutionnaire a de fait permis, sur la base de la répartition foncière faite par la Couronne espagnole à l'époque coloniale, la reconnaissance de « biens communaux » aux peuples autochtones²⁹. La modification en 1992 de l'article 27 de la Constitution, sous le gouvernement de Carlos Salinas de Gortari, et la réforme néolibérale du régime agraire qui suivit, mirent fin à l'existence légale de la propriété collective des *ejidos* et des communautés autochtones. La Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones offre l'opportunité de revendiquer à nouveau des terres collectives et des territoires pour les peuples autochtones du Mexique.

La seconde grande dynamique qui marque le début du xx^e siècle est celle de la « paysannisation » et de la syndicalisation massive des popula-

28. L'Argentine (1960), la Bolivie (1965), le Brésil (1965), le Costa Rica (1959), la Colombie (1969), Cuba (1958), la République Dominicaine (1958), l'Équateur (1969), El Salvador (1958), Haïti (1958), le Mexique (1959), le Panama (1971), le Paraguay (1969), le Pérou (1960). La plupart d'entre eux – sauf Cuba, la République Dominicaine, El Salvador, Haïti et Panama – ont adhéré depuis à la Convention 169. La Convention 107 a été aussi adoptée par treize pays hors de la région : Angola, Bangladesh, Belgique, Égypte, Ghana, Guinée Bissau, Inde, Irak, Malawi, Pakistan, Portugal, Syrie et Tunisie. Depuis l'entrée en vigueur de la Convention 169 de l'OIT, cette Convention n'est plus soumise à la ratification.

29. Toutefois, le gouvernement a préféré octroyer des titres *ejidatarios* aux « communautés agraires » et non aux populations autochtones en tant que telles, Francisco López Bárcenas, 2005, « *Las tierras indígenas de México: los retos de la regulación* » *Rumbo rural*, Centro de estudios para el desarrollo rural sustentable y la soberanía alimentaria, Año 1/02, Septembre-Décembre 2005, pp. 92-105.

tions rurales, autochtones et non autochtones, promues par les États dans le cadre d'un système politique corporatiste et clientéliste³⁰. Pour bénéficier de la réforme agraire, il est alors préférable, voire obligatoire pour ces populations d'être organisées en syndicats locaux affiliés aux (con)fédérations régionales et nationales qui constituent des réseaux permettant d'obtenir plus facilement et plus rapidement l'attention de l'État. La logique de classe prédomine sur toute autre forme d'identification collective dans ces paradigmes de révolutions nationales. De nombreux secteurs de la population sont à la fois insérés dans des enjeux identitaires distincts de ceux qui sont liés à l'appartenance ethnique et intégrés dans les dynamiques clientélistes des systèmes politiques devenus, pour la plupart, autoritaires. Pour certains auteurs, le processus de « paysannisation » est synonyme de « désindianisation » ; pour d'autres, il provoque des glissements progressifs d'identité, voire une superposition de catégorisations historiques³¹.

Autonomisation politique de l'« Indigène »

À partir des années 1960, de fortes contestations – à la fois des politiques indigénistes et du cadre corporatiste du modèle national-populaire – donnent lieu à une autonomisation des mouvements autochtones à l'égard du cadre promu par l'État. Des mouvements nationaux et internationaux naissent et s'articulent autour de l'appartenance ethnique et de la revendication des droits des peuples autochtones, comme c'est le cas de la Confédération Shuar formée en 1964 en Équateur, du Premier Congrès indigène « Fray Bartolomé de las Casas » (1974) et du Congrès national indigène (1975) au Mexique, ou encore du Congrès mondial des peuples autochtones au Canada (1975), organisé par le *World Council of Indigenous Peoples*, l'une des organisations autochtones internationales les plus actives au cours des

30. Bérengère Marques Pereira, 1994, « Le « corporatisme d'État », quelques perspectives théoriques », *Cahiers des Amériques latines*, n° 16, pp. 147-158 ; Deborah Yashar, 2005, *Contesting citizenship in Latin America. The rise of indigenous movements and the postliberal challenge*, Cambridge, Cambridge University Press.

31. Les processus de *désindianisation*, de *paysannisation* et *ré-indianisation* ont largement été étudiés en Amérique latine, à travers l'histoire des pays ou des groupes locaux, en particulier au Mexique et en Bolivie où les révolutions nationales se sont accompagnées de réformes agraires conséquentes à l'origine d'une assimilation historique entre les catégories « paysans » et « indiens ».

années 1970 et 1980³². Ce vaste mouvement organisationnel se réalise à l'échelle continentale à travers divers rapprochements ou alliances entre organisations latino-américaines et nord-américaines³³.

Toutes ces organisations d'un nouveau genre, à la fois indianistes et autonomes et qui s'opposent à l'indigénisme étatique, apparaissent dans un contexte international favorable. D'une part, la montée en puissance du registre des droits humains permet à la communauté internationale de remettre en cause les systèmes autoritaires de la région et d'incorporer progressivement les revendications des mouvements autochtones dans le cadre international des droits fondamentaux. D'autre part, une anthropologie critique naissante énonçant les effets pervers des politiques indigénistes des États et adoptant un discours militant de « libération de l'Indien » prend de l'ampleur à l'échelle internationale. Celle-ci se construit progressivement à l'issue du 38^e Congrès international des américanistes qui se tient à Stuttgart en 1968 et d'un symposium sur « les conflits interethniques en Amérique du Sud » organisé à La Barbade en 1971³⁴. Ces deux dynamiques internationales favorisent l'organisation des peuples autochtones qui apparaissent bientôt comme des mouvements sociaux et politiques influents dans plusieurs pays du sous-continent.

Vers la fin des années 1970, ce scénario se conjugue avec la pensée multiculturaliste, largement diffusée par les institutions des pays nord-américains dans le cadre du Consensus de Washington et plutôt bien accueillie

32. Pour une liste assez complète des organisations autochtones qui sont apparues à cette période en Amérique latine, voir notamment Yvon Le Bot, (2009), *op. cit.* pp. 49-51. Sur le Mexique, consulter Armando Bartra, et Gerardo Otero, 2008, « Movimientos indígenas campesinos en México: la lucha por la tierra, la autonomía y la democracia », in Moyo, Sam, Yeros, *Recuperando la tierra. El resurgimiento de los movimientos rurales en África, Asia y América latina*, Buenos Aires, CLACSO. pp. 401-428.

33. Sur la dynamique transnationale des mouvements autochtones américains, voir entre autres, Françoise Morin, Roberto Santana (eds.), 2002, *Lo transnacional, instrumento y desafío para los pueblos indígenas*, Quito, éditions Abya-Yala.

34. Lors de ces deux rencontres internationales, des anthropologues américanistes dénoncent « les massacres de populations indiennes, les invasions de leurs terres, les violations de leurs droits les plus élémentaires comme toutes les formes pernicieuses d'une assimilation forcée ». Ce constat les amène à prendre une posture à l'origine d'une anthropologie critique et engagée en Amérique latine. À Stuttgart, une motion condamne « les atrocités contre les peuples indiens et recommande la création d'une organisation qui concerne et diffuse l'information sur toutes ces violations de droits et qui coordonne des actions pour défendre les droits de ces peuples ». Le symposium de La Barbade aboutit à la Déclaration « qui dénonce le colonialisme et l'ethnocide dont l'État, les missions religieuses et les anthropologues sont responsables ». Ses signataires s'engagent à « lutter pour la libération des Indiens ». Les citations sont extraites de l'article suivant : Françoise Morin, 1992, « Les premiers congrès Shipibo-Conibo dans le contexte politique et religieux des années 60-70 », *Journal de la Société des Américanistes*, vol. 78, pp. 59-77.

dans la région. Dans ce contexte, l'ethnicité et l'autochtonie se combinent pour constituer un instrument politique de revendication de droits pour les peuples autochtones dont certains membres ont fortement contribué à l'élaboration de ces derniers dans les espaces internationaux.

MULTICULTURALISME ET PLURINATIONALISME

VERS UNE RECONNAISSANCE RÉGIONALE D'UN SUJET COLLECTIF AUTOCHTONE DE DROIT

Au cours des années 1980-1990, les profondes mutations d'ordre politique, juridique et économique d'inspiration néolibérale qui traversent l'ensemble de l'Amérique latine, vont avoir un impact considérable sur la place des autochtones en tant qu'acteurs de la construction du sujet autochtone, de sa relation à l'État ainsi qu'aux autres peuples dans un contexte croissant de globalisation. Cette période se caractérise par une juridicisation généralisée des droits des peuples autochtones au sein de la plupart des États de la région, à des degrés cependant très divers. Afin de saisir l'évolution significative de l'autochtonie dans la région, nous rappelons ici comment cette période a permis l'émergence de catégories partagées de l'autochtonie et comment se définissent les conditions de mise en œuvre des droits et politiques qu'elles portent.

Néo-indigénisme et formalisation d'un sujet autochtone

Sous les périodes dites de « transition démocratique » qui succéderont aux conflits armés ou aux régimes dictatoriaux, et du fait des mobilisations autochtones³⁵, sera adoptée dans la région une série de lois censées couvrir, au sein d'un même dispositif, les différents domaines qui touchent le quotidien des autochtones : le foncier, les modes d'organisation sociale, le patrimoine culturel, l'éducation et la santé ; ces lois définissent l'autochtone et l'envisagent dans son état individuel ou au sein d'une structure communautaire. Bien que ces législations commencent à subir l'influence d'un droit international et régional des peuples autochtones, certaines d'entre elles maintien-

35. José Bengoa, 2009, *¿Una segunda etapa de la Emergencia Indígena en América latina?*, *Cuadernos de Antropología Social*, núm. 29, 2009, pp. 7-22. Universidad de Buenos Aires. <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=180913914001>

nent les appellations héritées des périodes antérieures : aborigène (terme utilisé par la convention 107 de l'OIT de 1957), indien (*indio*), communautaire « natif », etc. Ces lois se situent à un stade intermédiaire de transition entre l'héritage colonial des appellations qui traduisaient « l'infériorité de race » des populations autochtones et celles utilisées massivement aujourd'hui dans la région et par le régime international des droits des peuples autochtones. Elles sont promulguées dans un contexte de multiculturalisme libéral³⁶ adopté à la fin des années 1980 et qui se caractérise par « une réforme constitutionnelle reconnaissant le caractère multiculturel et pluriethnique des sociétés nationales, puis par des politiques publiques dites *néoindigénistes*. Celles-ci incluent des droits spécifiques pour les populations autochtones et s'insèrent dans un vaste mouvement de décentralisation participative lié à l'application de recettes néolibérales promues par les organismes internationaux »³⁷. Dans cet environnement, les catégories opérationnelles de l'autochtonie subissent l'influence des instruments internationaux de droits des peuples autochtones (Convention 169 de l'OIT de 1989 et projet de Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones depuis 1982) pris en compte par le constitutionnalisme pluraliste caractérisant cette aire géographique à compter des années 1980-1990.

L'apport du droit international : le peuple autochtone comme sujet de droit

En rupture avec l'esprit intégrationniste de la Convention 107 de l'OIT (1957), la Convention 169 de l'OIT sur les droits des peuples autochtones et tribaux (1989) constitue le premier instrument juridique de droit international contemporain à se référer expressément aux peuples autochtones en tant que sujet de droits collectifs³⁸, tout en précisant que le concept de peuple ne pouvait pas bénéficier des effets qui lui sont reconnus en

36. Christian Gros, David Dumoulin Kervran (dir.), 2011, *Le multiculturalisme au concret. Un modèle latino-américain ?*, Paris, Presses de la Sorbonne Nouvelle.

37. Laurent Lacroix, 2011, « État plurinational et redéfinition du multiculturalisme en Bolivie », in Christian Gros, David Dumoulin Kervran, *Le multiculturalisme au concret. Un modèle latino-américain ?*, Paris, Presses de la Sorbonne Nouvelle, p. 137.

38. La Convention, axée sur les droits participatifs et le droit à la consultation préalable et appropriée des peuples autochtones en vue de parvenir à un accord ou d'obtenir un consentement au sujet des mesures envisagées (selon les termes des articles 6 et 7) reconnaît les droits à la terre, au territoire et aux ressources naturelles des peuples autochtones et tribaux ainsi que d'autres droits liés à la reconnaissance et à l'exercice de l'identité culturelle de ces peuples.

droit international³⁹. Quinze États d'Amérique centrale et du Sud, soit la majorité des 22 États parties⁴⁰, ont ratifié cette Convention. Le caractère contraignant de la norme internationale a été étendu par le système interaméricain des droits de l'homme⁴¹ à l'ensemble des États de la région soumis à sa juridiction, et son contenu a été intégré au sein de son corpus général des droits de l'homme. L'énoncé de la Convention et les débats qui se déroulent au cours des années 1990 au sein du groupe de travail des Nations unies sur le projet de Déclaration⁴² ont sans aucun doute influencé les premières vagues de reconnaissance constitutionnelle du sujet collectif de peuples autochtones⁴³. La DDPA adoptée par l'Assemblée Générale des Nations unies, en 2007, marque une avancée considérable dans le processus de décolonisation des statuts, en consacrant l'égalité des peuples autochtones avec les autres peuples, leur droit à l'autodétermination et à disposer d'eux-mêmes et leur droit à s'identifier à des nations et nationalités distinctes. Et alors même que la Déclaration est adoptée, des assemblées constituantes sont ouvertes en Équateur et en Bolivie donnant lieu à

39. Convention 169 de l'OIT, article 1.3 «*L'emploi du terme peuples dans la présente convention ne peut en aucune manière être interprété comme ayant des implications de quelle que nature que ce soit quant aux droits qui peuvent s'attacher à ce terme en vertu du droit international*». La réduction du concept de peuple autochtone au domaine national selon une formule similaire à celle adoptée par la Convention 169 de l'OIT a fait l'objet d'intenses débats au cours de la négociation de la Déclaration. Cette limitation ne sera finalement pas retenue au sein du texte final, plaçant les peuples autochtones dans une position d'égalité juridique avec les autres peuples au regard du droit international.

40. 15 États d'Amérique latine (le Mexique en 1990, la Colombie et la Bolivie en 1991, le Costa Rica et le Paraguay en 1993, le Pérou en 1994, le Honduras en 1995, le Guatemala en 1996, l'Équateur en 1998, l'Argentine en 2000, la Dominique, le Venezuela et le Brésil en 2002, le Chili en 2008 et le Nicaragua en 2010); 4 États européens (la Norvège en 1990, le Danemark en 1996, les Pays-Bas en 1998 et l'Espagne en 2007); Fidji en 1998; un État d'Asie (le Népal en 2007) et un État africain (la République centrafricaine en 2010).

41. Comisión interamericana de derechos humanos (OEA), *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, OEA/Ser. L/V/II., Doc. 56/09, 30 décembre 2009, (<http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/docs/pdf/Tierras-Ancestrales.ESP.pdf>). Les dispositions d'un projet de Déclaration américaine des droits des peuples autochtones sont discutées au sein de l'Organisation des États américains depuis 2003. Les organisations autochtones exigent que la DDPA constitue le seuil minimum de reconnaissance à adopter par la déclaration américaine.

42. Claire Charters, Rodolfo Stavenhagen (eds.), 2010, *Making the Declaration Work: The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, Copenhagen, IWGIA; Irène Bellier, 2012, «*Les peuples autochtones aux Nations unies: la construction d'un sujet de droits/acteur collectif et la fabrique de normes internationales*», *Critique internationale*, 54, pp. 61-80; Irène Bellier, 2006, «*Le projet de déclaration des droits des peuples autochtones et les États américains, avancées et vivages*», in Christian Gros et Marie-Claude Stiegler, *Être indien dans les Amériques aujourd'hui*, Paris, Institut des Amériques, pp. 27-42.

43. Pour de nombreux États, ces vagues de reconnaissance constitutionnelle de droits aux peuples autochtones ont lieu l'année même de la ratification de la Convention 169 de l'OIT par ces États.

des constitutions d'un genre nouveau, de type expérimental⁴⁴ et prévoyant l'instauration d'États plurinationaux.

Le développement du constitutionnalisme pluraliste et l'homogénéisation des catégories nominatives de l'autochtonie

Les années 1980-1990 marquent une importante période de réformes constitutionnelles pour de nombreux États d'Amérique latine qui répondent à des demandes locales de démocratisation et de plus ample reconnaissance des droits de l'homme ainsi qu'à une adaptation systémique aux politiques économiques néolibérales promues par les organisations internationales et régionales⁴⁵. Dès lors que s'ouvrait la possibilité d'enrichir le catalogue constitutionnel des droits de l'homme avec l'incorporation des droits fondamentaux dits de 3^e et de 4^e génération⁴⁶ dans chaque État impliqué dans ce processus de réforme, de nombreuses organisations autochtones se sont mobilisées, avec des succès divers, afin que leur soient reconnus des droits spécifiques au sein de la norme fondamentale, donnant naissance au constitutionnalisme à horizon pluraliste caractérisant la région à compter des années 1980⁴⁷. Ce type de constitutionnalisme forme la base sur laquelle se développe le multiculturalisme libéral dans la région et se compose de trois cycles qui suivent l'évolution du droit international des droits des peuples autochtones: le premier correspond à l'émergence du multiculturalisme libéral et du droit à la diversité culturelle; le

44. Boaventura de Sousa Santos, 2009, «Las paradojas de nuestro tiempo y la Plurinacionalidad», in Alberto Acosta, et Esperanza Martinez, *Plurinacionalidad. Democracia en la diversidad*, Quito, Abya Yala, pp. 21-62.

45. Willem Assies *et al.*, 2002, «Los pueblos indígenas y la reforma del Estado en América latina», *Papeles de Población*, enero-marzo, núm. 31, Universidad Autónoma del Estado de México Toluca, México, pp. 95-115.

46. Les droits fondamentaux de troisième génération correspondent à des droits collectifs qui poursuivent un objectif de solidarité: les droits des consommateurs, le droit au développement, à la paix, à un environnement sain, à la communication et à l'assistance humanitaire. L'existence d'une quatrième génération de droits fondamentaux demeure controversée, certains y incorporant des droits dits de troisième génération comme le droit à l'environnement, le droit de la bioéthique; cependant, cette dernière catégorie se distingue des trois premières générations de droits fondamentaux par son sujet considéré dans son ensemble. Ainsi les trois premières générations de droits concernent l'Homme dans sa vie en société tandis que la quatrième génération s'intéresse à l'Homme en tant qu'espèce humaine; entrent dans cette catégorie les droits au «bien vivre» (*buen vivir*) des dernières Constitutions bolivienne et équatorienne, ainsi que les droits de la nature et de l'eau, en tant qu'entités naturelles, protégées par les mêmes Constitutions.

47. À ce jour, les Constitutions du Chili, d'Uruguay, du Salvador et du Panama ne reconnaissent pas de droits spécifiques autochtones ni la catégorie de peuples autochtones.

second (1989-2005) prolonge et approfondit ce paradigme en intégrant les apports de la Convention 169 de l'OIT et enfin le troisième cycle de constitutionnalisme à horizon pluraliste élaboré au cours des dernières années en Équateur (2008) et en Bolivie (2009) s'inscrit dans l'esprit de la DDDPA de 2007, établit le caractère plurinational de l'État et reconnaît les nations ou les nationalités autochtones comme principales composantes des États, au même titre que les citoyens⁴⁸. Au cours de ces trois phases, le constitutionnalisme à horizon pluraliste convient progressivement du caractère pluriculturel ou multiculturel de l'État ou de la Nation, consacre le sujet collectif autochtone (communautés, peuples, nations et nationalités autochtones), reconnaît la préexistence des peuples autochtones à l'État, introduit le pluralisme juridique à divers niveaux et pose des droits collectifs aux peuples autochtones et aux Afro-descendants. La dernière étape consiste à instaurer un État plurinational dans certains pays, soit l'une des principales et des plus anciennes revendications des mouvements autochtones des pays de la région andine. Cependant, ces constitutionnalisations dans leur ensemble souffrent de contradictions systémiques générées par l'institutionnalisation à un même niveau hiérarchique du cadre d'exercice de politiques néolibérales difficilement conciliables avec l'exercice des droits des peuples autochtones, notamment ceux concernant la gestion des territoires et des ressources naturelles⁴⁹.

Dans le cadre de ce constitutionnalisme à horizon pluraliste, du fait de la circulation des normes internationales et par un effet de contrainte légale et de contagion, on observe une tendance à l'homogénéisation au niveau régional des catégories de l'autochtonie ainsi qu'à l'usage massif, par le droit étatique ou les institutions et organisations autochtones, des concepts d'autochtone (*indígena*), communauté autochtone (*comunidad indígena*) et peuple autochtone (*pueblo indígena*), qui s'imposent au sein des législations néo-indigénistes secondaires adoptées par une majorité d'États⁵⁰. Dans le cas particulier de la Bolivie, la Constitution de 2009 fédère l'ensemble des catégories contemporaines de l'autochtonie qui s'exprimaient jusqu'alors dans ce pays, en introduisant le concept unitaire de

48. Une vision complète et détaillée du constitutionnalisme à horizon pluraliste est apportée par Raquel Yrigoyen au sein de ce même volume.

49. Marco Aparicio, (ed.), 2011, *Los derechos de los pueblos indígenas a los recursos naturales y al territorio. Conflictos y desafíos en América latina*, Icaria Editorial.

50. À titre d'exemple, la loi n° 27811 adoptée par le Pérou en 2002 précise que le concept d'indigène « se comprend et peut être employé comme synonyme d'originaire, traditionnel, ethnique, ancestral, natif ou autre ».

« nations et peuples autochtone-originaire-paysans » (*naciones y pueblos indígena originario campesinos*)⁵¹.

La reconnaissance juridique de principe des collectivités autochtones comme sujets de droits pose un défi à la réglementation de ces droits et en premier lieu celui de l'identification du sujet autochtone, individuel et collectif, à la lumière des développements du droit international.

Les défis de la reconnaissance du sujet individuel et collectif autochtone

Dès lors qu'il est aujourd'hui admis que les autochtones peuvent constituer un peuple, une nation ou bien jouir d'une nationalité distincte (Équateur 2008, Bolivie 2009), leur reconnaissance effective tient aux critères de la qualification de l'autochtonie : quel individu est autochtone et quelle collectivité constitue un peuple, une nation ou une nationalité autochtone ? Quelles appellations désignent ces groupes, et qui fixe ces appellations dans cette lutte symbolique pour la production du sens commun des catégories sociales que Pierre Bourdieu nomme le « pouvoir de nomination », dans une réflexion sur la genèse des classes sociales⁵² ? Puis, une fois déterminé le sujet de droit et posés les droits reconnus, intervient la question de la reconnaissance de la personnalité juridique du sujet du droit, interdépendante d'une juridicisation opérationnelle de ces droits ; sans capacité à exercer les droits ou à les exiger en justice, la reconnaissance normative des droits des peuples autochtones demeurerait sans effet. L'ensemble de ces questions constitue un enjeu fondamental dans la région aujourd'hui, dès lors qu'il s'agit pour l'État de conserver un contrôle sur les populations locales et pour les collectivités autochtones de conquérir, droit après droit, l'exercice de leur droit à disposer d'eux-mêmes consacré par la DDPA. Le droit à l'autodénomination dérive de la mise en œuvre de ce dernier.

51. Xavier Albó, Carlos Romero, 2009, *Autonomías Indígenas en la Realidad Boliviana y su nueva Constitución*, La Paz : Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia/PADEP-GTZ. Nous respectons les marques du genre présentes dans la rédaction originale à propos desquelles nous ne connaissons à ce jour aucun motif précis.

52. Pierre Bourdieu, 1984, « Espace social et genèse des "classes" », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 52-53, juin 1984, pp. 3-14.

Les critères de l'autochtonie : entre critères objectifs et auto-identification

La Convention 169 pose des critères objectifs alternatifs (antériorité d'occupation d'un territoire, traits distinctifs sociaux, culturels, économiques, juridiques et institutionnels) ainsi qu'un critère subjectif supplémentaire, fondamental mais non exclusif, l'auto-identification, afin de préciser l'appartenance à un collectif autochtone. Ce dernier critère prend en compte le sentiment d'appartenance d'un individu à un peuple autochtone et permet au peuple de se définir lui-même comme autochtone et de déterminer ses membres. Dans la région, les dispositions nationales qui reconnaissent des droits aux peuples autochtones reprennent en général une formule « multicritères »⁵³ et, à l'exception des constitutions de Bolivie et d'Équateur, insistent sur le critère de la nationalité en vertu duquel les autochtones sont des nationaux des États, à l'exclusion de toute autre nationalité citoyenne autochtone. Une différence entre les États de la région tient à la portée accordée au critère de l'auto-identification. Si ce critère est aujourd'hui de plus en plus utilisé au sein des recensements nationaux de populations⁵⁴, il l'est bien moins quand il s'agit d'attribuer des droits à l'individu ou à la collectivité autochtone.

À ce jour, seules les constitutions de Bolivie (2009), d'Équateur (2008) et du Mexique (2001) se réfèrent à l'auto-identification comme critère de qualification autochtone. Le Mexique le pose expressément comme critère principal au sein de sa Constitution. D'autres États, comme le Nicaragua, le Venezuela, le Brésil, l'Argentine, le Guatemala ou encore le Chili mentionnent ce droit au sein de lois organiques ou secondaires.

Auto-identification versus identification étatique

À contre-courant du caractère fondamental accordé au principe de l'auto-identification par la Convention 169 et la DDPA, certaines lois,

53. Aux critères de la Convention 169 s'ajoutent ceux de la non-domination et de la différence ethnique.

54. Susana Schkolink, Fabiana Del Popolo, 2005, « Los censos y los pueblos indígenas en América latina: una metodología regional », communication présentée au Séminaire international « pueblos indígenas y afrodescendientes de América latina y el Caribe, relevancia y pertinencia de la información socio-demográfica para políticas y programas », CEPAL, Santiago de Chile, 27-29 avril 2005, <http://www.eclac.org/celade/noticias/paginas/7/21237/FdelPopolo-SScholnick.pdf>

comme la loi chilienne n° 19.253 de 1993⁵⁵, mettent en place explicitement ou implicitement des mécanismes d'identification étatique du sujet individuel ou collectif autochtone. De nombreux dispositifs normatifs nationaux⁵⁶ énumèrent nominativement, et limitativement, les collectifs autochtones qui seront sujets de droits (sous les catégories d'ethnies, de peuples, etc.). En rejet de ces formes d'identification étatique, les représentants des peuples autochtones revendiquent la prépondérance de l'application du critère de l'auto-identification comme conséquence directe de l'exercice de leur droit à l'autodétermination reconnu par le droit international (Pacte international des droits civils et politiques, et Pacte des droits sociaux, économiques et culturels de l'ONU, de 1966) et le droit des peuples autochtones (DDPA). Ils exigent d'être identifiés selon leurs propres appellations : Rapa Nui et non plus Pascuense ; Wichi et non Mataco ; Qom et non Toba ; Ayuuk et non Mixe ; Wixarika et non Huichol ; Rarámuri et non Tarahumara ; Enlhet et Enenl pour désigner les personnes auparavant identifiées comme Sapuki, Angaité Sapuki, Angaité Lengua, Guentuse, Guaná, Sanapaná (entre autres) ; la liste est longue⁵⁷. Se pose ensuite la question de la reconnaissance de la personnalité juridique du sujet autochtone. Pour les collectivités autochtones, il s'agit de jouir du niveau de reconnaissance le plus élevé dans leur rapport avec l'État et le plus adapté à leur forme d'organisation propre.

Une affaire de personnalité juridique

Corollaire de la reconnaissance des collectifs autochtones comme sujets de droits, la personnalité juridique permet d'exercer et d'exiger le respect de leurs droits. Cette question est directement liée à la revendication de reconnaissance des institutions autochtones comme bases de l'exercice des différents degrés du droit à l'autodétermination reconnu par le droit inter-

55. En l'absence de patronyme autochtone d'un individu qui revendique une identité autochtone, la loi chilienne 19.253 prévoit un dispositif d'identification étatique, subordonnant la reconnaissance de l'appartenance autochtone à l'émission d'un certificat octroyé par la CONADI (Corporation de développement autochtone). Ce dispositif demeure en vigueur malgré la ratification de la Convention 169 par le Chili en 2008.

56. Citons par exemple de nombreuses législations d'États fédérés du Mexique (Hidalgo, Jalisco, Campeche etc.), du Guatemala, ou encore le registre officiel des peuples autochtones que souhaite élaborer le gouvernement péruvien pour mettre en œuvre la loi sur la consultation libre, préalable et éclairée des peuples autochtones (cf. *infra*).

57. Au sein du Chaco Boréal, Nicolas Richard montre que presque tous les groupes autochtones du Chaco ont changé d'ethnonyme au cours de ces dernières décennies : Nicolas Richard, 2011, « La querelle des noms. Chaînes et strates ethnonymiques dans le Chaco Boréal », *Journal de la Société des Américanistes*, n° 97-2, pp. 201-230.

national des peuples autochtones. Le mouvement zapatiste du Chiapas et sa forte revendication à l'autonomie illustre, par exemple, la lutte qui peut exister pour le contrôle étatique ou autochtone des *municipios* au Mexique⁵⁸. De même, la reconnaissance de systèmes de droits propres a constitué, ces dernières années, un thème central de débats dans l'élaboration de lois dans les États de Oaxaca, de Puebla et d'Hidalgo.

La qualification de droit public ou de droit privé de cette personnalité juridique représente un véritable enjeu de sa reconnaissance pour les collectivités autochtones, dès lors que la personnalité juridique de droit public trouve son origine dans la préexistence de collectivités autochtones à l'État, ce qui les place dans un rapport de coordination à l'État régi par le droit public, et non de subordination. La reconnaissance étatique de leur existence est alors simplement déclaratoire. Les collectivités autochtones de la région revendiquent dans leur ensemble la reconnaissance de la personnalité juridique de droit public de peuple autochtone. Cependant, une majorité de législations reconnaît uniquement une personnalité juridique de droit privé aux communautés autochtones. Certaines législations comme celles du Paraguay (2003), Nicaragua (loi n° 445 de 2003) posent le caractère déclaratoire de la reconnaissance des communautés par l'État. Pour d'autres législations comme, par exemple, la loi 19.253 du Chili⁵⁹ et certaines législations provinciales d'Argentine, la reconnaissance est constitutive⁶⁰. Pour exister juridiquement et exercer les droits reconnus, les collectifs autochtones doivent se constituer et se réorganiser selon des

58. Burguete Cal y Mayor Araceli, 2011, «El municipio en Chiapas en la coyuntura zapatista: un actor inesperado», *Mexican Rural Development Research Report*, Report 16, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 34 p.

59. La loi chilienne 19.253 de 1993 instaure un modèle de communauté autochtone unique pour l'ensemble des peuples autochtones du Chili (neuf selon la loi qui les désigne comme ethnies), composé d'un président, secrétaire et trésorier et qui peut cesser d'exister selon des critères prévus par la loi. Cette structure heurte par exemple le fonctionnement mapuche en *lof*, organisation politique socio-culturelle mapuche de base et déplace les autorités mapuche elles-mêmes aux fonctions politiques et spirituelles (*logko*, *machi*, *nempin*, etc.). Aukin Wallmapu Ngulam, Consejo de Todas las Tierras, 1997, *El Pueblo Mapuche y sus Derechos Fundamentales*, Temuco, Impresos Kolping.

60. En Argentine, la personnalité juridique de droit public non étatique des communautés autochtones a été reconnue au sein de la loi des services audiovisuels de 2010. Cependant le projet de code civil et commercial présenté par le gouvernement leur reconnaît seulement une personnalité juridique de droit privé. (Voir : <http://sogip.wordpress.com/2012/05/16/argentina-analisis-del-ante-proyecto-de-codigo-civil-y-del-derecho-de-los-pueblos-indigenas-a-la-tierra-y-al-territorio-argentina-analisis-du-projet-de-nouveau-code-civil-et-du-droit-a-la-terre-et/>). Par ailleurs, certaines provinces conditionnent l'exercice des droits autochtones à la constitution sous forme de communautés dont les critères sont imposés par la loi, sans respect du caractère déclaratoire de la reconnaissance des communautés autochtones en droit argentin.

schèmes fixés par le droit étatique. Dans d'autres cas, le manque de reconnaissance de leur personnalité juridique ou encore les difficultés à l'acquiescer, poussent les collectivités autochtones à s'organiser sous d'autres formes, comme celles des organisations non gouvernementales et des associations civiles, et cela en vue de faire valoir leurs droits.

Ces contraintes juridiques externes génèrent bien souvent des divisions et des déstructurations au sein des institutions propres autochtones que les nouvelles formes d'organisation étatique viennent concurrencer. Au Mexique, bien que la Constitution réformée en 2001 reconnaisse le droit à l'autodétermination des peuples autochtones, elle ne se réfère pas à une personnalité juridique leur permettant l'exercice de ce droit, au contraire de la Constitution de l'État de Oaxaca de 1990 (article 16). La reconnaissance déclaratoire de la personnalité juridique des peuples et communautés autochtones constitue ainsi l'un des défis du droit des peuples autochtones de la région que tente d'uniformiser la jurisprudence de la Cour interaméricaine des droits de l'homme (CIDH). Cette dernière a, en effet, estimé que « l'octroi de la personnalité sert à rendre effectifs les droits préexistants des communautés indigènes, qu'ils exercent de façon historique, et non à partir de leur naissance en tant que personnes juridiques. Leur système d'organisation politique, économique, sociale, culturelle, religieuse et les droits qui en découlent [...] ne sont pas reconnus à la personne juridique qui doit être constituée pour satisfaire une exigence juridique formelle, mais à la Communauté en tant que telle »⁶¹.

UN ENJEU ACTUEL : LE DROIT À LA CONSULTATION ET AU CONSENTEMENT COMME CATALYSEUR DE MOBILISATIONS SOCIALES

Les conjonctures internationale et régionale précédemment décrites ouvrent de nouvelles perspectives et génèrent de nouveaux enjeux tant pour les peuples concernés que pour les États et les sociétés d'Amérique latine. Elles ont pour effet de relancer le débat autour des droits des peuples autochtones, de leur application effective mais aussi sur la place et le rôle politique de ces peuples au sein des États et des institutions ainsi que leur participation aux décisions qui les concernent. C'est dans ce contexte que le droit à la consultation et au consentement libre, préalable et éclairé se

61. CIDH, 29 mars 2006, *Fond et réparations, Communauté indigène Sawhoyamaya c. Paraguay*, Série C n° 146, § 88 et 89.

trouve au centre des revendications d'un nombre important de mobilisations autochtones en ce début de XXI^e siècle. Selon les normes internationales, ce dernier doit être appliqué dans plusieurs situations précises : lorsqu'un projet affecte les terres et/ou les territoires des peuples autochtones (sont incluses les ressources naturelles qui se trouvent dans ces aires), en cas de déplacement forcé et/ou de réparation et de restitution, dans le cadre préparatoire de programmes spéciaux ou de mesures législatives pouvant concerner ces peuples, sur les politiques de protection environnementale⁶².

Une revendication d'ampleur régionale

Parmi les mobilisations les plus récentes et les plus couvertes médiatiquement, citons pour exemple les marches réalisées en 2011 puis en 2012 par les deux principales organisations autochtones de Bolivie, la CIDOB et le CONAMAQ⁶³, qui s'opposent à un projet d'autoroute devant traverser le Territoire Indigène et Parc National Isiboro Sécure (TIPNIS) et aux nouveaux projets d'exploitation minière ou pétrolière sans consultation préalable des populations locales ; les manifestations répétées depuis 2010 du Pacte d'Unité, formé à l'issue du conflit de Bagua (2009)⁶⁴ par les principales organisations autochtones et paysannes du Pérou contre les projets miniers pour la révision de la Loi de consultation et de son texte réglementaire dont l'existence constitue une première historique en Amérique latine ; ou encore le soulèvement au Panama, en 2012, du peuple Ngäbe-Buglé qui refuse, conformément à des accords signés avec le gouvernement national en 2011, toute modification de la loi qui viserait à annuler l'in-

62. En particulier les articles 10, 11, 19, 28, 29 et 32, de la Déclaration et les articles 6, 15, 16, 17, 22, 27 et 28 de la Convention 169 de l'OIT. Pour un commentaire détaillé du contenu de ces articles, voir Raquel Yrigoyen Fajardo, 2012, « ¿En qué casos se requiere el consentimiento previo, libre e informado? », *IUS360°*, <http://www.ius360.com/articulos/derecho-constitucional/2012/04/en-que-casos-se-requiere-el-consentimiento-previo-libre-e-o>, consulté le 28 juin 2012.

63. *Confederación Indígena de Bolivia* (CIDOB), *Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu* (CONAMAQ).

64. Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH), 2009, *Perú-Bagua. Derramamiento de sangre en el contexto del paro amazónico. Urge abrir diálogo de Buena Fe, Informe de misión a Perú Sucesos de Bagua*, coordonné par Rodolfo Stavenhagen, ancien Rapporteur Spécial des Nations unies sur les droits des peuples autochtones et Elsie Monge, Directrice de la Commission œcuménique des droits de l'homme (CEDHU). <http://es.scribd.com/doc/21525460/FIDH-Informe-de-Mision-a-Peru-Sucesos-de-Bagua-R-Stavenhagen>; Surrallés, Alexandre, 2011, « Bagua 2009 », *Revista Argumentos*, año 5, n° 1. Marzo 2011. http://www.revistargumentos.org.pe/bagua_2009.html ISSN 2076-7722.

terdiction d'octroyer des concessions minières et de construire des barrages hydro-électriques en territoires autochtones.

Ailleurs, la question de la consultation et du consentement n'en est pas moins débattue et fait aussi l'objet de polémiques importantes. En Équateur et au Guatemala, des marches menées en mars 2012 par des organisations autochtones contre les politiques minières, pour une meilleure redistribution des terres et une protection des sources hydriques de la privatisation ont permis, entre autres résultats, d'ouvrir un débat national sur la consultation préalable à l'élaboration de lois, et avant tout projet d'exploitation des ressources naturelles, tant pour les peuples autochtones que pour d'autres secteurs de la société nationale.

Nombre de ces situations révèlent une divergence d'intérêts et de priorités entre États et peuples autochtones. Alors que les premiers daignent, souvent sous la pression des mouvements autochtones et des organisations internationales, mettre en place des processus de consultation préalable, libre et éclairée tout en ayant conscience du caractère non contraignant des résultats de celle-ci, critère sur lequel ils insistent de manière systématique, les seconds, quant à eux, revendiquent prioritairement le droit au « consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause » (selon les termes de la DDPA) qui implique d'une part, un processus automatique et initial de consultation et d'autre part un caractère irrémédiablement contraignant. Lorsque les États se focalisent sur les méthodes et les procédures, les peuples autochtones appellent à participer à l'élaboration de celles-ci, à respecter les procédures locales de décision et leurs résultats.

Entre théorie et pratiques : les (en)jeux d'interprétation des mécanismes de la consultation

Le principal enjeu réside dans l'interprétation des principes énoncés par les normes internationales, en particulier la DDPA et la Convention 169 de l'OIT selon lesquelles les peuples autochtones ont le droit de participer effectivement aux décisions qui les affectent et doivent, par conséquent, être consultés par les États en vue d'obtenir leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause, ou de parvenir à un accord⁶⁵.

65. Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF) et Oxfam, 2011, *El derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas. La situación de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*. Lima, DPLF y Oxfam.

Il s'agit donc bien d'un droit au consentement et non pas seulement, ni simplement, d'un droit à la consultation. Celle-ci ne doit pas être une fin en soi mais le moyen d'obtenir le consentement des peuples autochtones. Dans cette optique, la consultation relève de la procédure et le consentement constitue une finalité.

En théorie, le droit à la consultation pour le consentement libre, préalable et en connaissance de cause se présente comme un processus de négociation entre parties engagées dans un dialogue ouvert, respectueux et multilatéral. Il ne doit pas se résumer à un simple acte d'information de la part des États à l'égard des peuples concernés par un projet, ni même se solder par un vote de ces derniers sans débats. L'accord entre les parties doit résulter d'une négociation «de bonne foi» qui débouche sur un acte obligatoire ou contraignant pour chacune des parties⁶⁶. Ainsi, la consultation ne peut être considérée comme une simple formalité que l'État doit accomplir ni même un droit de veto des peuples autochtones sur les décisions des États, ce que craignait par exemple le Canada au moment de se positionner sur la Déclaration⁶⁷ et qui, depuis, a changé de stratégie en reconnaissant celle-ci pour mieux asseoir son caractère non contraignant⁶⁸. Ici, la question du principe de bonne foi des États, évoquée de manière récurrente dans les normes internationales, paraît centrale et reste problématique, celle-ci étant à l'origine de nombreux conflits locaux.

Un autre enjeu, peu débattu mais directement en lien avec le principe de bonne foi, est celui des modalités de consultation qui se révèlent déterminantes pour obtenir le consentement des peuples autochtones ou parvenir à un accord entre les peuples autochtones et les États. Aussi nombreuses que fondamentales, les questions relatives à l'organisation de la consultation (quand, pourquoi, comment et qui) ne paraissent jamais être clairement définies. Bien souvent, ce sont les États qui engagent le processus de consultation et qui, du même coup, déterminent préalablement un certain nombre de critères comme les dates, les populations cibles,

66. Jorge Agurto, 2011, «Lo esencial del Derecho a la consulta», <http://servindi.org/actualidad/opinion/50024>

67. Adelfo Regino Montes et Gustavo Torres Cisneros, 2010, «La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: base de la nueva relación entre los pueblos indígenas, los Estados y las sociedades», in Claire Charters, Rodolfo Stavenhagen (eds), *Making the Declaration Work: The United Nations Declaration on the rights of Indigenous Peoples*, Copenhagen, IWGIA, pp. 146-177.

68. Bartolomé Clavero, 2012, «Les effets de la Déclaration des Nations unies à 5 ans de son adoption», Conférence inaugurale, Encuentro Multidisciplinar sobre Pueblos Indígenas, 5-6 juin 2012, Séville. <http://www.sogip.ehess.fr/spip.php?article434>

les méthodes, les interlocuteurs privilégiés, et l'importance accordée aux résultats de la consultation. Le manque de consultation préalable entre les parties dans l'élaboration du processus de consultation génère une confusion générale qui perdure tout le temps de la consultation, impliquant du même coup une méfiance réciproque entre peuples autochtones et États.

Ainsi, la consultation peut-elle se révéler inefficace, sans conséquence, voire fantaisiste malgré le caractère formel des procédures. Il en a été ainsi, par exemple au Chili où une réforme constitutionnelle présentée en 2009 devait permettre la mise en place par voie législative d'un contrôle migratoire vers le territoire insulaire de Rapa Nui. Une procédure de consultation fut instaurée pour définir des modalités de résidence et de visite à Rapa Nui, respectueuses de la protection de l'environnement et du développement durable de ce territoire. Cette mesure constituait une revendication de longue date des Rapa Nui devant permettre de préserver indirectement leur patrimoine naturel et culturel, ainsi que leur intégrité culturelle. Bien que le projet finalement adopté différât fondamentalement du projet initial sur lequel s'étaient prononcés favorablement les Rapa Nui, il fut décrété qu'un nouveau processus de consultation n'était pas nécessaire⁶⁹. Or, dans le cadre des procédures législatives et constitutionnelles, les peuples autochtones doivent être consultés à chaque étape significative du processus d'élaboration de la disposition, depuis sa genèse jusqu'à son adoption⁷⁰.

De même, le processus de consultation ne garantit généralement pas plus l'information sur les conséquences multiples et à long terme du projet, qu'il n'intègre la possibilité de s'opposer à un projet soumis à la consultation⁷¹. Cela explique en grande partie la priorité absolue accordée au droit au consentement par les peuples autochtones et l'organisation croissante d'opérations d'auto-consultation préalable que réalisent les peuples

69. Leslie Cloud, 2012, « Quels droits le gouvernement est-il disposé à nous reconnaître en tant que peuple Rapa Nui ? (R. Tucki Tepano) – Le Peuple Rapa Nui, l'État chilien et la régulation de la migration vers Te Pito O Te Henua (Rapa Nui) », SOGIP-*Scales of governance and Indigenous Peoples* [En ligne], 23 mai 2012. ISSN 2260-1872 ; <http://www.sogip.ehess.fr/spip.php?article419>

70. Rapporteur Spécial des Nations unies sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des autochtones, 2009, « Principios internacionales aplicables a la consulta en relación con la reforma constitucional en materia de derechos de los pueblos indígenas en Chile », 24 de abril de 2009, http://www.politicaspUBLICAS.net/docs/Relator_especial_InformeConsulta-Chile24Abril2009.pdf

71. Irène Bellier, 2008, « Le développement et les peuples autochtones : conflits de savoirs et enjeux de nouvelles pratiques politiques », in Bellier Irène, Gabas Jean-Jacques, Geronimi Vincent, Vernières Michel, Viltard Yves, *Savoirs et politiques de développement. Questions en débat à l'aube du XXI^e siècle*, Paris, Karthala/GEMDEV, pp. 119-139.

autochtones eux-mêmes, notamment au Pérou et en Équateur, pour éviter les pièges ou les limites de la consultation mise en place par les entreprises et les États.

Vers un mouvement régional de réglementation et une vigilance internationale ?

Pour tenter de réduire le nombre de conflits liés à ces malentendus, certains pays latino-américains prévoient de légiférer sur le droit à la consultation et au consentement des peuples autochtones et sur les processus pour le mettre en œuvre. Le Pérou est le premier d'entre eux à avoir promulgué une loi de consultation en août 2011 puis son règlement en avril 2012⁷². Ces deux textes sont toutefois contestés par les principales organisations autochtones qui demandent leur révision et la prise en compte des propositions présentées par les peuples autochtones qui n'ont pas été consultés lors de l'élaboration finale de ces lois. Les demandes de modification concernent principalement le respect du droit au consentement par la consultation libre, préalable et éclairée et celui de participer de manière effective à la prise des décisions et de mise en œuvre des politiques publiques concernant les peuples autochtones. Le pouvoir de décision finale, octroyé à l'État dans le cadre de projets en territoires autochtones, est contesté par les organisations autochtones du pays qui réclament la création d'une « institution autochtone autonome au sein de la structure de l'État » chargée de veiller au respect des droits des peuples autochtones⁷³.

En Bolivie, le conflit du TIPNIS portant directement sur la question de la consultation, l'insistance de Haut-Commissariat des Nations unies pour légiférer sur ce processus, et la présentation de plusieurs projets de loi sur ce thème par les principales organisations autochtones ont incité le gouvernement d'Evo Morales à réintégrer, en 2012, la nécessité d'élaborer une loi-cadre de consultation après avoir retiré ce projet de l'agenda législatif l'année précédente. Toutefois, toutes les organisations autochtones ne participent pas à l'élaboration du texte. Seules celles qui sont proches du

72. Ley n° 29785. Ley de derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el convenio 169 de la OIT; Reglamento de la ley n° 29785, decreto supremo n° 001-2012-MC.

73. El Estado peruano consume violación de derechos de los pueblos indígenas, mediante la reglamentación de una inconstitucional ley de consulta, Déclaration du Pacte d'Unité (Conacami-Aideseq-Anamiap), 4 mars 2012.

gouvernement y contribuent. En revanche, celles qui se présentent comme contestataires se voient marginalisées par le pouvoir.

Au Mexique, le droit à la consultation des peuples autochtones a fait l'objet de plusieurs projets de loi depuis la réforme constitutionnelle de 2001 sans jamais pouvoir se concrétiser. La version actuellement discutée par le Congrès, intitulée Projet de loi générale de consultation des peuples et communautés autochtones est très critiquée par certaines organisations autochtones. Sur la forme, et quant à l'organisation du processus de consultation, ces dernières dénoncent le manque d'informations mises à disposition par la Commission pour le développement des peuples autochtones (CDI), chargée de les consulter dans la phase d'élaboration de la norme. On note à cet égard la faible participation des organisations autochtones dont certaines se sont abstenues d'entrer dans le débat sur le projet de loi qu'elles ne reconnaissent pas comme un véritable processus de consultation. Sur le fond, le contenu du texte fait lui aussi l'objet de commentaires. D'une part, il est prévu que la mise en œuvre de la consultation se rapporte à l'ensemble des mesures ou projets concernant uniquement les droits des peuples autochtones reconnus par la loi nationale ; or, d'après les normes internationales, les peuples autochtones doivent être consultés à chaque fois que leurs intérêts sont concernés. D'autre part, la consultation ne s'engage qu'à partir du moment où le projet est élaboré et non en amont, lorsque l'éventualité même du projet est discutée, ce qui annihile toute forme de participation et de consultation de ces peuples dans l'approbation du projet ou des mesures en question. Enfin, il est exclu que la consultation porte sur les aspects budgétaires des projets, ce qui occulte tout un pan de la négociation. Malgré ces polémiques, le droit à la consultation et au consentement commence à être débattu au sein de quelques États fédérés comme dans l'État de Mexico ou celui de San Luis Potosi.

Au Chili, l'absence de loi de consultation n'est pas considérée comme un obstacle au respect de ce droit, même si depuis 2009 ont été engagés divers processus de consultation destinés à élaborer le dispositif normatif de réglementation de la consultation qui, à ce jour n'a abouti à aucun résultat. La ratification de la Convention 169 de l'OIT en 2008 a signifié une véritable judiciarisation du droit à la consultation libre, préalable et éclairée de la part de collectivités autochtones sur la base de la reconnaissance par le Tribunal constitutionnel en 2000 du caractère directement applicable de l'article 6 de la Convention relatif à ce droit (*Rol* 309-2000). Par conséquent, même en l'absence de réglementation nationale conforme au droit international des droits des peuples autochtones, l'État

et son administration sont obligés de consulter les peuples autochtones pour toute mesure légale ou administrative susceptible de les affecter. En application de ce principe, de nombreux projets (entre autres miniers et hydroélectriques) ont été paralysés par des cours d'appel pour violation du droit à la consultation. La Cour suprême qui, encore récemment, se refusait à ratifier le caractère exécutoire du droit à la consultation et l'assimilait à un processus de participation citoyenne prévu par la loi de l'environnement 19.300, semble revenir peu à peu sur sa position initiale et a rendu quelques décisions de justice en faveur du respect du droit à la consultation tel qu'il est établi par la Convention internationale.

Toutes ces tentatives législatives et ces débats politiques sont suivis par les organismes internationaux, en particulier par l'actuel Rapporteur Spécial des Nations unies sur les questions autochtones, James Anaya, qui effectua une mission d'observation en mars 2012 au Costa Rica pour évaluer spécifiquement les conditions de réalisation d'une consultation des peuples autochtones susceptibles d'être affectés par la construction du barrage hydroélectrique El Diquís⁷⁴. Au-delà de l'importance historique que la mission d'enquête produit au niveau local quant à la reconnaissance et au respect des droits des peuples autochtones, cette visite signifie aussi qu'à un niveau plus global, les organisations internationales semblent vouloir désormais veiller plus strictement à l'application du droit à la consultation préalable, libre et éclairée en vue d'un consentement ou d'un accord entre États et peuples autochtones. Cette fonction de surveillance et d'intermédiation que semble vouloir assumer le Rapporteur Spécial sur cette question reçoit le soutien d'une grande partie des organismes internationaux qui le mandatent et qui travaillent depuis des décennies à faire appliquer ce droit au principal bénéfice des peuples autochtones.

Le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause : un droit à la croisée des enjeux de l'autochtonie

Par effet d'emboîtement, la revendication à la consultation et au consentement soulève, de manière directe ou indirecte, un ensemble de questions relatives au respect et à l'application d'autres droits des peuples

74. Pour plus d'informations sur ce projet, voir James Anaya, 2011, La situation des peuples autochtones touchés par le projet hydroélectrique El Diquís au Costa Rica, http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/18session/A.HRC.18.35.ADD.8_fr.pdf

autochtones établis au niveau international et parfois au niveau national comme le droit de propriété des peuples autochtones sur les terres et sur les ressources naturelles dans leurs territoires, le droit à l'autonomie de décision, de gestion et d'organisation, le droit à des institutions propres, ou encore le droit de participer aux décisions qui les concernent. En somme, les conflits autour du droit à la consultation et au consentement évoquent directement différents aspects du droit à l'autodétermination des peuples autochtones, ce qui paraît toujours difficilement acceptable pour les États⁷⁵.

Si en Amérique latine, la considération légale et politique des droits des peuples autochtones semble importante, il reste toutefois encore beaucoup de chemin à parcourir pour que les principes de la DDDA soient adoptés et respectés. Toujours est-il que le texte onusien a, semble-t-il, eu pour effet de relancer les perspectives des droits définis par la Convention 169 de l'OIT, en particulier celui de la consultation et du consentement, dans le contexte d'une entrée dans un cycle de développement basé, une nouvelle fois, sur des activités d'extraction à grande échelle qui représentent une vraie menace pour les territoires et les peuples autochtones. Tel est le cas des peuples autochtones Wixarika, de plusieurs autres peuples de l'État fédéré de Guerrero, et ailleurs au Mexique, qui se saisissent du droit à l'autodétermination pour défendre des territoires dans lesquels ont été planifiés de grands projets de type extractif, et pour mettre en place leurs autonomies.

Le thème de la consultation et du consentement ne renvoie pas seulement à un ensemble de droits connexes tout aussi primordiaux pour les peuples autochtones. Il interpelle également la définition et la détermination même de ces derniers. En tant que sujets « exclusifs » du droit à la consultation préalable, libre et éclairée en vue d'un consentement ou d'un accord, les peuples autochtones doivent justifier de leur autochtonie ou être reconnus comme tels par les États.

Au Pérou, l'application de la loi de consultation implique le recensement préalable des peuples autochtones, ce qui jusqu'à présent n'avait jamais été réalisé. Cette opération de comptage a ouvert deux débats de fond entre les peuples autochtones et l'État. Le premier concerne la définition même de la catégorie de peuples autochtones. La loi considère « la descendance directe des populations natives du territoire national » comme l'un des critères dits « objectifs » d'identification. Cette variable est contestée par les organisations autochtones qui demandent à ce que soient consi-

75. Adelfo Regino Montes et Gustavo Torres Cisneros, *op. cit.*

dérées comme autochtones toutes les personnes d'ascendance précoloniale, sans obligation d'affiliation directe, ce qui permet d'intégrer à la liste des peuples autochtones certaines organisations paysannes (*rondas campesinas*) et des populations vivant sur la côte Pacifique (*pueblos costeros*). L'enjeu est double, à la fois démographique et politique. Le second débat concerne le type de droit à la consultation. Alors que la loi définit un droit à la consultation sur les mesures législatives ou administratives qui affectent, entre autres, les droits collectifs des peuples autochtones, ces derniers souhaitent que la consultation soit appliquée pour tout type de droit autochtone, aussi bien collectif qu'individuel. Cette revendication vise à lutter contre l'instauration par l'État de frontières ethniques quasi définitives.

En Bolivie, le conflit du TIPNIS soulève une polémique quant à la population devant être consultée. D'un côté, le gouvernement d'Evo Morales considère que l'ensemble des habitants du territoire concerné par le projet autoroutier doit donner sa position, c'est-à-dire les peuples autochtones titulaires du territoire ainsi que les paysans producteurs de feuilles de coca installés dans le sud, qui sont numériquement dix fois plus nombreux et sont favorables au projet. À l'inverse, les peuples autochtones titulaires du territoire (Mojeño-Trinitarias, Chimanés y Yuracarés) semblent catégoriquement opposés au projet de route. D'août à octobre 2011, ils ont organisé une première grande marche contre ce dernier puis une seconde d'avril à juin 2012 pour refuser ce qu'ils nomment la « post-consultation » proposée par le gouvernement, considérant qu'elle est désormais inutile après ces deux actions de mobilisation. À travers ce conflit, c'est la catégorie constitutionnelle de « nations et peuples indigène originaire paysans » qui se voit remise en cause et en particulier son fondement relatif à la préexistence coloniale de ces trois catégories, produits de l'histoire bolivienne, en générant une différenciation croissante entre les organisations sociales et cette nomination unificatrice portée dans la loi constitutionnelle.

L'affaire du TIPNIS montre combien la question des ayants droit à la consultation préalable, libre et éclairée et au consentement préalable, libre et en connaissance de cause peut s'avérer ambiguë et constituer un enjeu important en termes de définition des peuples autochtones et de leur caractère précolonial qui permet de légitimer des droits collectifs spécifiques. Mais au-delà de ces problématiques qui devraient faire l'objet de nombreux débats et controverses au cours des prochaines années en Amérique latine, les peuples autochtones se trouvent, une nouvelle fois, à l'avant-garde de mobilisations sociales et de réflexions politiques autour du droit à la participation politique qui entraînent et impliquent des secteurs

non autochtones. La consultation et le consentement comme forme de participation à la prise de décision devient l'affaire de tous, autochtones comme non autochtones, notamment au travers des conflits socio-environnementaux qui se multiplient en Amérique latine.

SILVIA LOPEZ DA SILVA MACEDO

« Pourquoi nous appelez-vous Indiens ? » La catégorie d'Indien et son appropriation par les populations autochtones au Brésil

Peuples autochtones est l'expression mondialement utilisée pour désigner certains groupements humains dispersés sur le globe. Au Brésil, ceux-ci sont dénommés *os índios* (les Indiens), *silvicolos* ou *os povos indígenas* parfois utilisés comme synonymes¹. *Índios* est le terme le plus général pour désigner les peuples autochtones au Brésil. C'est l'une des dénominations qu'utilisent les Amérindiens eux-mêmes dans certaines situations. On pourrait penser qu'Indien désigne l'individu et que peuple autochtone renvoie à la collectivité, mais cette distinction bute sur la définition même de l'Indien, qui s'établit par l'appartenance à une communauté.

Si, selon certaines estimations, le pays qui fut dénommé Brésil était peuplé, en 1500, par plus de 5 000 000 de personnes, les données actuelles estiment la population amérindienne à 817 000 individus, soit 0,42 % de la population brésilienne². Elle se compose de plus de 290 peuples, locuteurs de 180 langues distinctes et se concentre (49 %) essentiellement dans la région d'Amazonie.

1. Le terme « autochtone » n'est pas usité en brésilien. Nous reprenons ici la traduction agréée en français par les Nations unies (voir introduction) et utilisons à l'occasion le vocable « indigène » qui traduit le terme *indígena*.

2. Données de 2010 de l'Institut brésilien de géographie et statistique (IBGE).

Cet article propose d'explorer les définitions de la catégorie « Indien », partant de sa création, revisitant ses usages et soulignant les défis qu'elle pose aux acteurs – Amérindiens, anthropologues, agents gouvernementaux et non-gouvernementaux – impliqués dans la « question amérindienne » au Brésil. Il reviendra dans une première partie sur la définition légale qui circonscrit la notion, sur les droits acquis lors de la proclamation d'une nouvelle Constitution en 1988 ainsi que sur l'histoire de cette catégorisation légale, qui est liée aux revendications sur la terre et au développement du mouvement autochtone à partir des années 1970. La deuxième partie portera sur le besoin d'identification de l'« Indien » dans le contexte de la garantie de leurs droits : Qui sont les Indiens ? Qui les définit ? Et comment les définir ? Ces trois questions sont au cœur des débats politiques. En troisième lieu, sera discutée la notion de multiculturalisme, à propos notamment de ses contradictions et de la place qu'occupent les Amérindiens dans le projet national multiculturel brésilien.

QUESTIONS TERMINOLOGIQUES : DU « PREMIER HABITANT » À LA DÉFINITION LÉGALE « ÍNDIO »

Dans une loi controversée mais toujours en vigueur (*Estatuto do Índio*, loi n° 6001 de 19 décembre 1973, article 3), l'Indien est défini comme individu appartenant à une communauté ethnique dont l'origine et l'ascendance sont précolombiennes. Cette identification est double : l'individu s'identifie et est identifié par sa communauté, également nommée « communauté indigène » ou « groupe tribal », dont les caractéristiques principales sont sa non-intégration à la « communion nationale » et ses spécificités culturelles distinctes de la société nationale³. Cette loi, édictée sous le régime militaire (1973), n'a pas encore été révoquée même si elle est en contradiction avec les droits des Amérindiens tels qu'ils ont été établis par la Constitution fédérale de 1988. Une constitution qui fait preuve de la transition démocratique dont le pays fait l'objet : le Brésil est le premier pays d'Amérique du Sud à reconnaître les Amérindiens dans sa charte nationale.

3. « Índio ou Silvícola - É todo indivíduo de origem e ascendência pré-colombiana que se identifica e é identificado como pertencente a um grupo étnico cujas características culturais o distinguem da sociedade nacional. II - Comunidade Indígena ou Grupo Tribal - É um conjunto de famílias ou comunidades índias, quer vivendo em estado de completo isolamento em relação aos outros setores da comunhão nacional, quer em contatos intermitentes ou permanentes, sem contudo estarem neles integrados ». (Loi n° 6001 du 19 décembre 1973, titre I, article 3.)

La remise en question du Statut de l'Indien

Le mouvement amérindien voit le jour dans les années 1970. Il associe des leaders indigènes, des organisations amérindiennes⁴, et des associations civiles et religieuses qui se sont érigés contre la tentative avortée du gouvernement brésilien de promulguer l'émancipation des Amérindiens. Ce projet, dont le principal objectif était l'appropriation des terres traditionnellement occupées par ces populations, se proposait d'émanciper les Amérindiens de leur statut d'Indien, les privant ainsi de leurs droits spécifiques et de leurs territoires.

L'Église catholique, accusée d'avoir été historiquement complice du projet assimilationniste et colonisateur de l'État national, fonde alors la Commission pastorale indigène (1966) et le Conseil indigéniste missionnaire (1972), qui constitueront l'un des piliers du mouvement en agissant en faveur des droits amérindiens au niveau national. Un deuxième pilier sera formé d'un ensemble d'organisations non gouvernementales pro-indiennes créées par des universitaires et des intellectuels spécialistes des populations amérindiennes. Le troisième pilier du mouvement sera l'Union des nations indigènes – l'UNI, créée à la même époque (1979) – qui cherchera à articuler leaders et communautés indigènes au sein d'un mouvement national pour la garantie de leurs droits.

En 1988, pour la première fois dans l'histoire du pays, un chapitre, « *Das índios* », est dédié aux droits des Amérindiens. Leur sont reconnus des droits à une organisation sociale propre, à leurs coutumes, leurs langues, leurs croyances et traditions, ainsi que des droits originels sur les territoires qu'ils occupent traditionnellement. Leurs communautés et organisations sont également reconnues comme représentantes légitimes – et de droit – dans

4. Dans un premier temps, l'autorité des leaders est basée sur l'articulation des valeurs indigènes de leadership (générosité, groupe familial élargi, rôle matrimonial) avec les compétences de communication et de relation avec les représentants politiques non amérindiens. À ce moment-là, ces individus ne font pas nécessairement partie des organisations amérindiennes, peu présentes dans le scénario politique. L'association entre leaders et organisations amérindiennes se réalisera plus tard, vers la fin des années 1980, en raison des changements juridiques et des politiques d'appui et de financement des projets. C'est alors qu'on observe une croissance importante des organisations amérindiennes dont le nombre continue d'augmenter suivant le factionnalisme caractéristique de plusieurs cultures amérindiennes.

les litiges concernant leurs intérêts et leurs droits⁵. Ce texte constitutionnel s'inscrit en parfaite opposition avec la notion d'incapacité civile et le rôle tutélaire conféré à l'État par le Statut de l'Indien qui prévalut durant plusieurs siècles. Ce Statut, porté par l'État brésilien, avait pour projet principal d'intégrer et d'assimiler les peuples amérindiens au sein de la société nationale. Cette mission fut d'abord menée par les missionnaires jésuites. Elle fut ensuite poursuivie par des agences gouvernementales à partir de 1907, année de fondation du Service de Protection de l'Indien (SPI) qui sera remplacé par la Fondation Nationale des Indiens (FUNAI) en 1967⁶.

La Constitution de 1988 est donc le premier texte rompant de façon explicite avec le projet assimilationniste et intégrationniste des anciens gouvernements. Elle reconnaît la spécificité des communautés amérindiennes et leur droit à la différence. Si l'Amérindien était mis sous tutelle dans la loi de 1973, à partir de 1988 il est reconnu comme un sujet de droit dont les particularités socioculturelles, linguistiques, coutumières, en termes de croyances et de traditions doivent être reconnues, respectées et valorisées. Les avancées de cette Constitution, renforcées par un nouveau Code civil en 2001 qui supprime la minoration de la capacité civile des Amérindiens instituée par le Code civil de 1916, ainsi que par la ratification de la Convention 169 de l'OIT en 2002, sont le résultat des deux décennies de lutte menée par le mouvement amérindien. Ses revendications principales étaient le droit aux terres traditionnellement occupées, le droit à une assistance médicale et à une éducation spécifique et de qualité, ainsi que le droit à la spécificité amérindienne. Après la proclamation de la Constitution et à la fin du régime militaire, le mouvement a été marqué par une explosion du nombre d'organisations et d'associations amérindiennes. Si au début des années 2000 on en comptait environ 300⁷, elles sont aujourd'hui plus de 700. Ces organisa-

5. Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

Art. 232. Os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo. (chapitre VIII, Constitution de la République fédérative du Brésil de 1988).

6. Antônio Carlos Souza Lima, 2012, *Antropologia e Direito: temas antropológicos para estudos jurídicos*, Rio de Janeiro / Brasília, Contra Capa, LACED, Associação Brasileira de Antropologia; Antônio Carlos Souza Lima, 1995, *Um Grande Cerco de Paz. Poder Tutelar, Indianidade e Formação do Estado No Brasil*, Petropolis, Vozes; Manuela Carneiro da Cunha, 1992, *Legislação Indigenista no século XIX*, Sao Paulo, EDUSP; Comissão pro-Índio et Manuela Carneiro da Cunha (ed.), 1992, *História dos Índios no Brasil*, Sao Paulo, Cia. Das Letras, FAPESP/SMC.

7. Bruce Albert, 2001, «Organizações na Amazônia», <http://pib.socioambiental.org/pt/c/iniciativas-indigenas/organizacoes-indigenas/na-amazonia-brasileira>.

tions sont d'une grande diversité avec des objectifs, des financements et des durabilités variés⁸. Dans le cadre de la démocratisation du pays, elles sont devenues des acteurs importants dans le débat politique.

La distribution des responsabilités politiques et administratives concernant l'assistance sociale et éducative ainsi que les projets de développement, qui cessent d'être centralisés par la FUNAI et se voient répartis entre une multitude de nouveaux ministères, secrétariats d'États et instances, ouvre de nouveaux espaces politiques de participation. Toutefois la participation des Amérindiens dans ces espaces n'est pas chose simple. Tout d'abord la constitution et la gestion d'associations dites représentatives présentent de nombreuses difficultés pour les Amérindiens. Leur nature organisationnelle et juridique – avec des cadres hiérarchiques et des dirigeants choisis (élus dans certains cas) – ainsi que leur gestion bureaucratique sont très différentes, parfois même opposées aux formes d'organisation et de représentation politique autochtone. Cela demande de la part des Amérindiens un long processus d'apprentissage, de digestion et d'adaptation à des modalités nouvelles de représentation dans le champ politique étatique et fédéral⁹.

La difficulté d'une articulation supra-locale et nationale du mouvement est une deuxième question épineuse pour les communautés amérindiennes. On observe une forte tendance à la fragmentation qui suit la logique sociopolitique amérindienne telle qu'elle a été mise en avant par différents travaux ethnographiques, et telle que l'apparition de nouvelles organisations l'atteste. Le troisième niveau de difficultés concerne la mise en pratique des droits constitutionnels par les administrations locales et par les États. Ces instances tardent, quand elles ne les bloquent pas, à mettre en œuvre les programmes en faveur des communautés amérindiennes et à respecter le principe de consultation et de participation des populations dans les projets et politiques les concernant.

Depuis la proclamation de la Constitution de 1988, les Amérindiens et les mouvements les soutenant revendiquent la révision du Statut de l'Indien et la promulgation d'une nouvelle loi sur les droits amérindiens en adéquation avec les dispositions de la nouvelle Constitution. Toutefois, des groupes d'intérêts économiques, marqués par la volonté de s'appropriier les territoires amérindiens, les ressources et les richesses naturelles qui s'y trouvent, bloquent l'élaboration et le vote d'une telle loi.

8. Pour un aperçu du nombre et de la diversité des organisations voir: [http://pib.socioambiental.org/pt/c/iniciativas-indigenas/organizacoes indigenas/sobre-as-organizacoes](http://pib.socioambiental.org/pt/c/iniciativas-indigenas/organizacoes%20indigenas/sobre-as-organizacoes)

9. Pour un exemple voir Silvia Macedo-Tinoco, 2003, « Joviña, cacique ou presidente? Uma aproximação ao conselho das aldeias Waiãpi ». *Arquivos do Museu Nacional*, Rio de Janeiro, vol. 61, n° 2, avril/juin 2003, pp. 81-87.

La portée juridique de l'identité légale autochtone : l'enjeu foncier

La question du territoire, à savoir la terre habitée par les populations amérindiennes, est au cœur de la « question indigène » depuis les débuts de la colonisation¹⁰. Libérer les territoires de leurs occupants avait été l'un des principaux objectifs des chartes royales (*alvará régio*), lois et constitutions élaborées par la couronne portugaise et reprises par l'État républicain brésilien. Dans la Constitution de 1988, cette question occupe une place importante : sept paragraphes concernent les droits aux terres originelles d'occupation et à leurs richesses dans les deux articles du chapitre VIII dédié aux Amérindiens. La distribution actuelle de la population amérindienne ainsi que le recensement des multiples conflits concernant la terre témoignent aussi de la centralité de cette question.

Le Brésil couvre une surface de 8 511 965 km², dont 1 127 059 km² sont des terres autochtones, réparties en 847 domaines (*terras indígenas*) qui représentent 13 % du territoire brésilien. 98,61 % de ces terres se situent dans la région amazonienne, le 1,39 % restant se trouvant dans les régions du nord-est, sud-est et sud du pays. La majorité des terres ayant fait l'objet d'un processus de démarcation et d'enregistrement se situe également en Amazonie (417 terres qui représentent 21,67 % du territoire amazonien)¹¹. 49 % de la population autochtone se concentre dans cette région dite de l'Amazonie légale que le Brésil entend « mettre en valeur ». L'Amazonie légale est un concept politique et administratif (loi 1806 du 6 janvier 1953) forgé par le gouvernement pour caractériser la région de forêt du bassin amazonien concernée par des politiques spécifiques de développement, et dernièrement par le Pacte d'accélération de la croissance, élaboré sous le gouvernement Luiz Inacio Lula da Silva et repris par celui de Dilma Rousseff. Composée de neuf États brésiliens dont les caractéristiques écologiques, économiques et sociales sont comparables, la région inclut 61 % du territoire, 12 % de la population nationale et la moitié de la population amérindienne.

10. Voir par exemple la synthèse proposée par Ana Valéria Araújo, 2006, « Povos indígenas e a Lei dos Brancos: o direito à diferença », *Série Via dos Saberes* (3), Brasília, LACED/MEC/Ford Foundation/UNESCO. Voir aussi Jean-Claude Fritz, Frédéric Deroche, Gérard Fritz et Raphaël Porteilla (dir.), 2006, *La nouvelle question indigène. Peuples autochtones et ordre mondial*, Paris, L'Harmattan.

11. Plusieurs terres sont en processus de reconnaissance (5,8 %), de déclaration (7 %), d'identification (2,6 %), en attente d'identification (14 %), en attente de décision d'homologation (25,5 %) ou considérées comme des réserves domaniales (4 %). Pour un aperçu de la situation actuelle voir <http://ti.socioambiental.org/#> et le rapport de Artionka Capiberibe et Oíara Bonilla, « Un goût amer de déjà vu : course au développement et question indienne au Brésil », 2012, sur le site du GITPA.

La reconnaissance et l'homologation d'un territoire traditionnellement occupé sont le fruit d'une procédure administrative longue et bureaucratique de démarcation des terres indigènes (Décret 1775/96). Souvent mise en place par la FUNAI – agence tutélaire controversée du ministère de la Justice –, cette procédure implique la constitution d'un dossier anthropologique attestant de l'indianité du groupe : pour déterminer le droit à une « terre indigène », il est nécessaire de définir précisément Indiens et communautés indiennes.

La procédure de démarcation comporte plusieurs étapes. La première consiste en une identification, conduite par un anthropologue assisté par une équipe de fonctionnaires de la FUNAI et un biologiste, au cours de laquelle est élaboré un rapport anthropologique comportant des informations ethnohistoriques, sociologiques, juridiques, cartographiques, environnementales et d'arpentage. La FUNAI publie ce rapport afin de laisser 90 jours à toute personne pour le contester (*contraditório*). La troisième phase consiste en la publication de l'ordonnance signée par le ministre de la Justice déclarant les limites de la « terre indigène » et de sa démarcation physique. Une fois l'ordonnance publiée, la FUNAI réalise la démarcation physique des limites, et conclut la procédure par l'homologation, la ratification présidentielle, et l'enregistrement de la terre.

Le rapport anthropologique vise à donner les informations pertinentes permettant d'attester de l'existence du groupe, de son organisation sociale et politique et de ses formes d'occupation et de relation au territoire. Toute la procédure de démarcation se fonde sur ce rapport et les informations qui y figurent jouent donc un rôle fondamental dans le processus de reconnaissance des droits fonciers amérindiens.

QUI SONT LES « INDIENS » ?

« *Mais pourquoi vous nous appelez tous Indiens ?* » Telle est la question que m'a posée un instituteur indien lors d'une de nos discussions sur les droits des Amérindiens. Il ajoutait : « Wayãpi, Tiryíó, Wayãna, Kayapó, Xavante, ce n'est pas la même chose mais vous nous appelez tous Indiens ». Cette question pertinente met en avant la double caractéristique de la notion d'Indien. Elle est à la base une attribution exogène – avec toutes les implications légales et symboliques qui en découlent –, mais elle est devenue une auto-désignation importante, un marqueur identitaire dans la lutte des autochtones pour la garantie de leurs droits.

Un terme d'adresse stigmatisant

« Indien », ainsi que d'autres ethnonymes des communautés amérindiennes au Brésil, est dans un premier temps, un terme d'adresse usité par autrui. D'après le mythe raconté dans les écoles brésiliennes et par les livres sur les premiers occupants de la terre qui sera appelée Brésil, Cristovão Colombo aurait ainsi désigné les peuples qu'il avait rencontrés sur ces terres qu'il croyait être les Indes, après quelques semaines de dérive maritime. *Silvícola*, terme issu du latin pour désigner « ce qui est né ou habite dans la forêt » et qui renvoie en français (sylvicole) à l'économie de la forêt, fut un autre terme de référence utilisé par le gouvernement et la société brésilienne pendant des siècles pour désigner les communautés autochtones.

Initialement attribué, le terme « Indien » a été peu à peu apprivoisé et re-signifié par les Amérindiens eux-mêmes. Ce terme d'adresse générique a stigmatisé, et stigmatise encore, des individus dont les sociétés et les cultures sont méconnues et perçues au travers de stéréotypes difficiles à dépasser ; qu'il s'agisse du « bon sauvage » transformé en Indien écologique, ou du mauvais sauvage, sans culture, ni connaissance, ni raison. Il a aussi permis la construction d'une unité politique et symbolique¹² qui contribue à l'élaboration et la revendication de droits spécifiques. Deux mouvements concomitants et liés ont appuyé cette réélaboration symbolique. D'une part, la perception amérindienne que cet ensemble « indien » bien qu'intrinsèquement divers subit le même traitement politique de la part du gouvernement et de la société brésilienne. D'autre part, la reconnaissance des revendications et des causes communes à cette diversité de populations.

Des questions demeurent ouvertes et toujours difficiles à résoudre aujourd'hui : qui sont les Indiens ? Comment les définir ? Et qui a le droit de le faire : les anthropologues, les juristes ? Ce devrait être les Indiens eux-mêmes, d'après les principes retenus par la Constitution de 1988 et par la Convention 169 de l'OIT ratifiée par le gouvernement brésilien en 2002. Selon l'article 1.2 de cette Convention « *Le sentiment d'appartenance indigène ou tribale doit être considéré comme un critère fondamental pour déter-*

12. Gersen dos Santos Baniwa, 2006, *O Índio brasileiro : o que voce precisa saber dos povos indígenas no Brasil de hoje*, Série Via dos Saberes (1), Brasília, LACED/MEC/Ford Foundation/UNESCO ; João Pacheco de Oliveira Filho, (ed.), 1999, *A Viagem da Volta : Etnicidade, política e reelaboração cultural no Nordeste indígena*, Rio de Janeiro, Contra Capa ; João Pacheco de Oliveira Filho, 1998, « Uma etnologia dos "Índios misturados" ? Situação colonial, territorialização e fluxos culturais », *Mana* (4/1), Rio de Janeiro, pp. 47-77.

miner les groupes auxquels s'appliquent les dispositions de la présente convention»¹³.

Du rôle des anthropologues

Les anthropologues spécialistes des populations amérindiennes sont convoqués par le juge pour analyser si ces conditions sont réunies à l'occasion de la rédaction des *laudos antropológicos* (rapports anthropologiques) et dans le cadre des procédures de démarcation des terres indigènes. Mais s'agit-il d'une fonction légitime pour des anthropologues? Le débat est intense.

Eduardo Viveiros de Castro affirme, dans une interview pleine d'ironie, que la fonction des anthropologues n'est pas d'attribuer des identités à des personnes ou à un quelconque groupe. Le rôle qui revient aux anthropologues serait de « *créer des conditions théoriques et politiques pour permettre aux communautés intéressées d'articuler leurs indianités* »¹⁴. Toutefois cet auteur avance un essai de définition. D'après lui, les Indiens sont des individus appartenant à une communauté indigène, fondée par des relations de parenté ou de voisinage et qui garde des liens historiques ou culturels avec les organisations sociales amérindiennes précolombiennes. Il précise que les liens de parenté et de voisinage incluent des réalités temporelles, spatiales et historiques : liens de consanguinité, mais aussi d'affinité et d'usage territorial. Être amérindien découlerait donc d'une position active et positive de l'individu en relation à la vie communautaire, de l'appartenance à une communauté ou à une collectivité, qui aurait, de façon non exclusive ni exhaustive, une continuité dans l'implantation territoriale, et d'une dimension sociopolitique consistant à se construire en tant qu'entité différenciée. Mais, surtout, il reviendrait aux communautés indigènes/autochtones le droit et l'autonomie de délibérer et de statuer sur leur composition, sur leurs modes de recrutement et leurs critères d'exclusion.

13. Comme le précise le Guide sur la Convention 169, élaboré en 2009, « Les peuples indigènes/autochtones et tribaux représentent au moins 5 000 peuples distincts pour un total de 370 millions d'individus, résidant dans 70 pays différents. Il est difficile de produire une définition universelle qui embrasse une telle diversité et on s'accorde désormais à dire qu'il n'est ni nécessaire ni souhaitable d'adopter une définition officielle du terme "peuples indigènes/autochtones". De même, il n'existe aucune acception internationale reconnue concernant les termes "minorités" et "peuples" » (2009, p. 9).

14. Eduardo Viveiros de Castro, 2006, « No Brasil todo mundo é índio, exceto quem não é », *Povos Indígenas no Brasil*, São Paulo, Instituto Socioambiental.

Cependant les anthropologues ne peuvent se dédouaner de toute responsabilité « morale » envers les populations avec lesquelles ils travaillent. C'est l'argument d'une bonne partie des professionnels qui s'engagent dans la rédaction des rapports anthropologiques pour la démarcation des terres amérindiennes et des terres *quilombolas* (communautés de Noirs-Marrons) ; pour la conception de politiques de développement en faveur des populations traditionnelles, ou encore dans les procédures d'évaluation des impacts environnementaux des grands projets industriels. Ce sentiment de responsabilité, associé à une demande croissante émanant des pouvoirs publics, conduit les anthropologues à réfléchir sur leur pratique et à construire des instruments tendant à baliser les principes de construction de ces rapports¹⁵.

Le rôle de l'Association brésilienne d'anthropologie (ABA) est central à cet égard. Depuis sa fondation (1955), mais surtout depuis la reprise de ses activités en 1974, la question de l'engagement des anthropologues confrontés aux demandes des populations amérindiennes concernant la protection de leurs territoires, l'urgence en matière sanitaire et médicale ainsi que le besoin de politiques sociales, économiques et éducatives adaptées est au cœur des débats sur les pratiques de ses membres. Dans ce cadre, la protection des droits territoriaux s'est imposée comme vitale. « La terre est fondamentale à l'existence des Indiens et à leurs cultures », affirmaient les mouvements de soutien dans les années 1970 (influencés par les deux Déclarations de la Barbade, de 1971 et 1977)¹⁶. Depuis lors, plusieurs anthropologues, membres de l'association, ont participé à la réalisation et parfois à la conception de projets phares de démarcation de terre, de santé et d'éducation, une participation qui s'est avérée fondamentale pour l'évolution de la cause et des droits des Amérindiens¹⁷.

15. Pour un aperçu du débat voir Ilka Boaventura Leite (ed.), 2005, *Laudos Periciais Antropológicos em Debate*. ABA/Nuer/CNPQ/Ford Foundation, Brasília; et João Pacheco de Oliveira Filho, 2002, « O antropólogo como perito: entre o indianismo e o indigenismo », in Benoît de L'Estoile, Federico Sigaud, Lygia Neiburg (dir.), *Antropologia, Impérios e Estados Nacionais*, Rio de Janeiro, Relume Dumará.

16. World Council of Churches/Conseil Œcuménique des Églises et programme de lutte contre le racisme (1972) « La Déclaration de la Barbade », in *De l'Ethnocide*, Paris, Union générale des éditions; Stefano Varese, 2006, *Witness to Sovereignty: Essays on the Indian Movement in Latin America*, Copenhagen, IWGIA.

17. Voir par exemple les actions de l'ONG Iepé (ex-Centro de Trabalho Indigenista) auprès des Wajãpi pour la démarcation de leur territoire et dans les domaines de l'éducation et de la santé, celles de l'ONG Comissão Pró-índio do Acre sur le thème de l'éducation, ainsi que les actions éducatives, d'ethno-développement et de support politique conduites par l'organisation Instituto Socioambiental dans la région du Rio Negro et du Xingu.

La signature en 2001 d'un accord entre l'ABA et la *Procuradoria Geral da República* (Bureau du Procureur Général), ainsi qu'un second accord de coopération entre l'ABA et le *Ministério Público Federal* (ministère de la Justice) en 2007, ont permis de définir le cadre de la réalisation des études, des recherches et des rapports d'expertise anthropologique. Ils établissent les conditions de l'appui technique au travail juridique du ministère de la Justice concernant les droits et les intérêts des populations autochtones, des *quilombolas* (Noirs-Marrons), des groupes ethniques et des autres minorités. Plus largement, ces accords marquent la reconnaissance de l'association et de ses membres par les instances publiques et par la société brésilienne en général en ce qui concerne les questions amérindiennes et celles des autres « minorités »¹⁸.

Dynamiques amérindiennes

Parallèlement à la reconnaissance de l'ABA et des anthropologues, on a pu assister à une évolution du champ amérindien. Au-delà des anthropologues, des fonctionnaires et des hommes politiques, les Amérindiens eux-mêmes commencent à apporter leurs réponses à la question de savoir qui sont les Amérindiens et comment ils se définissent. Leur participation à la société nationale est de plus en plus visible par le biais de leurs représentants politiques, de leurs communautés et de leurs mouvements. En 2012, 98 élus dont 89 *vereadores* (conseillers municipaux), cinq préfets et quatre vice-préfets témoignent de l'évolution de la représentation politique amérindienne depuis l'élection du premier député amérindien xavante, Mario Juruna, en 1983. Ces positions rendent leurs voix plus audibles dans la défense de leurs spécificités et des droits qui en découlent.

18. 1. *Convênio entre a ABA e a Procuradoria Geral da República. Este convênio, firmado no dia 24 de abril de 2001, tem por objetivo a colaboração a que se propõe a Associação e a Procuradoria na realização de estudos, pesquisas e elaboração de laudos antropológicos periciais, que permitam subsidiar e apoiar tecnicamente os trabalhos judiciais e extrajudiciais do Ministério Público Federal, em questões que envolvam direitos e interesses de populações indígenas, remanescentes de comunidades de quilombos, grupos étnicos, minorias e outros assuntos referentes às atribuições do Ministério Público Federal, seja como defensor dos direitos e interesses referidos, seja na qualidade de custos legis.*

2. *Termo de cooperação técnica entre a ABA e o Ministério Público Federal este termo, firmado no dia 20 de novembro de 2007, tem por objetivo a colaboração a que se propõe a ASSOCIAÇÃO e o MPF na realização de estudos, pesquisas e elaboração de laudos antropológicos periciais, que permitam subsidiar e apoiar tecnicamente os trabalhos, judiciais e extrajudiciais, do MPF, em questões que envolvam direitos e interesses de populações indígenas, remanescentes de quilombos, grupos étnicos, minorias e outros assuntos referentes às suas atribuições, seja como defensor dos direitos e interesses referidos, seja na qualidade de custos legis. Voir <http://www.abant.org.br/?code=4.0>*

Gersem dos Santos Baniwa en est un exemple. Leader, intellectuel et représentant autochtone¹⁹ au Conseil de l'Éducation brésilien, il développe l'idée qu'il faut désormais mettre en pratique la notion de pays pluriethnique, présent dans la Constitution, via une pratique multiculturelle effective. Inclure les Amérindiens dans les débats et les sphères de la prise de décision est l'une des façons de la mettre en œuvre. Écouter et considérer leurs perceptions et avis sur l'univers de leurs droits et mettre en pratique les textes de loi en est une autre.

Santos Baniwa a une longue expérience au sein du mouvement de son peuple ainsi qu'au sein du mouvement amérindien brésilien et latino-américain. Docteur en Anthropologie sociale de l'Université de Brasília, il a été Secrétaire à l'Éducation de son État (le Rio Negro) et directeur du projet PPD²⁰. Dans un ouvrage de présentation des peuples amérindiens au grand public²¹, l'auteur énonce les difficultés et les défis rencontrés par les sociétés amérindiennes actuelles. Il revient sur certains des problèmes évoqués plus haut. Selon lui, l'un des plus importants est lié aux difficultés majeures que ressentent les Amérindiens pour mettre en œuvre et parfois comprendre les modèles bureaucratiques d'organisation sociale, politique et économique des « Blancs ». Ces modèles sont souvent en opposition, voire en contradiction avec les valeurs culturelles amérindiennes. La formalisation nécessaire des organisations instituées légalement, le besoin des représentants élus, la reddition de comptes à travers des formulaires prédéterminés, les bureaucraties propres au fonctionnement de l'État à tout niveau, en sont quelques exemples avancés par l'auteur.

Une deuxième difficulté concerne la difficulté déjà citée d'articulation sociopolitique des peuples amérindiens au niveau national pour la construc-

19. Les Baniwa parlent une langue de la famille arawak et sont présents au Brésil, en Colombie et au Venezuela. Santos Baniwa, né à São Gabriel da Cachoeira (Alto Rio Negro, Amazonie), est diplômé de l'enseignement supérieur et possède une licence de Philosophie à l'Université Fédérale de l'État d'Amazonas (1995), un master et un doctorat en Anthropologie sociale à l'Université de Brasília (2006, 2011). Il a été Secrétaire à l'Éducation de São Gabriel da Cachoeira, co-fondateur de l'organisation COIAB (Coordination des organisations indigènes de l'Amazonie brésilienne), et de la FOIRN (Fédération des organisations indigènes du Rio Negro). Actuellement, professeur du cours de Licence amérindienne de l'Université fédérale de l'Amazonas (UFAM), il préside le CINEP (Centre indigène d'études et recherche).

20. Projet pilote des peuples amérindiens du ministère de l'Écologie (*Meio Ambiente*) et du secrétariat des Politiques pour le développement durable (*Secretariado de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável*, SDS) de l'Amazonie, fruit d'un accord entre le gouvernement brésilien, l'Union européenne, la Banque mondiale et le G-7. Il a pour but principal de financer des projets de valorisation culturelle, de protection environnementale et d'économie durable aux Amérindiens. Voir <http://www.mma.gov.br/apoio-a-projetos/povos-ind%C3%ADgenas>

21. Santos Baniwa, 2006, *op. cit.*

tion d'un mouvement politique qui rassemblerait différents groupes amérindiens sous l'égide d'objectifs communs qui dépasseraient les spécificités et revendications locales de chacun. La diversité sociale, culturelle et politique des communautés, associée aux distances continentales du pays et aux difficultés de communication qui en découlent, constitue un défi pour l'évolution du mouvement amérindien et la garantie des droits.

À ces difficultés objectives, Santos Baniwa ajoute le besoin de renverser une relation de dépendance des Amérindiens envers l'État, instaurée par des siècles de régime tutélaire, et la nécessité de développer une réflexion sur la question des Amérindiens urbains – laquelle concerne environ 324 834 individus, soit 36,2 % du total des Amérindiens selon les données du dernier recensement brésilien (IBGE, 2010). Il serait nécessaire de concevoir pour les Amérindiens des villes des mesures juridiques et politiques différentes de celles élaborées pour les Amérindiens des forêts, mais ces spécificités n'ont pas encore été explorées.

Si Santos Baniwa est d'accord avec les principes de l'autodétermination, reconnus tant au plan international que constitutionnel, il souligne que la formation des membres du mouvement, des organisations et des communautés indiennes afin de surmonter les déficiences techniques et politiques qui limitent leurs actions, est fondamentale pour l'exercice du multiculturalisme. L'inclusion dans les sphères du pouvoir étatique, ainsi que la réflexion et la participation des Amérindiens au sein des instances de décision et de débat représentent, selon lui, la meilleure voie pour que le multiculturalisme brésilien, affiché dans le projet constitutionnel, devienne effectif.

Cette inclusion est croissante. Selon les données de l'IBGE, 76,7 % des Amérindiens de plus de 15 ans sont alphabétisés en portugais et/ou en langue maternelle. Les données sur la formation universitaire sont encore très dispersées et d'accès difficile²², cependant un nombre croissant d'Amérindiens fréquente les universités – 7 646 inscrits qui choisissent des filières spécifiques de formation de professeurs amérindiens ou d'autres cours standards tels que le droit, la médecine et les sciences de l'éducation. L'accroissement du nombre de leaders, intellectuels, avocats, médecins, entre autres spécialités possibles, est toutefois encore assez marginal au regard de la population totale amérindienne.

Les réflexions de Santos Baniwa résonnent au sein d'autres populations amérindiennes. Le mouvement politique amérindien s'organise et différentes communautés s'approprient la catégorie d'Indien qu'elles utilisent

22. Luis Donisete Benzi Grupioni (communication orale, USP, 2012).

dans les arènes politiques nationales et internationales. Toutefois la diversité socioculturelle amérindienne se traduit également par des positions politiques différentes, des pratiques contrastées et une tendance à la fragmentation qui complexifient la donne. Si l'on peut penser à une certaine unité de la notion due à la multiplication de son usage, la variété des formes d'appropriation, d'attribution de sens et d'utilisation par les communautés signale différentes manières d'évoluer dans le paysage politique.

DES INDIENS MULTICULTURALISTES ?

Le « multiculturalisme » dont cette diversité d'« être indien » fait preuve, et dont Santos Baniwa réclame l'application, est au cœur du projet national brésilien depuis la Constitution de 1988. Cependant, si le multiculturalisme est devenu l'un des principes phares de plusieurs États-nations²³, sa mise en pratique laisse à désirer.

Dans le discours constitutionnel et politique, le Brésil est présenté comme un pays multiculturel, dont les Amérindiens, les Afro-descendants, ainsi que les communautés « traditionnelles » seraient les constituants originaux du « peuple brésilien ». C'est ce qu'affirme la Constitution nationale de 1988 en garantissant des droits spécifiques à ces communautés. Cette diversité a souvent été affirmée dans les textes et elle se retrouve dans l'imaginaire brésilien. La présence des « trois races » (Blanc, Noir, Indien) a fréquemment été postulée dans le discours sur la construction nationale²⁴. Toutefois, la situation politique, sociale, économique et discursive de chacun de ses termes varie dans l'histoire du pays.

La race n'est plus le concept de référence, et la notion de culture – ainsi que celle de multiculturalisme – est venue la remplacer sans toujours parvenir à transformer, par la vertu de ces nouveaux principes, les conceptions ou les pratiques politiques et administratives du passé. On le comprend, par exemple, à travers la place laissée aux Amérindiens dans l'imaginaire

23. Pour une discussion sur le multiculturalisme et ses relations avec le néolibéralisme voir Guillaume Boccara, « Le gouvernement des "Autres". Sur le multiculturalisme néolibéral en Amérique Latine », *Actuel Marx*, 2011/12, n° 50, et Christian Gros, David Dumoulin, 2011, *Le multiculturalisme au concret. Un modèle latino-américain ?*, Paris, Presses de la Sorbonne Nouvelle.

24. Sergio Buarque Holanda, 1936, *Raízes do Brasil. Rio de Janeiro*, Livraria José Olympio Editora ; Gilberto Freyre, 1947, « Unidade e diversidade, Nação e Região », *Interpretação do Brasil*, Rio de Janeiro, José Olympio ; José Murilo de Carvalho, 1990, *Un théâtre d'ombres : La politique impériale au Brésil*, Paris, Maison des Sciences de l'Homme. ; Ruben George Oliven, 1982, « A cultura brasileira e a identidade. nacional da década de oitenta », *Violência e cultura no Brasil*, Petrópolis, Vozes.

social et dans les livres scolaires dès qu'il s'agit de l'histoire du pays. Les Amérindiens sont bien présents à l'arrivée du navigateur portugais Pedro Alvares Cabral, mais ils disparaissent ensuite. On peut alors comprendre la gêne ressentie par nombre de Brésiliens dans les conflits contemporains autour des territoires amérindiens et de leurs richesses. Au-delà des intérêts divergents des parties, comment se positionner devant la revendication d'un Amérindien qui est censé ne plus exister depuis la colonisation ou qui, s'il existe – parce qu'il est bien là devant nous à revendiquer – n'a rien à voir avec l'image romantique et sauvage qui lui a été attribuée ?

La promulgation de lois, comme la loi fédérale²⁵ de 2008 obligeant les écoles à inclure dans leurs cursus l'histoire des Amérindiens et des descendants afro-brésiliens, ne résout que partiellement la question. Car au Brésil, ce n'est pas la législation qui fait défaut, mais la mise en œuvre de la loi et la garantie des droits. On le constate pour la loi précitée et pour d'autres lois, comme celle qui concerne le droit à une éducation adaptée aux spécificités socioculturelles et linguistiques indigènes²⁶. Les droits constitutionnels sont à l'origine d'une série de décrets sur le thème. Cependant, dans la pratique, on observe le blocage des actions spécifiques par les instances administratives locales et régionales, à travers l'imposition de procédures bureaucratiques et la complication des formes de financement et de gestion. Comme le souligne Santos Baniwa, une maîtrise de la connaissance administrative et bureaucratique est fondamentale. Cela semble être le dernier domaine à investir dans le cadre des luttes pour la participation des autochtones à la politique.

Pour nécessaire qu'elle soit, la mise en œuvre de cette participation rend évidente la contradiction intrinsèque du projet multiculturel annoncé, parce que les lois, les décrets et les ordonnances garantissant les droits amérindiens imposent une uniformité à la diversité qu'ils prétendent garantir ; parce que, pour garantir ses droits, il faut définir et prouver sa spécificité amérindienne ; parce que, pour garantir la transmission des connaissances spécifiques, il faut gérer des organisations, des bureaucraties et des administrations institutionnalisées, formelles et spécifiques. À ces contradictions s'ajoute l'instabilité de l'application des droits constitutionnels ainsi que la garantie même de ces droits, encore mise en question comme le prouve

25. Loi fédérale n° 11645/08.

26. Silvia Macedo-Tinoco, 2006, « Ekolya et Karetajar : maître de l'école, maître de l'écriture. L'incorporation de l'écriture et de l'école par les Amérindiens wayâpi de l'Amapari (Brésil) et de l'Oyapock (Guyane française) », Thèse de doctorat. Paris, EHESS ; Luis Donisete Benzi Grupioni, (ed.), 2003, *Em Aberto - Experiências e desafios na formação de professores indígenas no Brasil*, Brasília, Mec.

l'exemple de la polémique récente concernant une ordonnance publiée par l'*Advocacia Geral da União* (Avocat Général de l'Union) sur le droit à l'extension des terres autochtones et l'obligation de consulter les populations concernées sur le développement des projets dans leurs territoires²⁷. Cela conduit Santos Baniwa à considérer que :

Dans l'actualité, la principale difficulté des peuples autochtones est de maintenir et de garantir leurs droits déjà acquis, et de lutter pour d'autres droits qui doivent être acquis pour consolider la perspective ethnique dans le futur et enterrer une fois pour toute la menace d'extinction de ces peuples²⁸.

CONCLUSION

Nous avons souligné dans cet article combien la construction de la catégorie d'Indien accompagne l'histoire politique, juridique et socioéconomique du pays et celle des peuples amérindiens. Suivant une logique dialogique, l'Indien est à la fois une catégorisation attribuée et une auto-désignation. Dans ce mouvement continu, les Amérindiens se construisent en tant qu'acteurs politiques d'une scène brésilienne qui se veut multiculturelle.

« Indien » n'est pas une catégorie native. Aucun groupe amérindien n'utilisait le terme lors des premiers contacts avec les non-Amérindiens. Les ethnonymes connus des groupes amérindiens témoignent soit de l'humanité de la collectivité – « nous, les vrais humains » ou « nous, les humains » – soit de la série des malentendus éclairant les dénominations attribuées par des groupes ennemis²⁹. Toutefois les relations historiques avec l'État, avec la société nationale et avec la communauté internationale ont contribué à ce que l'« Indien » devienne une catégorie native désignant des individus

27. Portaria AGU n° 303 du 17/juillet/2012. Voir <http://www.socioambiental.org/nsa/detalhe?id=3622>.

28. Dans l'original: « *Na atualidade, a principal dificuldade dos povos indígenas è manter e garantir os direitos ja adquiridos, além de lutar por outros direitos que ainda precisam ser conquistados para consolidar a perspectiva ètnica de futuro, enterrando de vez a ameaça de extinção desses povos* » (Santos Baniwa, 2006, 84).

29. L'ethnonyme kayapó des Amérindiens de langue jê qui habitent le Brésil central en est un exemple. Ce terme a été attribué à ce collectif amérindien par leurs ennemis tupi et son sens en langue tupi est « similaire au macaque ». Voir Carlos Alberto Ricardo, 1995, « "Os índios" e a sociodiversidade nativa contemporânea no Brasil », *A temática indígena na escola*, São Paulo, MEC/MARI/UNESCO.

et des collectivités jouissant de droits spécifiques, qui partagent des revendications communes et qui subissent les retombées sociopolitiques, culturelles et économiques de la représentation ambiguë – du bon sauvage au primitif – portée par la société brésilienne.

Si pendant longtemps la distinction entre catégorisation native et catégorie attribuée put être opératoire, elle cesse d'être explicative aujourd'hui. Les Amérindiens utilisent les catégorisations internes et externes selon les contextes : ils sont à la fois « les Humains » et les Indiens. Dans un mouvement circulaire, la construction identitaire brasse dans son cheminement les catégories « internes » – qui définissent les « vrais humains » – avec celles attribuées à l'Indien au croisement des définitions légales, des actions politiques et des représentations de l'imaginaire brésilien.

La distinction proposée par Manuela Carneiro da Cunha entre les notions de « culture » et culture, et sa réflexion sur la relation entre elles, nous semblent utiles pour éclairer ce point. La catégorie d'Indien dans sa relation aux classifications autochtones opèrerait de façon similaire aux interactions qui s'établissent entre les différentes notions de culture, basées sur l'opposition d'une « structure interne des contextes endémiques et d'une structure interethnique »³⁰. Dans ce contexte, « culture » (entre guillemets) désignerait les unités dans un système interethnique d'ethnicités, tandis que culture (sans guillemets) renverrait à « un complexe unitaire de présupposés, de modes de pensée, d'habitus et de styles qui sont en interaction, liés par des chemins secrets et explicites avec les arrangements pratiques d'une société et, pour ne pas être conscientes, ne rencontrent pas de résistance à leur influence sur l'esprit des hommes »³¹.

En analysant la relation existante entre ces deux niveaux, Carneiro da Cunha avance que la distinction proposée au départ entre les concepts de culture, et la possibilité de les analyser séparément, finit par se brouiller. Les niveaux « s'affectent mutuellement et ne peuvent pas être pensés séparément »³². Deux raisons l'expliquent. Tout d'abord, ces « ordres » sont vécus par les mêmes personnes. Ensuite, les humains sont conscients des classifications qui leur sont attribuées ; ce qui induit des effets propres sur les individus eux-mêmes et sur les catégorisations. La conscience par les individus des processus de catégorisation qui leur sont appliqués produit chez ces derniers des changements comportementaux qui les transforment

30. Manuela Carneiro da Cunha, 2009, *Cultura com Aspas*, São Paulo, Cosac Naif, p. 356.

31. Lionel Trilling (1970) cité par Carneiro da Cunha (2009, p. 35) Ma traduction.

32. *Ibidem*, p. 362.

et affectent par là même les catégorisations, et ainsi de suite. L'auteure appelle ce mouvement « l'effet looping », en s'appropriant le concept proposé par Hacking³³ dans le cadre de sa théorie de la classification cognitive humaine.

La relation entre la catégorie d'Indien et les définitions endogènes de l'Amérindien opérerait de façon similaire. La conscience par les Amérindiens, auto-définis comme « les humains », de la classification attribuée « Indien » affecte les comportements des individus en réponse à celle-ci. Ce changement comportemental a une double dimension : tout d'abord celle du changement attendu de l'individu en tant qu'Amérindien, déclenché par son « indianité » ; suivie du changement des comportements attendus de cet Indien, influencés à leur tour par les changements comportementaux à l'égard des Amérindiens du fait de leur classification comme Indien. La conscience de la classification engendrerait une interpénétration entre la catégorie « native » et la catégorie attribuée qui changerait mutuellement leurs définitions initiales suivant une spirale dynamique : « Je suis Wayāpi et Français », affirmait un jeune leader amérindien interviewé en Guyane française sur ses intentions politiques de vote lors des élections présidentielles de 2007.

33. Ian Hacking, 1996, «The Looping Effects of Human Kinds», in Dan Sperber, David Premack, James Ann (eds), *Causal Cognition : A multidisciplinary Approach*, Oxford, Oxford University Press.

STÉPHANIE GUYON ET BENOÎT TRÉPIED

Les autochtones de la République : Amérindiens, Tahitiens et Kanak face au legs colonial français

Depuis une dizaine d'années, la question de l'héritage colonial refait régulièrement surface dans le débat public français, au gré des célébrations et polémiques « mémorielles », des révoltes sociales en outre-mer et dans les banlieues, ou des controverses intellectuelles autour du « postcolonial »¹. Elle se décline généralement selon deux axes complémentaires. D'une part, la thématique du « legs de l'esclavage » – aux Antilles, en Guyane et à la Réunion, mais aussi en métropole – interroge les transformations des rapports sociaux nés de l'esclavage dans les « vieilles colonies », entre maîtres et esclaves puis entre leurs descendants². D'autre part, les débats sur la colonisation française en Afrique et sur l'immigration postcoloniale problématisent la notion de legs colonial à l'aune d'un autre clivage majeur, instauré dans les « nou-

1. Romain Bertrand, 2006, *Mémoires d'empire. La controverse autour du « fait colonial »*, Bellecombe-en-Bauges, éditions du Croquant; Catherine Coquery-Vidrovitch, 2009, *Enjeux politiques de l'histoire coloniale*, Marseille, Agone.

2. Françoise Vergès, 2006, *La mémoire enchaînée. Questions sur l'esclavage*, Paris, Albin Michel; Audrey Célestine, 2010, « Mobilisation et identité chez les Antillais de France. Le choix de la différenciation », *Asylon(s)*, n° 8 (<http://www.reseau-terra.eu/article946.html>). L'historiographie impériale française distingue classiquement les « vieilles colonies » esclavagistes d'Amérique et de l'Océan Indien, fondées sous l'Ancien Régime, des « nouvelles colonies » d'Afrique, d'Asie et d'Océanie, conquises au XIX^e siècle (à partir de la prise de possession d'Alger en 1830).

velles colonies» à partir du XIX^e siècle: l'opposition indigène *versus* citoyen³. Ce tableau français des mémoires coloniales comporte cependant un point aveugle – c'est l'objet de ce chapitre – qui concerne la situation particulière des anciens indigènes colonisés restés sous souveraineté française à l'issue de la vague des indépendances des années 1960 et jusqu'à aujourd'hui⁴.

La République compte actuellement en son sein cinq groupes relevant de cette catégorie: les Amérindiens de Guyane, les Mahorais de Mayotte, les Kanak de Nouvelle-Calédonie⁵, les insulaires océaniques de Wallis-et-Futuna et ceux de la Polynésie française. Tous ont acquis la citoyenneté pleine et entière entre les années 1940 et 1960, au terme de trajectoires coloniales fortement différenciées. Ainsi, Kanak et Mahorais relevaient du statut de «sujet indigène non-citoyen» (le plus répandu dans l'empire) jusqu'en 1946, tandis que le droit colonial identifiait les Wallisiens et Futuniens comme des «protégés» (ressortissants d'un protectorat) jusqu'en 1961⁶. En raison des différentes phases de la colonisation française dans les cinq archipels des Établissements français d'Océanie (future Polynésie française), le statut de citoyen fut accordé à certains insulaires et dénié à d'autres, l'ensemble de cette population polynésienne (composée de «citoyens» et de «sujets») étant néanmoins globalement et paradoxalement catégorisée comme «indigène» jusqu'en 1946⁷. Enfin en Guyane, le traitement administratif des Amérindiens les assimilait en pratique à des

3. Jean-François Bayart et Romain Bertrand, 2006, «De quel "legs colonial" parle-t-on?», *Esprit*, pp. 134-160; Ahmed Boubeker et Abdellali Hajjat (dir.), 2008, *Histoire politique des immigrations (post)coloniales. France, 1920-2008*, Paris, Ed. Amsterdam.

4. Ce chapitre reprend certains éléments de: Benoît Trépied, 2012, «Une nouvelle question indigène outre-mer?», *La vie des idées*, 15 mai (<http://www.laviedesidees.fr/Une-nouvelle-question-indigene.html>), Stéphanie Guyon, 2010, «Du gouvernement colonial à la politique racialisée. Sociologie historique de la formation d'un espace politique local (1949-2008), Saint-Laurent du Maroni, Guyane», Thèse pour le doctorat de science politique, Université Paris 1.

5. Après la prise de possession française de la Nouvelle-Calédonie en 1853, le terme «kanak» (d'origine polynésienne), utilisé par Cook en 1774 pour désigner ses habitants, a acquis une connotation péjorative sous la graphie francisée «canaque». Lui étaient publiquement préférées les appellations «indigène», puis «autochtone» ou «Mélanésien» à partir des années 1950. Dans les années 1970, les indépendantistes ont renversé le stigmate en faisant du mot «Kanak», restauré dans sa graphie anglicisée initiale, un symbole de fierté culturelle et politique. En 1998, l'Accord de Nouméa a officialisé ce terme, invariable en genre et en nombre.

6. Benoît Trépied, 2010, *Une mairie dans la France coloniale. Koné, Nouvelle-Calédonie*, Paris, Karthala, coll. Recherches internationales; Sophie Blanchy, 2002, «Mayotte: "française à tout prix"», *Ethnologie française*, n° 32(4), pp. 677-687; Sophie Chave-Dartoën, 2002, «Le paradoxe wallisien: une royauté dans la République», *Ethnologie française*, n° 32(4), pp. 637-645.

7. Pierre-Yves Toullellan, 1984, *Tahiti colonial (1860-1914)*, Paris, Publications de la Sorbonne; Anne-Christine Trémon, 2011, *Chinois en Polynésie française. Migration, métissage, diaspora*, Nanterre, Société d'ethnologie.

sujets indigènes, bien qu'ils n'aient jamais été saisis formellement par le droit colonial, jusqu'aux politiques de francisation des années 1960⁸.

De nos jours, ces populations ont bien directement à voir avec la problématique du legs colonial dans l'outre-mer contemporain, mais en dehors du débat sur l'esclavage. N'ayant jamais cessé d'être françaises, elles ne sont pas non plus concernées par la question du lien trans-générationnel entre les expériences de la colonisation, de l'immigration et de la discrimination, telle qu'elle se pose en métropole pour les Français originaires du Maghreb et d'Afrique sub-saharienne. Ces groupes occupent donc une place paradoxale – tout à la fois marginale et centrale – dans le débat postcolonial français. Marginale, car leur faible présence démographique en métropole, comparativement aux enfants d'immigrés africains et asiatiques et aux descendants d'esclaves originaires des départements d'outre-mer, contribue directement à leur invisibilité sociale et médiatique sur la scène nationale. Mais centrale, car leurs trajectoires historiques rappellent avec force la matrice coloniale de la catégorie « outre-mer », ce qui confère en retour à la « question indigène »⁹ une véritable actualité politique dans la France contemporaine. Elles conduisent à s'interroger, dans chacune de ces cinq sociétés ultramarines, sur les ruptures et les continuités entre la (ou plutôt les) condition(s) indigène(s) de l'époque coloniale et la condition citoyenne d'aujourd'hui. Cette perspective analytique permet de replacer l'enjeu postcolonial ultramarin dans un champ des possibles politiques plus large que le seul débat sur l'esclavage : les questions de décolonisation, de citoyenneté et d'autochtonie, en particulier, « travaillent » et transforment profondément les dynamiques politiques et juridiques à l'œuvre dans ces cinq territoires, aux statuts très divers.

LA QUESTION INDIGÈNE DANS L'OUTRE-MER STATUTS JURIDIQUES ET REVENDICATIONS POLITIQUES

Le rapport contemporain de ces populations à la République française procède d'une histoire coloniale particulière qui, au regard de l'État, se décline aujourd'hui soit en termes juridiques, soit en termes politiques.

8. Stéphanie Guyon, 2011, « Politisation et hiérarchies coloniales : Amérindiens et Noirs-Marrons à Saint-Paul (Guyane française, 1946-2000) », *Critique internationale*, n° 50(1), pp. 21-37 ; Emmanuelle Saada, 2005, « Une nationalité par degré. Civilité et citoyenneté en situation coloniale », in Patrick Weil, Stéphane Dufoix (dir.), *L'esclavage, la colonisation, et après...*, Paris, PUF, pp. 193-227.

9. Jean-Claude Fritz, Frédéric Deroche, Gérard Fritz et Raphaël Porteilla, (dir.), (2006), *La nouvelle question indigène. Peuples autochtones et ordre mondial*, Paris, L'Harmattan.

Ainsi les Mahorais, les Kanak et les Wallisiens et Futuniens relèvent-ils en droit civil privé d'un « statut particulier » ou « statut personnel » distinct du Code civil. Comme la plupart des sujets colonisés par la France au XIX^e siècle (mais à l'exception, donc, des Amérindiens et de certains Polynésiens), leurs « us et coutumes » ont été saisis par le droit et reconnus – dans leur existence, mais sans pour autant être nécessairement codifiés par écrit – à l'époque coloniale. Après la Seconde Guerre mondiale, dans le cadre impérial rénové de l'Union française, et en vertu de l'article 82 de la Constitution de 1946, l'accession des indigènes à la citoyenneté s'est réalisée « dans le statut », c'est-à-dire en reproduisant ces distinctions coloniales en matière de droit civil privé, désormais au sein même du corps élargi des citoyens. Cette disposition a été maintenue dans la Constitution de 1958 (article 75), mais la plupart des individus concernés par ce statut civil personnel sont peu à peu sortis de la République au fil des indépendances. Mahorais, Kanak et Wallisiens-Futuniens sont désormais les derniers citoyens français non soumis au Code civil. Ils représentent une infime minorité de la population nationale : environ 100 000 personnes à Mayotte, 100 000 en Nouvelle-Calédonie, et 13 000 à Wallis-et-Futuna¹⁰.

De nos jours, l'attitude du législateur vis-à-vis de ce droit particulier hérité de la colonisation varie du tout au tout d'une collectivité à l'autre. Consacré par l'État en tant que « droit coutumier » en Nouvelle-Calédonie et appelé à être précisé sous cette forme de l'Accord de Nouméa (texte intégré à la Constitution française, cf. *infra*), le droit civil particulier est en revanche vidé de sa substance et en voie de disparition à Mayotte, en raison de la départementalisation instaurée depuis mars 2011. Malgré le précédent historique du statut musulman dans les trois départements de l'Algérie française, le droit coranique mahorais est contraire à l'idée que se font aujourd'hui les parlementaires d'un département français¹¹. Enfin le statut civil personnel est maintenu sous sa forme actuelle à Wallis-et-Futuna. Les Wallisiens et Futuniens sont néanmoins désormais plus nombreux à vivre en Nouvelle-Calédonie (20 000 personnes) que dans leurs îles d'origine (13 000 personnes), ce qui pose la question d'une reconnaissance juridique « coutumière » wallisienne et futunienne (pour le moment inexis-

10. Les résultats des derniers recensements de population à Mayotte (2007), en Nouvelle-Calédonie (2009) et à Wallis-et-Futuna (2008) sont disponibles sur le site de l'INSEE (<http://www.insee.fr>).

11. Todd Shepard, 2008, 1962. *Comment l'indépendance algérienne a changé la France*, Paris, Payot ; Rémi Carayol, 2011, « À Mayotte, départementalisation à la pelleuse », *Le Monde Diplomatique*, juin (<http://www.monde-diplomatique.fr/2011/06/CARAYOL/20657>).

tante) au sein de la société calédonienne, aux côtés du droit coutumier kanak¹².

Les spécificités de l'expérience indigène dans l'outre-mer français contemporain peuvent également être saisies à travers le registre de la mobilisation politique. En Nouvelle-Calédonie, en Guyane et en Polynésie respectivement, les mouvements kanak, amérindien et ma'ohi¹³ produisent en effet, depuis les années 1970-1980, des revendications face à l'État et aux autres populations locales (« Créoles » en Guyane, « Européens » dans le Pacifique) en tant que « peuples » distincts du peuple français. À ce titre, ils exigent un recouvrement de leur souveraineté politique aliénée par la colonisation, selon une grande alternative : soit par l'indépendance statutaire et la création d'un État-nation distinct de la France ; soit par l'obtention de droits spéciaux en tant que « peuples autochtones » à l'intérieur de la République. Ce dernier type de revendications au nom de l'autochtonie est fortement présent en Guyane, plus modestement en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie, où il concurrence néanmoins depuis quelques années le discours de l'indépendance, jusqu'alors dominant. La double signification des enjeux de la décolonisation que l'on peut saisir ici est symbolisée aux Nations unies par deux déclarations solennelles – toutes deux votées par la France – auxquelles s'adosent deux organismes distincts : la « Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux » du 14 décembre 1960, qui encadre les activités du Comité spécial sur la décolonisation, et la « Déclaration sur les droits des peuples autochtones » du 13 septembre 2007, à laquelle renvoie le travail de l'Instance permanente sur les questions autochtones¹⁴.

LA FRANCE FACE AUX PEUPLES AUTOCHTONES

Concernant ce dernier point, sous l'impulsion des organisations autochtones elles-mêmes, aucune définition formelle de la catégorie autochtone n'a été jusqu'à présent arrêtée en droit international. Dans

12. Régis Lafargue, 2010, *La coutume face à son destin. Réflexions sur la coutume judiciaire en Nouvelle-Calédonie et la résilience des ordres juridiques infra-étatiques*, Paris, LGDJ.

13. Depuis les années 1980, le terme tahitien « Mao'hi » (signifiant indigène, autochtone, d'ici) a été popularisé par le mouvement d'affirmation identitaire et politique en Polynésie française. À ne pas confondre avec « Maori » qui renvoie aux autochtones de Nouvelle-Zélande (les ancêtres de ces derniers étant issus de migrations originelles en provenance de Polynésie).

14. <http://www.un.org/french/decolonisation/committee.shtml> ; <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/fr/index.html>.

la lignée des conclusions du Rapporteur Spécial des Nations unies, José Martínez-Cobo et selon les cinq volumes de son rapport publiés entre 1981 et 1987, quelques critères sont néanmoins généralement admis : schématiquement, cette catégorie désigne les dernières populations du globe encore colonisées ou victimes de visées expansionnistes, qui vivent sous domination et en minorité politique, ne peuvent pas (ou difficilement) accéder à leurs ressources naturelles, sont exploitées économiquement et niées culturellement¹⁵. Du point de vue de l'individu, toujours selon le rapport Martínez-Cobo, l'autochtone est la personne qui appartient à une communauté autochtone par auto-identification (conscience du groupe) et qui est reconnue et acceptée par cette population en tant que l'un de ses membres (acceptation par le groupe). L'enjeu ici est d'affirmer que l'identification des autochtones ne relève pas de la compétence régaliennne des États (« par le haut »), mais bien des autochtones eux-mêmes (« par le bas »).

Il n'empêche que le 13 septembre 2007, au moment du vote de la Déclaration sur les droits des peuples autochtones, le représentant de la France est explicitement intervenu afin de préciser l'acceptation étatique de la catégorie de l'autochtonie au sein de la République. L'État, a-t-il indiqué en substance, peut envisager de reconnaître certaines revendications au nom de l'autochtonie en tant qu'elles émanent de « populations » – et non pas de « peuples », notion liée à celle de souveraineté en droit international et contraire au principe d'indivisibilité de la République¹⁶ – et à condition qu'elles soient circonscrites à l'espace de l'outre-mer, c'est-à-dire dans la continuité d'une certaine histoire coloniale française. En creux se lit le refus de l'État de considérer les Corses, les Basques ou les autres groupes régionalistes ou séparatistes de métropole comme des « autochtones » :

Au niveau national, la France, directement concernée par les populations autochtones de ses collectivités territoriales d'outre-mer, conduit des programmes de soutien à leur développement économique et social dans un cadre adapté aux spécificités de ces populations, ainsi qu'à leur expression culturelle. [...] Pour la France, en vertu du principe d'indivisibilité de la République et conformément au principe fondamental d'égalité et de son corollaire, le prin-

15. Natacha Gagné, 2008, « Les peuples autochtones : une catégorie en développement », in Pierre Beaudet, Jessica Schafer, Paul Haslam, Paul (dir.), *Introduction au développement international. Approches, acteurs, enjeux*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, pp. 372-390.

16. Irène Bellier, 2009, « Usages et déclinaisons internationales de l' "autochtonie" dans le contexte des Nations unies », in Natacha Gagné, Thibault Martin, Marie Salaün (dir.), *Autochtonies vues de France et du Québec*, Québec, Presses de l'Université Laval, pp. 75-92.

cipe de non-discrimination, des droits collectifs ne peuvent prévaloir sur les droits individuels. Un traitement particulier peut cependant être accordé à des populations autochtones sur une base territoriale¹⁷.

Si la République exclut totalement l'espace métropolitain du registre onusien de l'autochtonie, toutes les trajectoires indigènes de l'outre-mer n'ont pas non plus vocation à relever automatiquement de la catégorie autochtone. On peut avoir été indigène hier sans devenir autochtone aujourd'hui : en témoignent les stratégies mahoraises et wallisiennes-et-futu-niennes contemporaines d'intégration à la France – à des degrés divers, allant de la conservation du *statu quo* institutionnel et du droit civil particulier à Wallis-et-Futuna jusqu'à la départementalisation et la disparition progressive du droit coranique à Mayotte. En témoignent aussi les trajectoires des militants « indigènes » des grands partis anti-indépendantistes de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie, qui revendiquent une forte autonomie politique à l'intérieur de la République, en dehors de l'indépendance ou des droits autochtones. En témoignent enfin les mouvements indépendantistes kanak et ma'ohi, qui demandent une sortie du colonialisme français par l'indépendance plutôt que par l'autochtonie. Quant à la crise structurelle qui secoue depuis plusieurs années le mouvement autochtone amérindien en Guyane, elle montre bien que le recours à l'argument autochtone peut paraître opportun dans un contexte donné (années 1980-1990) puis inopportun dans un autre (années 2000-2010), alors qu'une stratégie amérindienne alternative se déploie désormais au sein des institutions décentralisées de l'État (mairie, conseil général ; cf. *infra*). Aujourd'hui, ceux que l'on pourrait nommer les « autochtones de la République » sont bien Amérindiens, Ma'ohi et Kanak, mais cette catégorie est loin d'épuiser tous les possibles politiques relevant de la « question indigène » dans l'outre-mer contemporain. Examinons chacun des contextes locaux dans lesquels ces revendications autochtones sont émises face à l'État en Guyane, en Polynésie et en Nouvelle-Calédonie.

17. Assemblée générale des Nations unies, Déclaration sur les droits des peuples autochtones, intervention prononcée par le représentant de la France, jeudi 13 septembre 2007. (<http://www.gitpa.org/Processus%20GITPA%20200/GITPA%20200-2TEXTREF.htm>).

LES AMÉRINDIENS DE GUYANE¹⁸, LES PREMIERS AUTOCHTONES DE LA RÉPUBLIQUE

L'émergence du mouvement amérindien au début des années 1980 est une conséquence des politiques d'assimilation menées par l'État français en Guyane. Toutefois, la naissance de ces mouvements tient aussi à un contexte régional et international plus large d'institutionnalisation de la cause autochtone. Influencés par l'activisme et la formation de réseaux autochtones dans le bassin amazonien et plus largement dans les Amériques, les militants amérindiens de Guyane ont été historiquement les premiers acteurs à mobiliser le discours des droits autochtones dans le contexte français, et ce dès le début des années 1980.

L'émergence du mouvement amérindien

Le mouvement amérindien apparaît en Guyane au début des années 1980 lorsqu'émerge une nouvelle génération issue de la politique de francisation qui connaît la langue et la société françaises¹⁹. Cette élite amérindienne apparaît d'abord dans le village kali'na d'Awala Yalimapo, où la mise en place de la francisation a été plus précoce. En 1981, ces jeunes Kali'nas créent l'Association des Amérindiens de Guyane Française (AAGF). Elle organise, en décembre 1984, le premier rassemblement des Amérindiens de Guyane; celui-ci marque symboliquement l'entrée des peuples amérindiens dans l'espace politique du département dont ils étaient jusque-là exclus. Les dirigeants de l'AAGF y revendiquent, en leur qualité de « premiers habitants », la reconnaissance des « peuples amérindiens » et de leur « souveraineté »²⁰ sur leurs territoires, à un moment où la concurrence sur les terres traditionnelle occupées par les Amérindiens sur le littoral est de plus en plus forte²¹.

Devenu coordinateur général de l'AAGF, Félix Tiouka est l'artisan du développement des « associations de base » et de la transformation de

18. La Guyane française compte six groupes amérindiens – Palik'wene, Wayana, Teko, Wayampi, Kali'na et Lokono, appartenant à trois familles linguistiques.

19. Gérard Collomb, Félix Tiouka, 2000, *Na'na Kali'na. Une histoire des Kali'na de Guyane*, Cayenne, Ibis Rouge Éditions.

20. Félix Tiouka, 1985, « Adresse au gouvernement et au peuple français, 9 décembre 1984 », *Ethnies*, 1-2, p. 8.

21. Gérard Collomb, 1997, « La "question amérindienne" en Guyane. Formation d'un espace politique », in Marc Abéles, Henri-Pierre Jeudy (dir.), *Anthropologie du politique*, Paris, Armand Colin, pp. 41-57.

l'AAGF en fédération, la Fédération des Organisations Amérindiennes de Guyane (FOAG) lors du congrès de 1992. C'est aussi lors de ce congrès qu'il défend le choix de porter les revendications amérindiennes de Guyane à l'ONU et de renforcer les liens avec les organisations indigènes amazoniennes²². L'ONU devient ainsi une ressource centrale du mouvement pour se légitimer localement et faire pression sur le gouvernement français.

À la fin des années 1980, bien que de manière relativement détournée, l'État français satisfait de fait certaines revendications formulées au nom de l'autochtonie en élaborant, en particulier, un dispositif foncier spécifique aux Amérindiens et Noirs-Marrons²³.

Des dispositifs publics dédiés aux autochtones ?

La Guyane est un département français régi par l'article 73 de la Constitution, à ce titre elle ne dispose pas de la spécialité législative ; son autonomie politique est limitée et les adaptations des dispositifs institutionnels et administratifs à la réalité sociale locale sont réalisées dans les marges du droit. Les revendications autochtones mettant en cause les principes républicains qui constituent la matrice de la Constitution française (unicité du peuple et du territoire, le français comme langue exclusive de la nation), il existe très peu de dispositifs institutionnels et politiques reconnus spécifiques aux Amérindiens. Ceux-ci ont toutefois obtenu de l'État français deux mesures symboliques : le décret de 1987 et la création de la commune amérindienne d'Awala-Yalimapo, en 1989.

La question foncière est, comme on l'a vu, au cœur des revendications du mouvement amérindien depuis sa création. Le décret du 14 avril 1987 accorde aux « communautés d'habitants tirant traditionnellement leurs moyens de subsistance de la forêt » la possibilité de se voir attribuer des « zones de droit d'usage »²⁴ et concéder ou céder collectivement des terres

22. Gérard Collomb, 2005, « De la revendication à l'entrée en politique (1984-2004) », *Ethnies*, 31-32, p. 21.

23. Les Noirs-Marrons ou Bushinenge sont les descendants des esclaves qui, au xviii^e siècle, ont fui les plantations de Guyane hollandaise et se sont réfugiés en forêt. Différents groupes marrons se sont formés selon la période et l'aire de marronage (Ndju'ka, Aluku, Paramaka, etc.). Certains de ces groupes se sont installés en Guyane française au cours du xviii^e et du xix^e siècle.

24. Les zones de droit d'usage se situent en forêt à proximité relative des villages concernés et sont habituellement implantées autour d'un cours d'eau, ce qui facilite à la fois l'accès à la zone et les usages traditionnelles ; les Amérindiens peuvent donc y pratiquer l'agriculture d'abattis, y chasser et y pêcher.

domaniales. Ce décret constitue une avancée juridique incontestable car avant cette disposition, les concessions ne concernaient en Guyane que les personnes physiques et à titre personnel. De ce fait, elles ont surtout profité aux membres des groupes dominants (Créoles guyanais, Créoles antillais et Métropolitains) et non pas aux communautés amérindiennes organisées selon le principe d'appropriation collective de la terre. Dans le cadre du décret de 1987, l'État cède les zones d'habitation amérindienne à une association loi 1901 tandis que les zones de droit d'usage sont, elles, confiées à l'autorité du chef coutumier. Dans les deux cas, il s'agit bien d'entités représentant la communauté villageoise.

Toutefois ce dispositif ne reconnaît des droits aux populations autochtones de Guyane que de manière détournée et implicite. La périphrase utilisée pour désigner les populations concernées par le décret – les « communautés d'habitants tirant traditionnellement leurs moyens de subsistance de la forêt » – montre bien les réticences du législateur pour ne pas déroger à la Constitution ni reconnaître des spécificités ethniques et des droits autochtones²⁵. En outre, ce dispositif fait l'objet d'un décret préfectoral, ce qui constitue le degré le moins élevé de la hiérarchie des normes, et sa mise en œuvre s'est révélée difficile. Les procédures d'attribution foncière prévoyaient une place prépondérante au représentant de l'État afin d'éviter les pressions et obstacles locaux²⁶. De fait, il a suffi du veto des maires dans la commission d'attribution foncière pour bloquer le processus. Seize ans après la parution du décret de 1987, seuls trois villages amérindiens de Guyane ont bénéficié d'une cession, partout ailleurs les élus locaux s'y sont opposés. L'attribution de zones de droits d'usage a été en revanche plus aisée : une majorité de villages amérindiens sur le littoral et à l'intérieur du département ont désormais une zone dite « de subsistance ».

La revendication d'autonomie des Amérindiens a été, elle, partiellement satisfaite par la création de la commune d'Awala-Yalimapo. Séparée de la commune de Mana, à majorité créole, les deux villages kali'nas d'Awala et de Yalimapo forment une nouvelle collectivité territoriale. Cette avancée politique qui s'est opérée sans innovation juridique ne semble pas pouvoir être étendue à d'autres localités amérindiennes en raison de l'opposition de

25. Dans leur première formulation, les décrets d'application avaient attribué les différentes zones aux différents groupes amérindiens spécifiés par leur ethnie. Cette référence ethnique a ensuite été supprimée pour ne faire référence qu'au village d'origine des groupes considérés.

26. Jean-Pascal Martres et Jacques Larrieu, 1993, *Coutumes et droit en Guyane : Amérindiens, Noirs-Marrons, Hmong*, Paris, Économica.

la classe politique créole à la création de nouvelles communes qui puissent être considérées comme « ethniques ».

Les chefs coutumiers des villages amérindiens de Guyane sont reconnus par l'État et faiblement indemnisés par le Conseil général. Dans les faits, leur autorité est peu à peu concurrencée par celle des élus des communes sur le territoire desquelles se situent leurs villages. Une commission consultative mixte, le Conseil consultatif des populations amérindiennes et bushinenge (Noirs-Marrons), a bien été créée en 2009 mais sa fonction apparaît limitée puisque le Conseil ne peut émettre que des avis consultatifs sur les décisions des collectivités de Guyane.

En termes de réponses apportées par l'État, le bilan de ces trois décennies de militantisme autochtone en Guyane se révèle limité pour des raisons d'ordre démographique et institutionnel. Bien que les statistiques ethniques soient interdites en Guyane, on estime que les Amérindiens ne représentent aujourd'hui qu'environ 4% de la population guyanaise (10 000 individus pour une population totale de 225 000 habitants), ce qui les marginalise durablement d'un point de vue électoral et politique. Les Noirs-Marrons qui représentent une population d'environ 50 000 personnes ont davantage de poids démographique, mais ils ne disposent pas de mouvement unifié et n'ont jamais revendiqué de droits en tant que peuples autochtones²⁷. En outre, le statut de département et de région d'outre-mer (article 73 de la Constitution) confère à la Guyane, on l'a vu, une autonomie politique extrêmement réduite par rapport aux normes métropolitaines. L'adaptation des dispositifs institutionnels et administratifs aux réalités sociales amérindiennes résulte de bricolages juridiques plutôt que d'une réelle reconnaissance des droits des peuples autochtones de Guyane²⁸.

La crise du mouvement amérindien

Depuis la fin des années 1990, le monopole de la FOAG de parler au nom des Amérindiens de Guyane est fortement contesté et des registres de représentation concurrents à celui de l'autochtonie ont émergé.

27. Sur cette question, Stéphanie Guyon, 2011, « Politisation et hiérarchies coloniales », *op. cit.*

28. Geoffroy Filoche, 2011, « Les Amérindiens de Guyane française, de reconnaissances disparates en bricolages juridiques. L'exemple des Kali'na d'Awala-Yalimapo », *Journal de la Société des Américanistes*, 97(2), pp. 343-367.

http://www.gred.ird.fr/content/download/43317/332649/version/1/file/Filoche_JSA_2011.pdf

La crise du mouvement amérindien tient d'abord aux tensions internes à l'organisation, liées à l'internationalisation de ses activités et à la distance qu'elle produit entre les militants et les dirigeants de l'organisation. Le renouvellement des cadres de la Fédération en 1996-1997 n'a pas modifié les modes de recrutement de ses dirigeants qui demeurent essentiellement des hommes issus du groupe kali'na. Or la multiplication des associations de village au début des années 1990 et l'émergence, dans certains villages de responsables dotés de plus de ressources scolaires et sociales qu'auparavant ont contribué à générer un engagement plus stable et pérenne au sein de la FOAG. Certains d'entre eux ont souhaité le partage des responsabilités et dénoncé des pratiques jugées autoritaires au sein de la FOAG, revendiquant plus de transparence. En l'absence de renouvellement tant des pratiques que des dirigeants de l'organisation, le nombre de militants a considérablement décliné dans les années 2000. Depuis 2010, la crise de gouvernance au sein de la FOAG a éclaté au grand jour et il existe désormais deux organisations revendiquant la représentation exclusive des autochtones de Guyane, l'ONAG et la FOAG.

Sans faire officiellement scission avec la FOAG, depuis le début des années 2000, deux groupes d'acteurs se sont exprimés au nom des Amérindiens de Guyane selon deux modes de légitimité distincts, électifs pour le Forum des élus autochtones²⁹, coutumiers pour Villages de Guyane³⁰ à l'opposé de la stratégie internationale de la FOAG qui vise à obtenir la reconnaissance par l'État français de droits autochtones via les conventions internationales, ces acteurs ont privilégié une stratégie de participation aux collectivités locales et régionales. Celle-ci a été particulièrement visible lors des régionales de 2004 où, pour la première fois, des Amérindiens étaient en position éligible sur les listes de grands partis locaux même si un seul d'entre eux, Jean-Paul Ferreira a finalement été élu. Cette nouvelle génération de leaders, soucieuse des enjeux politiques locaux, ne renonce pas à l'expression d'une identité amérindienne mais celle-ci n'est plus nécessairement énoncée dans les termes de l'autochtonie.

Cette crise du mouvement amérindien et le déclin relatif du recours à l'autochtonie renvoient à la configuration institutionnelle plus large que

29. Le Forum des élus autochtones s'est tenu en décembre 2001 à l'initiative de Jean-Paul Ferreira, maire d'Awala-Yalimapo et de Joseph Chanel, maire de Camopi, deux communes amérindiennes.

30. Villages de Guyane a été créée à l'initiative de Brigitte Wyngaarde, cheffe coutumière de Balaté et regroupe une dizaine de chefs coutumiers du littoral et de l'intérieur guyanais ainsi que des responsables associatives, anciennes militantes de la FOAG.

nous avons évoquée et à la faiblesse des avancées obtenues par les mobilisations autochtones.

UNE AUTONOMIE SANS AUTOCHTONIE EN POLYNÉSIE ?

Autochtonie sans autonomie en Guyane, autonomie sans autochtonie en Polynésie: on serait tenté de résumer ainsi les trajectoires politiques croisées de ces deux collectivités. La « personnalité polynésienne » bénéficie en effet d'une reconnaissance institutionnelle bien plus grande que celle de la Guyane. « Pays d'outre-mer » relevant de l'article 74 de la Constitution, la Polynésie française dispose d'une large autonomie politique en vertu de plusieurs statuts successifs (1984, 1996, 2004). Dotée d'un hymne, d'un drapeau, d'un sceau et d'un ordre de titres et de décorations propres, cette collectivité ultramarine est dirigée, selon la terminologie officielle, par un Président à la tête d'un gouvernement, tandis que l'Assemblée vote des « lois du pays ». Reconnues par la loi organique du 27 février 2004 comme « élément fondamental de l'identité culturelle », les langues polynésiennes sont quotidiennement utilisées sur la scène politique (jusque dans l'enceinte de l'assemblée) et médiatique (journal télévisé en tahitien); elles sont officiellement enseignées à l'école primaire depuis 1982 et forment une épreuve obligatoire du concours des Professeurs des écoles. Si les lois et règles de droit particulier local ont été remplacées par le Code civil français entre 1887 et 1945 (selon les archipels), la grande majorité des terres a été maintenue jusqu'à aujourd'hui sous le régime de l'indivision, ce qui témoigne de la prégnance, en matière de tenure foncière et dans le contexte spécifique de la Polynésie, de pratiques locales fort différentes des normes françaises. Enfin, depuis plus de trente ans, de nombreuses manifestations culturelles et artistiques célèbrent l'identité ma'ohi dans l'espace public (navigation, poésie, danse, tatouage, art oratoire, etc.)³¹. Ces spécificités locales sont d'autant plus affirmées que la population d'origine reste largement majoritaire, les archipels polynésiens n'ayant pas connu de colonisation de peuplement: en 1988, selon le dernier recensement du Territoire incluant des statistiques ethniques, 83 % des habitants se rattachaient entièrement ou principalement à la catégorie « Polynésiens », plutôt qu'à

31. Bruno Saura, 2008, *Tahiti Ma'ohi. Culture, identité, religion et nationalisme en Polynésie française*, Papeete, Au vent des îles; Tamatoa Bambridge, 2009, *La terre dans l'archipel des Australes. Étude du pluralisme juridique et culturel en matière foncière*, Papeete, IRD éditions-Au vent des îles.

celles d'« Européens », « Asiatiques » ou « autres »³². Ce taux a probablement baissé depuis, en raison d'une immigration métropolitaine croissante.

L'affirmation culturelle ma'ohi et l'autonomie institutionnelle de la Polynésie ont ceci de particulier qu'elles se sont historiquement développées, à partir des années 1970-1980, en dehors du registre de l'autochtonie politique, alors en voie de structuration sur la scène internationale. Les termes du débat politique local renvoient essentiellement à l'alternative autonomie / indépendance : la question en jeu est bien celle du rapport à l'État français, elle-même étroitement liée à la problématique des transferts publics qui maintiennent la Polynésie sous perfusion financière depuis les années 1960. Pourtant, ce clivage politique entre autonomie et indépendance ne recouvre pas, en tant que tel, un clivage social ou racial entre colonisateur européen et colonisé indigène, comme c'est le cas par exemple en Nouvelle-Calédonie. Le principal artisan des mesures autonomistes créant en Polynésie des institutions et des symboles politiques se rapprochant de ceux d'un État souverain – sans pour autant s'y substituer – n'est autre que Gaston Flosse, ami fidèle de Jacques Chirac (ancien Président de la République française entre 1995 et 2007) et adversaire de l'indépendance. Certains auteurs parlent à son sujet d'un « double nationalisme » – polynésien vis-à-vis de l'État et français vis-à-vis de l'étranger – qui ne serait pas si éloigné, au fond, d'une certaine version modérée de la perspective émancipatrice défendue par le leader indépendantiste Oscar Temaru³³. En tout état de cause, l'expression politique et culturelle polynésienne / ma'ohi n'est généralement pas pensée en termes de droits autochtones. Seul l'activiste Joinville Pomaré, descendant de la famille royale régnant à Tahiti au moment de l'arrivée des Français, tente depuis une dizaine d'années de mobiliser le registre de l'autochtonie politique en Polynésie à partir d'une série de revendications coutumières et royalistes : dénonciation du non-respect des traités signés au XIX^e siècle entre la France et ses ascendants, restauration des chefferies et des tribunaux traditionnels, création d'un

32. Entre 1962 et 1983, les recensements incluaient une cinquième catégorie, « Demis », correspondant à un groupe social métis reconnu dans la société polynésienne. Cependant, dans le contexte de la montée en puissance des revendications identitaires ma'ohi, cette catégorie « Demis » a disparu du recensement de 1983 au profit de la catégorie « Polynésiens et assimilés », puis « Polynésiens » en 1988. Les individus pouvaient toutefois cocher plusieurs cases pour signifier leur métissage. Jean-Louis Rallu, 1998, « Les catégories statistiques utilisées dans les DOM-TOM depuis les débuts de la présence française », *Population*, n° 53(3), pp. 589-608.

33. Samir Al Wardi, 2010, « Le mouvement indépendantiste en Polynésie française de 1946 à nos jours », in Natacha Gagné, Marie Salaün (dir.), *Visages de la souveraineté en Océanie*, Paris, L'Harmattan, Cahiers du Pacifique Sud contemporain, 6, pp. 139-158.

Sénat coutumier, etc. Jusqu'à présent, l'impact des arguments autochtones mobilisés par Joinville Pomaré est cependant resté marginal sur la scène politique polynésienne³⁴.

LE « PEUPLE KANAK » ET L'INDÉPENDANCE

Quels que soient les dispositifs institutionnels mis en œuvre en Guyane et en Polynésie, les représentants de l'État n'ont jamais admis que les revendications amérindiennes et ma'ohi s'énoncent en termes de « peuples ». Au nom de l'indivisibilité de la République, le Conseil constitutionnel avait déjà censuré en 1991 une référence (depuis lors fameuse) au « peuple corse, composante du peuple français ». De même l'État ne reconnaît-il que des « populations d'outre-mer » (révision constitutionnelle du 28 mars 2003) et, parmi elles, des « populations autochtones » (cf. la déclaration précitée de l'ambassadeur de France à l'ONU en 2007), nonobstant par là les anciennes références aux « peuples d'outre-mer » incluses dans le préambule de la Constitution de 1946 (à propos de l'Union française) et l'article 1^{er} de la Constitution de 1958 (à propos de la Communauté). Pourtant, le 13 septembre 2007, la France a bien voté en faveur de la Déclaration sur les droits des *peuples* autochtones. Hormis le jeu diplomatique habituel, ce vote a probablement été rendu possible parce qu'il existait déjà une exception au principe de l'unicité du peuple français : depuis 1998 en effet, en vertu de l'Accord de Nouméa rattaché au titre XIII de la Constitution (articles 76 et 77), la République reconnaît officiellement l'existence du « peuple kanak » en Nouvelle-Calédonie. De ce point de vue, le dossier calédonien constitue d'ailleurs un atout diplomatique précieux pour la France – après avoir longtemps été un sujet épineux – lui permettant aujourd'hui de se présenter dans les instances internationales comme un État respectueux des droits des peuples autochtones³⁵.

Il y a cependant une certaine ironie à considérer l'Accord de Nouméa comme un outil garantissant l'application des droits autochtones en Nouvelle-Calédonie. À l'origine en effet, ce texte n'avait pas vocation à ratta-

34. Bruno Saura, 2010, « Le mouvement royaliste et coutumier contemporain en Polynésie française : de l'étranger-roi à l'autochtone souverain ? », in Natacha Gagné, Marie Salaün (dir.), *Visages de la souveraineté en Océanie*, Paris, L'Harmattan, *Cahiers du Pacifique Sud contemporain*, 6, pp. 159-183.

35. Voir la réponse (datée 20 septembre 2011) du représentant de la France au rapport sur la Nouvelle-Calédonie de James Anaya, Rapporteur Spécial des Nations unies sur les droits des peuples autochtones (www.delegfrance-onu-geneve.org/spip.php?article1104).

cher la revendication kanak au registre onusien de l'autochtonie (débattu à l'Instance permanente sur les questions autochtones), mais à celui de la décolonisation (discuté au Comité spécial sur la décolonisation)³⁶. Signé le 6 mai 1998 par les représentants de l'État, les dirigeants du Front de Libération Nationale Kanak et Socialiste (FLNKS) et ceux du Rassemblement pour la Calédonie dans la République (RPCR), l'Accord de Nouméa s'inscrit pleinement dans l'histoire de la mobilisation kanak pour l'indépendance : il succède au mouvement de renouveau culturel et contestataire des années 1970, puis au « grand moment » nationaliste des années 1980 (notamment la période troublée des « événements » de 1984-1988), enfin aux Accords de Matignon de 1988. Ces derniers avaient rétabli la paix civile, repoussé la question de l'indépendance à dix ans et traité les autres volets de la revendication indépendantiste, pendant cette décennie transitoire 1988-1998, sous le mot d'ordre général de « rééquilibrage » (politique, économique, scolaire, foncier, culturel, etc.) en faveur des Kanak.

En raison des politiques de peuplement appliquées à la Nouvelle-Calédonie jusqu'aux années 1970³⁷, les Kanak sont minoritaires au sein de la population calédonienne : selon le recensement de 2009, ils représentent environ 42 % des 245 000 habitants de l'archipel³⁸. Si le FLNKS bénéficie depuis les années 1980 d'un fort soutien électoral parmi les Kanak (entre 70 % et 80 % des votants kanak), les principaux partis anti-indépendantistes ont toujours recueilli, jusqu'à aujourd'hui, la majorité absolue des suffrages à l'échelle territoriale (autour de 60 %), soit la quasi-totalité des votants non-kanak plus une minorité kanak « loyaliste » stable. Le maintien de ces rapports de force électoraux tout au long des années 1990 explique qu'au référendum d'autodétermination prévu à l'issue des Accords de Matignon, les trois signataires aient préféré la négociation d'un nouveau compromis politique. Validé par référendum local le 8 novembre 1998, à hauteur de 72 % des suffrages exprimés (avec un taux de participation de

36. Irène Bellier, 2012, « Les peuples autochtones aux Nations unies : un nouvel acteur dans la fabrique des normes internationales », *Critique internationale*, n° 54, pp. 61-80 ; Stéphanie Graff, 2012, « Quand combat et revendications kanak ou politique de l'État française manient indépendance, décolonisation, autodétermination et autochtonie en Nouvelle-Calédonie », *Journal de la Société des Océanistes*, n° 134 (1), pp. 61-83.

37. La colonisation de peuplement de l'île a officiellement cessé au début du xx^e siècle, mais le « boom du nickel » des années 1968-1972 a suscité une importante immigration en provenance de métropole et des autres territoires français du Pacifique (Wallis-et-Futuna, Polynésie française).

38. <http://www.isee.nc/population/population.html>. La Nouvelle-Calédonie est actuellement le seul territoire de la République où sont autorisés des recensements de population incluant des questions sur l'appartenance ethnique.

74 %), après l'appel conjoint du FLNKS et du RPCR à voter en faveur du texte, l'Accord de Nouméa a été intégré à la Constitution française lors des révisions constitutionnelles du 6 juillet 1998 et du 19 février 2007.

La décolonisation progressive selon l'Accord de Nouméa

Explicitement défini dans son préambule comme un accord de « décolonisation », l'Accord de Nouméa repose sur trois mécanismes essentiels. Le premier concerne le transfert progressif et irréversible des compétences de l'État à la Nouvelle-Calédonie. En 2014, seules les cinq compétences régaliennes seront encore placées sous la responsabilité de l'État : la défense, la monnaie, la justice, l'ordre public et les relations extérieures. À ce stade, un référendum local d'autodétermination sera organisé sur le transfert de ces dernières compétences, donc sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie au statut d'État souverain, entre 2014 et 2022. Le deuxième dispositif clé renvoie à la création d'une « citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie », susceptible de se transformer en nationalité à l'issue du processus. Pendant la durée effective de l'Accord, cette citoyenneté locale est octroyée à tous les Français (Kanak ou non) pouvant justifier de dix années de résidence en Nouvelle-Calédonie et installés dans l'île avant le 8 novembre 1998, ainsi qu'à leurs descendants. Des droits politiques et sociaux particuliers y sont attachés : seuls les citoyens calédoniens sont autorisés à voter lors des élections provinciales et pour le scrutin final d'autodétermination ; en outre, ils bénéficient localement d'un accès préférentiel à l'emploi vis-à-vis des non-citoyens. Au-delà de cette définition statutaire, la citoyenneté calédonienne caractérise également, dans une dimension processuelle, le lien social par excellence. Selon le préambule de l'Accord, elle a en effet pour objectif de fonder une nouvelle « identité » autour d'un projet sociétal de « destin commun » :

Il est aujourd'hui nécessaire de poser les bases d'une citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie, permettant au peuple d'origine de constituer avec les hommes et les femmes qui y vivent une communauté humaine affirmant son destin commun. [...] Le passé a été le temps de la colonisation. Le présent est le temps du partage, par le rééquilibrage. L'avenir doit être le temps de l'identité, dans un destin commun. (Préambule, point 4)

Troisième élément majeur du dispositif, afin d'éviter que le transfert des compétences et la citoyenneté ne conduisent à une forme d'indépendance « blanche » de la Nouvelle-Calédonie, l'Accord de Nouméa consacre

officiellement la reconnaissance du « peuple kanak », de son « identité » et de sa « souveraineté » comme « préalable » à la construction de ce fameux destin commun. Cette volonté de replacer le fait kanak au cœur du processus de décolonisation a d'abord conduit les signataires (y compris, il faut le souligner, les représentants des colons et de l'État) à produire un récit mémoriel commun de reconnaissance du traumatisme colonial vécu par les colonisés, intégré au préambule de l'Accord :

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. [...] 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 leurs raisons de vivre. De grandes souffrances en ont résulté. Il convient de faire mémoire de ces moments difficiles, de reconnaître les fautes, de restituer au peuple 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. (Préambule, point 3)

La reconnaissance de l'identité kanak débouche ensuite sur la promotion de diverses institutions et structures qualifiées par l'Accord de « coutumières » : « aires coutumières » et « Sénat coutumier » (émanations respectivement régionales et territoriales des « chefferies » administratives identifiées par l'État colonial au XIX^e siècle), « droit coutumier » (requalification du droit civil particulier régi par l'article 75) et « terres coutumières » (anciennes réserves indigènes et autres terres rétrocédées aux Kanak au titre de la réforme foncière). Citons enfin les mesures de revalorisation du patrimoine culturel kanak (langues kanak, toponymie, rapatriement des objets muséographiques kanak), le développement de la culture kanak (Centre culturel Tjibaou) et le choix de symboles identitaires (drapeau, nom, hymne, devise, graphisme des billets de banque) devant exprimer, selon les termes du préambule, « la place essentielle de l'identité kanak du pays dans la communauté de destin acceptée ».

Entre citoyenneté et autochtonie : le peuple kanak, l'outre-mer et la République

C'est donc uniquement dans le cadre de la décolonisation progressive organisée par l'Accord de Nouméa, que l'État a formellement reconnu l'existence, dans la République, d'un peuple autre que le peuple français.

La citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie construit ainsi le modèle d'une société que l'on pourrait qualifier de multiculturelle – mais relevant d'un multiculturalisme singulier et différencié, car composé, selon les catégories de l'Accord, d'un « peuple d'origine » (les Kanak) et de « communautés » issues des migrations coloniales (Européens, Wallisiens, Indonésiens, Vietnamiens, etc.). Si de telles innovations politico-juridiques ont pu être intégrées au texte même de la Constitution, bien qu'elles semblent aux antipodes de la tradition républicaine française, c'est fondamentalement en raison de leur caractère transitoire. À l'issue du référendum clôturant l'Accord de Nouméa (entre 2014 et 2018), les cartes seront rebattues et personne ne sait ce qu'il adviendra de cette architecture institutionnelle. Il n'est pas exclu, cependant, que cette solution transitoire se pérennise : en cas de refus de l'indépendance, la trajectoire de la Nouvelle-Calédonie à l'intérieur de la République continuera peut-être à déroger aux règles élémentaires de l'État-nation unitaire, voire constituera le laboratoire expérimental d'une remise en cause plus globale de ces règles à l'échelle nationale.

Tandis que l'échéance d'autodétermination approche à grands pas, les effets de la reconnaissance officielle du peuple kanak en Nouvelle-Calédonie illustrent dès maintenant, de façon paroxysmique, les tensions et reconfigurations de la question indigène dans l'espace ultramarin français. Les dispositions de l'Accord de Nouméa sur l'identité kanak font ainsi l'objet de réappropriations politiques profondément divergentes, au sein même du monde kanak. Pour les dirigeants du FLNKS, la lutte ne doit plus porter sur la revendication des « droits du peuple kanak », puisqu'ils sont désormais pleinement reconnus par l'Accord, mais sur leur mise en œuvre effective, dans le cadre englobant de la citoyenneté. De cette réorientation stratégique découle leur adoption du projet consensuel du « destin commun », leur participation au jeu ordinaire de la démocratie représentative (compétition électorale, exercice du pouvoir dans les institutions), mais aussi leur choix d'une stratégie de développement capitaliste et industrielle axée sur l'exploitation des riches ressources en nickel du sous-sol calédonien³⁹. En revanche, du point de vue des Kanak investis dans les structures dites « coutumières », l'Accord de Nouméa ouvre de nouveaux droits au nom de l'identité kanak : il s'agit maintenant de les conquérir face à l'État, aux multinationales, aux colons et aux élus locaux (qu'ils soient loyalistes et européens... ou indépendantistes et kanak), à travers notamment l'écri-

39. Leah Horowitz, 2004, « Towards a viable independence? The Koniambo Project and the political economy of mining in New Caledonia », *The Contemporary Pacific*, n° 16 (2), pp. 287-319.

ture du droit coutumier et la revendication d'un pouvoir accru dévolu au Sénat coutumier. Cette nouvelle stratégie kanak a été progressivement élaborée à partir du début des années 2000, en réaction à de grands projets miniers et fonciers vécus comme aliénants par les populations kanak riveraines, et vis-à-vis desquels la stratégie consensuelle et « gestionnaire » du mouvement indépendantiste n'assurait pas, de leur point de vue, de protection satisfaisante. C'est précisément dans ces conditions historiques particulières, et dans le but de renforcer la légitimité des revendications au nom de la « coutume », que le registre des droits des peuples autochtones a été importé en Nouvelle-Calédonie par divers responsables coutumiers⁴⁰.

Dans cette nouvelle perspective « coutumière-autochtone », la reconnaissance officielle du peuple kanak n'est plus pensée comme l'une des étapes de la longue lutte indépendantiste, ni comme un dispositif consubstantiel au projet de citoyenneté et de décolonisation, mais comme une simple déclinaison locale des principes internationaux de protection des peuples autochtones, en dehors de la question de l'indépendance. La promotion de l'identité kanak par l'Accord de Nouméa s'apparente, de ce point de vue, à un outil politique à la disposition des « autorités coutumières » pour préserver les intérêts du « peuple autochtone », face à – voire contre – un projet de « destin commun », soupçonné de n'être qu'une hypocrisie coloniale de plus, malgré la signature du FLNKS apposée au document. Désormais, ce sont donc bien deux stratégies kanak alternatives et concurrentes qui s'opposent quant aux moyens de lutter contre les inégalités et les discriminations léguées par la colonisation et qui pèsent encore sur les Kanak.

Cette redéfinition tout à fait inédite de la question indigène – indépendance *versus* autochtonie dans un seul et même espace – fait de la Nouvelle-Calédonie un cas-limite exemplaire, particulièrement éclairant et révélateur de la complexité des héritages coloniaux et des enjeux post-coloniaux qui traversent actuellement les outre-mer français – ces derniers « confettis de l'empire » de la Caraïbe, de l'Océan Indien et du Pacifique.

40. Christine Demmer, 2007, « Autochtonie, nickel, environnement : une nouvelle stratégie kanak », *Vacarme*, n° 39, pp. 43-48.

MARTIN PRÉAUD

Peuples autochtones dans le Pacifique héritages coloniaux et gouvernance autochtone

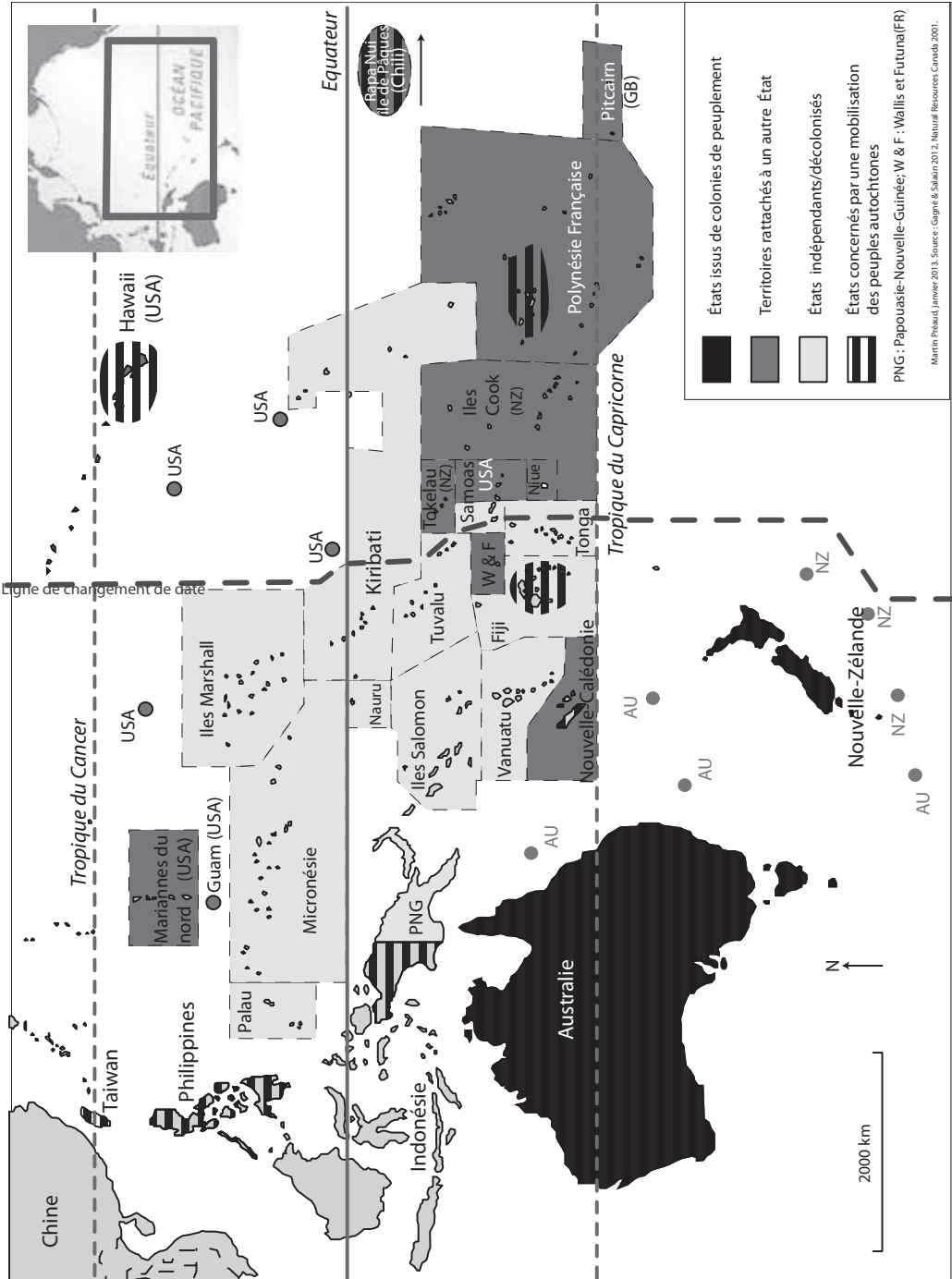
La région Pacifique fut la plus tardivement colonisée par les puissances occidentales et demeure le théâtre de nombreuses mobilisations politiques des populations colonisées en raison de processus de décolonisation inachevés, entravés par un investissement stratégique renouvelé dans la région Asie-Pacifique par les États-Unis¹. Si le Pacifique fut l'un des foyers historiques du mouvement international pour les droits des peuples autochtones (avec l'Amérique du Nord et la Scandinavie), les mouvements qui s'y font jour permettent d'aborder l'ensemble du spectre sémantique et politique que recouvre la notion d'autochtonie dans la mesure où celle-ci peut donner lieu à divers types de revendications : souveraineté, indépendance, autonomie².

Dans cet article, la question de l'autochtonie sera traitée à partir de la catégorie de « peuples autochtones » telle qu'elle a été entérinée dans le droit international, dans la Convention 169 de l'OIT (1989) et dans la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones (« la

1. <http://www.monde-diplomatique.fr/2012/03/KLARE/47517>

2. Natacha Gagné et Marie Salaün, 2012, « Appeals to indigeneity: insights from Oceania », *Social Identities*, 18 (4), pp. 381-398.

ÉTATS ET SOUVERAINETÉS DANS L'Océan Pacifique



Déclaration», 2007) en particulier. Cet instrument, adopté au terme de vingt-cinq ans de négociations entre organisations autochtones, États et ONG au sein de divers comités spécialisés des Nations unies, institutionnalise la présence d'une voix et de lieux autochtones dans les institutions internationales³. L'effet majeur de ce texte est de reconnaître les autochtones en tant que « peuples » et, à ce titre, dotés du droit à l'autodétermination (article 3), concept consacré dans le droit international par l'article 1^{er} de la Charte des Nations unies de 1945, et l'article 1^{er} commun aux deux Pactes internationaux sur les droits civils et politiques et sur les droits économiques, sociaux et culturels⁴. Tout l'enjeu de la mise en œuvre des droits des peuples autochtones tient dans leur articulation au champ politique national et local, à partir de ces « standards minimum » reconnus au niveau international.

Nous retracerons ici la manière dont les peuples autochtones sont appréhendés dans le Pacifique, après avoir brièvement décrit l'histoire coloniale de la région. L'analyse de la mobilisation des peuples autochtones (*indigenous peoples*) dans la région laisse entrevoir une double ambivalence qui structure la présentation. Ambivalence d'abord des formes légales et institutionnelles de reconnaissance des peuples autochtones dans les colonies de peuplement (Australie et Nouvelle-Zélande en particulier). Ambivalence, en outre, des processus de décolonisation et de construction démocratique dans la région – territoires non souverains, dépendances stratégiques, militarisation – signalée par la persistance de revendications locales. Les insulaires puisent dans une pluralité de registres, dont celui de l'autochtonie, pour appuyer leurs mouvements, faisant apparaître des tensions et des contradictions inhérentes à une catégorie polysémique. Nous mettrons en regard les situations à Fidji et Hawaii, ne traitant pas ici des territoires sous domination française⁵.

3. Andrea Muehlebach, 2001, « "Making place" at the UN: Indigenous cultural politics at the UN Working Group on Indigenous Populations », *Cultural Anthropology*, 16 (3), pp. 415-448 ; Irène Bellier, 2006, « Identité globalisée et droits collectifs : les enjeux des peuples autochtones dans la constellation onusienne », *Autrepart*, 38, pp. 99-118.

4. La Déclaration contient 46 articles qui énoncent les droits fondamentaux et détaillent différents aspects ou modalités de l'exercice du droit à l'autodétermination des peuples autochtones – terres, institutions, consentement libre, préalable et informé, développement, etc. – délimitant le rôle des États et des agences des Nations unies dans leur mise en œuvre selon un esprit de partenariat. Sur la Convention 169 de l'OIT, voir Gonzalez, Cloud et Lacroix, ce volume.

5. Voir Trépied et Guyon, ce volume.

UN APERÇU RÉGIONAL DE LA QUESTION AUTOCHTONE DANS LE PACIFIQUE

Le Pacifique considéré ici correspond à l'une des sept régions qui composent le monde autochtone aux Nations unies et à l'un des caucus régionaux formé par les délégués autochtones à l'Instance permanente sur les questions autochtones (IPQA) ou au Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones (MEDPA)⁶. Si les membres du caucus varient d'une année sur l'autre, les Aborigènes et Insulaires, Maoris et Hawaïens y forment une majorité face aux délégués des archipels de Polynésie⁷. L'espace géopolitique considéré ici, encadré par la Chine et les États-Unis, est délimité à l'ouest par l'Australie, la Papouasie - Nouvelle-Guinée et l'archipel de Palau ; à l'est par l'archipel d'Hawaï et l'île de Rapa Nui ; au sud par la Nouvelle-Zélande et au nord par le Tropique du Cancer.

Cette vaste région, très anciennement peuplée, fut la dernière à être explorée puis annexée par les puissances coloniales européennes. Celles-ci avaient pris contact avec les populations qui y étaient installées dès le ^{xvi}^e siècle mais ne s'y installèrent véritablement qu'au ^{xix}^e siècle, passant de relations commerciales et missionnaires, voire diplomatiques, à des relations de domination ou de subordination explicites. Le Pacifique fut dès lors un terrain d'affrontement et de conflits entre les grandes puissances coloniales et/ou impériales : France (Tahiti, Wallis et Futuna, Nouvelle-Calédonie, Marquises) et Royaume-Uni (Fidji, Australie, Nouvelle-Zélande, Papouasie orientale, Îles Salomon, Nouvelles-Hébrides), mais aussi Allemagne (Samoa, Papouasie orientale, archipel Bismarck, Palau, Îles Mariannes, Nauru, Îles Marshall), États-Unis d'Amérique (Guam, Samoa, Hawaï) et Japon (lors de la Seconde Guerre mondiale : Îles Carolines, Marshall, Palau, Mariannes). Ces États se partagèrent la tutelle des îles et archipels au gré de l'évolution de leurs rapports de force et de leurs

6. Irène Bellier, 2012, « Les peuples autochtones aux Nations unies : la construction d'un sujet de droits/acteur collectif et la fabrique de normes internationales », *Critique internationale*, 54, pp. 61-80.

7. En 2005, un atelier régional de préparation pour la 4^e session de l'Instance Permanente réunissait à Brisbane (Australie) des délégués d'Aotearoa (Nouvelle-Zélande), Australie, Fidji, Kanaka Maoli (Hawaï), Kanaky (Nouvelle-Calédonie), Kiribati, Nauru, Papouasie Nouvelle-Guinée, Papouasie occidentale, Polynésie Française, Rapa Nui (île de Pâques), Îles Salomon, Tonga, Tuvalu, Vanuatu, et Samoa. <http://siosiomaga.hostoi.com/meetings.html>. Sur le fonctionnement et le rôle des caucus, voir Irène Bellier, 2007, « Partenariat et participation des Peuples Autochtones aux Nations unies : intérêt et limites d'une présence institutionnelle », in Catherine Neveu (dir.), *Cultures et pratiques participatives. Perspectives comparatives*, Paris, L'Harmattan, Coll. Logiques politiques, pp. 175-192 ; Irène Bellier, 2012, *op. cit.*

intérêts stratégiques⁸. Le partage des Samoa entre les États-Unis et l'Allemagne à la faveur d'un accord tripartite conclu avec la Grande-Bretagne en 1899, ou l'établissement d'un condominium franco-britannique en 1906 sur les Nouvelles-Hébrides (aujourd'hui Vanuatu) témoignent, parmi bien d'autres exemples, de cette lutte d'influence menée sur le terrain océanien.

Pour les besoins de l'analyse, il est nécessaire de distinguer entre différents modes de colonisation qui s'exercèrent sur l'espace océanien, dans la mesure où ils donnèrent lieu, à la suite de la deuxième guerre mondiale et dans le cadre des processus de décolonisation, à des formes distinctes de mobilisations de la part des populations colonisées. Si le XIX^e siècle a vu une prise de contrôle européenne de la région océanienne, celle-ci s'est exercée sous des formes variées, allant de l'instauration d'économies de plantation dans les archipels (copra, coco, bois de santal) à l'établissement de colonies pénitentiaires et de colonies de peuplement sur les plus grandes îles (Australie, Nouvelle-Calédonie, Nouvelle-Zélande), à l'exception de la Papouasie orientale, annexée par la Couronne britannique pour le compte de l'Australie à la fin du siècle (1888). Dans ces colonies particulières, les colons reproduisirent les institutions de leur métropole et combattirent, cooptèrent ou ignorèrent celles des habitants originels.

Les deux plus importantes colonies de peuplement britanniques ont également exercé un contrôle colonial sur des territoires situés à leur périphérie (Papouasie-Nouvelle-Guinée pour l'Australie, Îles Cook et, après la Première Guerre mondiale Samoa occidentales pour la Nouvelle-Zélande), y reproduisant le modèle de gouvernement adopté par la Couronne dans ses autres possessions du Pacifique où l'autorité est déléguée à un gouverneur tempéré, en fonction des conditions locales, par un conseil exécutif pouvant intégrer les autorités indigènes.

Les puissances coloniales françaises et allemandes, exercèrent leur pouvoir différemment : en transposant leurs institutions métropolitaines et en déléguant le contrôle à des compagnies commerciales respectivement. Le type de contrôle politique exercé (mandat, protectorat, annexion) permet également d'expliquer la variété des formes de gouvernement colonial instaurées. Partout, les colons, qu'ils s'installent durablement ou non, jouissaient d'un statut différent de celui des indigènes, terme qui, en français, renvoie à un statut juridique de colonisé. À la suite de la Première Guerre mondiale, les possessions allemandes, par un mandat de la Société des

8. Sophie Foster et Francis J. West, 2008, « Pacific Islands », *Encyclopedia Britannica* <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/437647/Pacific-Islands#toc279724> (consulté le 29 mai 2012).

Nations, passèrent sous le contrôle des puissances alliées qui y établirent des modalités de domination semblables à celles prévalant dans leurs autres possessions océaniques.

À la suite de la Seconde Guerre mondiale, le Pacifique, qui en fut un terrain majeur, vit une réorganisation généralisée du gouvernement colonial. Sous l'égide des Nations unies, un processus de décolonisation par l'accession à l'indépendance et le gouvernement autonome des indigènes fut entamé. Ce processus, cependant, sans doute en raison de l'importance stratégique de la région pour les États-Unis dans le cadre de la Guerre froide, fut tardif par rapport à d'autres régions du monde, demeure incomplet pour certains territoires et ne fut jamais à l'ordre du jour pour les colonies de peuplement. Seule exception, la Nouvelle-Calédonie, où l'État français fut contraint de négocier un processus de décolonisation – au travers des accords de Matignon (1988) et, surtout, de Nouméa (1998) – pour mettre fin à une situation de violence qui menaçait de se muer en véritable guerre civile. La diversité des histoires coloniales, des régimes de domination et des processus même de décolonisation est à l'origine de la diversité contemporaine des situations et des mobilisations politiques des peuples colonisés du Pacifique.

Pour cette région du monde, Natacha Gagné et Marie Salaün distinguent trois grandes configurations contemporaines : l'une, correspondant à la catégorie de peuples autochtones telle qu'elle est développée au niveau international, concerne les groupes minorisés par un peuplement colonial d'origine européenne (Australie, Nouvelle-Zélande, Hawaï) ; une seconde se rapporte aux États devenus souverains mais dont l'indépendance institutionnelle est compromise par des relations de dépendance vis-à-vis d'États voisins, des institutions internationales ou de compagnies multinationales (les Îles Cook en association libre avec la Nouvelle-Zélande, Fidji, Kiribati, les Îles Marshall, la Micronésie, Nauru, Niue en association libre avec la Nouvelle-Zélande, Palau, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, les Îles Salomon, Samoa, Tonga, Tuvalu, le Vanuatu) ; une troisième, enfin, concerne les collectivités qui demeurent sous le contrôle d'un autre État souverain (Guam, Mariannes du nord, Norfolk, Nouvelle-Calédonie, Pâques/Rapa Nui, Pitcairn, Polynésie française, Samoa américaine, Tokelau, Wallis et Futuna)⁹.

Ces situations permettent d'envisager la multiplicité des configurations de l'autochtonie, celle-ci pouvant être articulée aux définitions internationales des « peuples autochtones » aussi bien qu'à des discours de type

9. Gagné et Salaün, 2012, *op. cit.*, pp. 384-385.

nationaliste ou à des mobilisations en vue de plus d'autonomie. Le reste du présent article se focalise sur les ambivalences de la catégorie peuples autochtones dans le Pacifique, telle qu'elle est comprise aux Nations unies. Il commence par celle des peuples autochtones d'Australie et de Nouvelle-Zélande, qui furent parmi les premiers à poursuivre une stratégie de mobilisation au niveau international pour la reconnaissance, la défense et la promotion de leurs droits.

TRAJECTOIRES AUTOCHTONES EN COLONIE DE PEUPEMENT

Avec leurs homologues d'Amérique du Nord et de Scandinavie, les Aborigènes d'Australie, Insulaires du détroit de Torres et les Maoris de Nouvelle-Zélande ont été parmi les premiers collectifs autochtones à porter leurs revendications en termes de droits au niveau des institutions internationales. Aborigènes, Insulaires et Maoris participèrent dès sa formation en 1974 au World Council of Indigenous Peoples¹⁰, et entretiennent depuis leur création une présence visible et affirmée dans chacune des instances autochtones des Nations unies¹¹ au travers de leurs organisations. Cette participation ancienne, aux fondements mêmes du mouvement international des peuples autochtones, ne doit pas seulement être mise en relation avec le régime de démocratie libérale dans lequel de tels mouvements ont pu naître, où la notion d'égalité intervient simultanément comme contrainte et structure d'opportunité¹². Elle doit également être vue comme une réponse organisée, spécifique au colonialisme de peuplement¹³, c'est-à-dire au projet d'effacement de la présence autochtone¹⁴. Une telle perspective permet de saisir l'articulation contradictoire entre les évolutions institutionnelles et juridiques remarquables dans les deux pays vis-à-vis des peuples autochtones au cours des 40 dernières années et le maintien, voire l'aggravation, de leur situation socio-économique.

10. Henry Minde, 1996, « The making of an international movement of Indigenous Peoples », *Scandinavian Journal of History*, 21 (3), pp. 221-246.

11. Le Groupe de Travail sur les Populations Autochtones (1982-2007), le groupe de Travail sur le Projet de Déclaration (1994-2007), l'Instance Permanente sur les Questions Autochtones (depuis 2001) et le Mécanisme expert sur les Droits des Peuples Autochtones (depuis 2007).

12. Francesca Merlan, 2009, « Indigeneity: global and local », *Current Anthropology*, 50 (3), pp. 303-33.

13. Jeffrey Sissons, 2009, « Comment » (on Merlan 2009), *Current Anthropology*, 50 (3), pp. 326-327.

14. Lorenzo Veracini, 2011, « Introducing settler colonial studies », *Settler colonial studies*, 1, pp. 1-12.

Dans les deux pays, les mobilisations autochtones ont émergé en réponse à la double politique d'appropriation des terres et d'assimilation des personnes, menée par les États colons. Si elles s'inscrivaient déjà dans des résonances internationales, en lien avec les mouvements pour les droits civiques en Amérique du Nord, la lutte contre le régime d'*apartheid* en Afrique du Sud et la décolonisation des États insulaires du Pacifique, ces mobilisations étaient, et continuent d'être articulées aux spécificités historiques propres à chaque État. En effet, la colonisation des peuples autochtones d'Australie et de Nouvelle-Zélande, c'est-à-dire leur dépossession de tous les aspects de leur souveraineté, s'est appuyée sur des processus de légitimation juridique et politique distincts, éclairant aujourd'hui des formes de mobilisation et des situations politiques différentes.

Outre le rapport démographique contemporain entre autochtones et non autochtones¹⁵, la différence majeure entre les deux États réside dans la signature d'un traité en Nouvelle-Zélande, à Waitangi en 1840, entre chefs d'*iwi*¹⁶ maoris et le représentant de la Couronne, tandis qu'en Australie la doctrine de *terra nullius* – instituée dans la jurisprudence à partir de *R v Ballard 1829*¹⁷ – a permis de valider *a posteriori* l'acquisition d'un « titre radical » par la Couronne¹⁸. Tandis qu'en Nouvelle-Zélande « l'acquisition de la souveraineté par la Couronne s'appuya toujours sur la souveraineté originelle des chefs maoris »¹⁹, en Australie, c'est l'idée de l'impossibilité

15. Les Maoris représentent 17% de la population totale néozélandaise (4,3 millions), soit 731 000 personnes, tandis que les Aborigènes et Insulaires du détroit de Torres constituent 2,5% de la population australienne, soit plus de 520 000 personnes sur un total de 22 millions; voir IWGIA, (2012), *The Indigenous World 2012*, Copenhague, IWGIA.

16. Le traité de Waitangi fut respecté d'autant moins longtemps que les versions anglaise et maorie du traité ne portaient pas les mêmes dispositions. Le terme *iwi* (litt. « os ») est couramment traduit par « peuple », « nation » ou encore « tribu ». Il s'agit de l'unité sociale la plus grande du monde maorie, qui regroupe différents *hapu* (clans) et se distingue de *whanau* (parenté étendue). Ce sont les *iwis* qui, en tant que signataires du traité de Waitangi, peuvent aujourd'hui mener des actions auprès du tribunal *ad hoc* créé en 1975 dont le mandat est d'enquêter sur les violations relatives au traité et de formuler des recommandations au gouvernement.

17. La doctrine de *Terra nullius* permet de justifier la colonisation d'un territoire sans conquête ni traité en tant qu'il n'était pas approprié en droit par un groupe souverain. Son application en Australie reflète la perception que les Aborigènes ne formaient pas de sociétés évoluées. Paul Muldoon, 2008, « The sovereign exceptions: colonization and the foundation of society » *Social and Legal studies* 17 (1), pp. 59-74.

18. La notion juridique de « titre radical », dérivant de la *Common law*, signifie que la Couronne détient le titre de propriété de l'ensemble du territoire. Pour une analyse dans le cadre du cas *Mabo* et du *Native Title Act 1993*, voir Ulla Secher, 2005, « The meaning of radical title: the pre-Mabo authorities explained - part 1 », *Australian Property Law Journal*, 11 (3), pp. 179-208.

19. Paul G. McHugh, 2004, *Aboriginal Societies and the Common law: a history of sovereignty, status and self-determination*, Oxford, Oxford University Press, p. 168 (traduction de l'auteur).

même d'une telle souveraineté qui préside à la légitimation de l'installation de l'État-colon. Dans les deux cas, toutefois, la définition du statut légal des collectifs et des individus autochtones est devenue, dans la seconde moitié du XIX^e siècle, une prérogative de l'État qui en fixe les conditions et les limites au travers du droit.

Le tournant crucial de l'histoire des deux États, pour ce qui concerne les autochtones, se situe au moment de l'octroi d'un gouvernement autonome aux différentes colonies (à partir de 1850 pour l'Australie, 1852 pour la Nouvelle-Zélande) : moments à partir desquels leurs parlements commencent à définir légalement le statut individuel et collectif des autochtones, ainsi que leurs formes de propriété territoriale. Ce processus d'institutionnalisation n'a depuis cessé d'évoluer, de s'approfondir et de faire l'objet de luttes. C'est particulièrement le cas depuis les années 1970, c'est-à-dire depuis que, aux niveaux local, national et international, les mouvements aborigènes et maoris ont commencé à faire entendre leurs voix, leurs revendications entraînant d'importantes évolutions juridiques et institutionnelles²⁰.

En Nouvelle-Zélande, les mobilisations maories des années 1970 – comme la marche pour la terre, de Te Hapua à Wellington, en 1974 – se sont d'abord articulées sur la demande de mise en œuvre et de respect effectifs du traité de Waitangi qui, dans sa version maorie longtemps ignorée de l'État, maintenait la souveraineté des chefs maoris (*rangatiratanga*) face à une Couronne à qui était seulement déléguée la gouvernance (*kawanatanga*)²¹. L'établissement du Tribunal de Waitangi en 1975 par une loi du Parlement et son acquisition dix ans plus tard d'une compétence historique lui permettant d'enquêter sur des plaintes de violation du traité remontant jusqu'à sa signature, ont fait du Tribunal un lieu central de la régulation des rapports entre Maoris et *Pakeha* (ou Européens). Le travail d'enquête du Tribunal²² a permis de définir les principes fondamentaux de

20. Pour un compte rendu des évolutions juridiques et institutionnelles, voir McHugh 2004. Sur les mobilisations autochtones en Australie et leurs relations internationales, voir Ravindra Da Costa, 2006, *A higher authority: Indigenous transnationalism and Australia*, Sydney, University of New South Wales Press; pour les mouvements Maoris, voir Gagné, 2010 et Charters, 2010.

21. Bruce Biggs, 1989, « Humpty-Dumpty and the Treaty of Waitangi », in Ian H. Kawharu (dir.), *Waitangi: Maori and Pakeha perspectives of the Treaty of Waitangi*, Auckland, Oxford University Press, pp. 300-312; Isabelle Schulte-Tenckhoff, 1999, « Rangatiratanga – Kawanatanga : qui est souverain en Aotearoa-Nouvelle Zélande ? », in Hervé Guillourel, Geneviève Koubi (dir.), *Langues et droits : langues du droit et droit des langues*, Bruxelles, Bruylant, pp. 57-86.

22. Entièrement disponible en ligne. À noter que le tribunal enquête et fait des recommandations mais que c'est le gouvernement qui est responsable de la négociation d'accords de règlement avec les parties maories.

cette relation – partenariat, coopération de bonne foi, autogestion des *iwi*, égalité devant la loi, réparations des injustices²³ – et a ouvert une période d'intense militantisme juridique accompagné d'importantes mesures définissant une Nouvelle-Zélande biculturelle, particulièrement en matière de langue, d'éducation et de culture²⁴. Le Tribunal, les négociations et accords politiques, particulièrement en termes de restitutions foncières et d'attribution de compétences pour la gestion des ressources naturelles (notamment halieutiques), auxquels il a donné lieu, ont contribué à instituer les *iwi* comme les acteurs centraux du jeu politique maori, leur imposant des structures de gouvernance de type corporatiste²⁵ et posant la question irrésolue du statut et de la place des Maoris urbains, qui représentent une large majorité²⁶. Actuellement engagées dans un processus de révision et de formalisation constitutionnelle, les institutions néozélandaises font l'objet d'une attention redoublée des organisations maories quant au respect de leurs droits, statut et place dans le devenir de la Nouvelle-Zélande.

L'érection d'une tente-ambassade aborigène devant le Parlement fédéral australien à Canberra en 1972 marque symboliquement le début d'une intense période de militantisme aborigène en faveur de la reconnaissance de droits spécifiques, notamment fonciers, après l'obtention de leurs droits civiques. Le gouvernement travailliste de Gough Whitlam a établi, entre 1972 et 1975, les bases de la politique australienne dite postcoloniale vis-à-vis des Aborigènes et Insulaires du Détroit de Torres : abrogation des régimes de ségrégation et d'assimilation par la transposition de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (*Racial Discrimination Act 1975 Cth*), incorporation des collectifs autochtones à l'appareil administratif sous forme de communautés et d'associations (*Aboriginal Communities and Associations Act 1973 Cth*, *Corporations [Aboriginal and Torres Strait Islanders] Act 2006 Cth*), et législation en matière de droits fonciers (*Aboriginal Land Rights Act 1976 NT*). Vingt ans plus tard, l'adoption

23. McHugh 2004, p. 346 sq. L'interprétation de ces principes occupe une part importante de la jurisprudence du Tribunal dont les rapports sont disponibles en ligne : <http://www.waitangi-tribunal.govt.nz/reports/> (dernier accès août 2012).

24. Natacha Gagné, 2010, « Les espaces multiples d'affirmation de l'autonomie maaori », in Natacha Gagné, Marie Salaün (dir), *Visages de la souveraineté en Océanie*, Paris, L'Harmattan, pp. 41-68 ; Claire Charters, 2010, « Les Maaoris et les Nations unies », in Natacha Gagné, Marie Salaün (dir.), *Visages de la souveraineté en Océanie*, Paris, L'Harmattan, pp. 69-91.

25. Au sens anglo-saxon du terme corporation, soit une entité juridique regroupant une variété d'acteurs, dirigée par un bureau exécutif composé des membres (*board*) qui nomme les employés.

26. Gagné, 2010, *op. cit.*

d'une loi fédérale sur le titre indigène à la suite du jugement *Mabo 2*²⁷, le *Native Title Act 1993 Cth*, marque une étape importante de ce processus. Cependant, si le jugement rejetait officiellement la doctrine de *terra nullius*, la législation, ses amendements successifs (en particulier ceux de 1998) ainsi que sa jurisprudence ont limité sa portée initiale en instituant une nouvelle doctrine d'extinction légitime du titre indigène par des actes valides du Parlement²⁸. En l'absence de toute garantie constitutionnelle des droits et libertés fondamentales, et *a fortiori* des droits des peuples autochtones, ces derniers restent tributaires du jeu politique national dans lequel, en raison de leur faible poids démographique (2,5 % de la population nationale), ils ne peuvent guère peser, quelles que soient les positions prises par ailleurs par l'Australie sur la scène internationale. La suspension du *Racial Discrimination Act* en 2007 pour permettre la prise de contrôle du gouvernement sur les terres aborigènes du Territoire du Nord, ou la pression administrative et financière accrue sur les communautés et organisations aborigènes au nom de la « bonne gouvernance » et de la sécurité ne sont que deux exemples d'un processus de réconciliation politique qui paraît bloqué. La multiplication, courant 2012, de nouvelles tentes-ambassades à travers le pays et la résurgence du mouvement pour la souveraineté autochtone, à la suite des célébrations du 40^e anniversaire de la première ambassade, témoigne d'une relation politique qui demeure problématique du point de vue des réponses étatiques aux aspirations autochtones.

Au niveau international, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, de même que les États-Unis et le Canada, pays avec qui ils partagent le statut de colonies de peuplement de source britannique, se sont distingués en étant les quatre seuls États à voter contre la Déclaration²⁹. Si chacun d'eux a depuis révisé sa position et apporté son soutien à la Déclaration (en avril 2009 pour l'Australie, avril, novembre et décembre 2010 pour la Nouvelle-Zélande, le Canada et les États-Unis respectivement), ils l'ont explicitement fait sur la base que cela ne devait rien changer à leurs politiques actuelles, notamment en vertu de l'article 46 qui garantit l'unité politique et l'intégrité territoriale des États.

Malgré de réelles avancées et innovations institutionnelles ainsi que des mesures symboliques importantes – comme les excuses présentées par le

27. *Mabo v Queensland (n° 2)* («*Mabo case*») [1992] HCA 23; (1992) 175 CLR 1 (3 June 1992). <http://www.austlii.edu.au/au/cases/cth/HCA/1992/23.html>

28. Lisa Strelein, 2009, *Compromised jurisprudence: Native title cases since Mabo*, 2nd edition, Canberra, Aboriginal Studies Press.

29. Ce groupe de pays a été dénommé CANZUS.

premier ministre Kevin Rudd en 2008 aux Générations Volées³⁰ –, dans chacun des pays, les conditions de vie des peuples autochtones, si elles se sont améliorées, restent à un niveau très inférieur à celui des non-autochtones, particulièrement en Australie où la différence d'espérance de vie se maintient autour de 17 ans³¹. Cet apparent paradoxe trouve sa source dans les contradictions mêmes des politiques dites de reconnaissance qui postulent la passivité et l'infériorité de ceux qu'il s'agit de reconnaître³². Un autre élément d'analyse pour rendre compte de ce paradoxe tient au fait que les quatre États CANZUS sont également ceux qui ont théorisé et mis en œuvre le programme néolibéral du *new public management*. L'incorporation des autochtones par le biais d'entités administratives dont les statuts et attributs sont contrôlables, en tant que personnalités juridiques de droit public, sous les exigences de «gouvernance», est un dispositif de reconnaissance déterminant par lequel l'État a pu favoriser un modèle de développement économique passant de manière privilégiée par l'exploitation des ressources naturelles, qu'elles soient minières ou halieutiques. Analysant la mise en œuvre des droits des peuples autochtones dans les États CANZUS, une chercheuse crie, Sheryl Lightfoot, a proposé une nouvelle catégorie d'États qu'elle dénomme *overcompliant* pour décrire la disjonction entre les engagements internationaux de ces États et les développements institutionnels et juridiques au sein de ces États vis-à-vis des peuples autochtones. S'ils semblent aller en leur sein au-delà de leurs engagements internationaux, les processus de reconnaissance qu'ils engagent demeurent problématiques du point de vue des autochtones dans la mesure où les termes de la régulation des conflits, passés et présents, demeurent dans les mains d'un État qui dicte les conditions d'une éventuelle réconciliation, selon un modèle qui garantit le maintien de la subordination des autochtones et de leurs institutions³³. Dans le contexte constitutionnel canadien, la juriste Mary Ellen Turpel pose ainsi les termes du débat : « Le

30. Le terme désigne en Australie l'ensemble des enfants enlevés à leurs parents aborigènes pour être élevés dans des institutions coloniales (orphelinats, missions) et assimilés à la société blanche entre le début du xx^e siècle et les années 1970. Voir le rapport de la Commission australienne des droits de l'homme, disponible en ligne, http://www.hreoc.gov.au/social_justice/bth_report/index.html. Voir également le site de témoignages : <http://stolengenerationstestimonies.com/> (dernier accès août 2012).

31. *Indigenous World*, 2012, Copenhague, IWGIA.

32. Pour une illustration australienne, voir Katie Glaskin, Laurent Dousset, 2011, «Asymmetry of recognition: law, society, and customary land tenure in Australia», *Pacific Studies*, 24 (2/3), pp. 142-155.

33. Sheryl R. Lightfoot, 2012, «Selective endorsement without intent to implement: indigenous rights and the Anglosphere», *The International Journal of Human Rights*, 16 (1), pp. 100-122.

contexte légal, à la fois textuel et interprétatif, dans lequel les droits collectifs devraient être promus est si étranger aux peuples autochtones, si abstrait et si éloigné de leur propre contexte social et politique que *le simple fait d'émettre une revendication requiert l'acceptation du cadre conceptuel et culturel dominant*³⁴; dans les termes de l'intellectuel mohawk Taiaiake Alfred : « les « droits aborigènes » et la « souveraineté tribale » ne sont en fait que les bénéfices acquis par les peuples autochtones qui ont consenti à abandonner leur autonomie pour intégrer le cadre légal et politique de l'État »³⁵. La question du sens de l'autonomie et de la souveraineté se trouve ainsi déplacée dans le champ de responsabilité des peuples autochtones eux-mêmes plutôt que des seuls États.

Le cadre analytique du colonialisme de peuplement (*settler colonialism*) différencie d'un point de vue analytique cette forme du colonialisme d'exploitation à partir du constat que « l'invasion n'[y] est pas un événement mais une structure »³⁶. En cela il permet de rendre compte de l'ambivalence du discours des droits des peuples autochtones lorsque celui-ci est approprié par un appareil d'État qui fonde sa légitimité sur l'élimination, à tout le moins l'invisibilisation, de la présence autochtone. Il permet également de comprendre pourquoi, en dépit d'avancées institutionnelles incontestables – comme l'établissement d'un Commissariat à la justice sociale autochtone au sein de la Commission australienne des droits de l'homme ou l'instauration de sièges réservés pour les Maoris au Parlement –, les membres des peuples autochtones d'Australie et de Nouvelle-Zélande, poursuivent leur stratégie internationale au travers d'un discours de recouvrement de leur souveraineté propre : afin de confronter leur État aux contradictions insurmontables entre un discours de la reconnaissance et leur pratique de contrôle.

34. Mary Ellen Turpel, 1989-90, « Aboriginal peoples and the Canadian Charter: interpretive monopolies, cultural differences », *Canadian Human Rights Yearbook*, 6, p. 21, traduction et accentuation de l'auteur.

35. Gerald Taiaiake Alfred, 2005, « Sovereignty », in Joanne Barker (ed.), *Sovereignty matters: locations of contestation and possibility in indigenous struggles for self-determination*, Lincoln and Londres, University of Nebraska Press, p. 39, traduction de l'auteur.

36. Patrick Wolfe, 1999, *Settler colonialism and the transformation of anthropology: the politics and poetics of an ethnographic event*, Londres, Cassell, p. 163 ; voir également Lorenzo Veracini, 2011, « On settlerness », *Borderlands*, 10 (1), 17 p. http://www.borderlands.net.au/vol10no1_2011/veracini_settlerness.htm

LE DISCOURS DE L'AUTOCHTONIE DANS LE PACIFIQUE : AMBIGUÏTÉS ET TENSIONS

L'Australie et la Nouvelle-Zélande sont deux cas paradigmatiques de la catégorie d'autochtonie telle qu'elle a été élaborée au sein des instances des Nations unies, aussi bien du point de vue des mobilisations et mouvements autochtones que de celui des réponses d'État au travers d'une institutionnalisation et d'une judiciarisation du statut d'autochtonie. Historiquement, les délégués autochtones de ces deux pays ont joué et continuent de jouer un rôle moteur dans les instances internationales autochtones, notamment par le biais du caucus Pacifique; ils y cohabitent et discutent avec des délégués venus d'autres États, pour qui la notion d'autochtonie recouvre des stratégies et des opportunités différentes, permettant d'aborder d'autres ambivalences de ses effets en termes de droit et de mobilisation politique.

Les exemples d'Hawaii et de Fidji permettent ainsi de parcourir le spectre que recouvre le discours de l'autochtonie dans le Pacifique. À Fidji, la question du droit des peuples autochtones, Fidjiens et Rotumans (dont l'île a été rattachée au gouvernement de Fidji en 1881), s'inscrit dans une tout autre histoire que celle du mouvement international pour les droits des peuples autochtones, bien qu'il y soit régulièrement fait référence. En effet, la distinction entre autochtones et non autochtones à Fidji découle des modalités de ségrégation et de traitement différentiel en fonction de la race, instituées par les autorités coloniales britanniques après que, à l'invitation du chef (Ratu) Seru Epenisa Cakobau, proclamé roi de Fidji en 1871, elles ont acquis la souveraineté sur Fidji par un Acte de cession en 1874 (Howard et Rensel 2012)³⁷. Les Anglais établirent sur l'archipel un système de gouvernement indirect (*indirect rule*) au travers d'un Conseil des grands chefs *ad hoc* et de l'élaboration d'une doctrine politico-juridique de « suprématie des intérêts fidjiens ». Selon cette doctrine, la protection des droits et intérêts des Fidjiens, définis comme « natifs », en particulier leurs droits à leurs coutumes, patrimoine et propriétés foncières, devait prévaloir sur tout autre revendication. En application de cette doctrine, les autorités coloniales interdirent la vente de terres fidjiennes à des non-fidjiens et l'exploitation de la main-d'œuvre fidjienne, menant à l'importation, entre 1879 et 1916, de plus de 60 000 travailleurs indiens sous contrat (généré-

37. Alan Howard, Jan Rensel, 2012, « Ethnicity, nationality, and the rights of indigeneity: the case of Rotumans in Fiji », *Social Identities*, 18 (4), pp. 481- 493.

ralement de cinq ans) qui, dans leur très grande majorité, choisirent de demeurer à Fidji, malgré un statut inférieur à celui des Fidjiens natifs. Lors de son accès à l'indépendance en 1970, parmi les premiers États du Pacifique, Fidji se dota d'une Constitution qui reconduisait les privilèges accordés aux Fidjiens contre tous les autres immigrants, bien que ceux-ci aient acquis un poids démographique important (près de la moitié de la population), en particulier les Indo-fidjiens.

L'université de Suva, à Fidji, fut le centre académique d'où se répandit la notion de *Pacific Way* qui accompagna les indépendances insulaires, décrivant une manière issue de la « coutume » et spécifiquement océanienne de gouverner des États devenus indépendants, faisant couler beaucoup d'encre anthropologique sur l'idée d'invention des traditions³⁸. Pour autant, l'instauration d'un régime démocratique à Fidji reste un processus accidenté, toujours en cours, rythmé par les coups d'État (1987, 2000, 2006). Ceux-ci, souvent menés au nom de la protection de la « suprématie des intérêts fidjiens », mettant à tout le moins en tension la protection des droits des « natifs » et l'égalité des citoyens. Or cette protection des intérêts des Fidjiens utilise le droit international des peuples autochtones comme une source de légitimation. Ainsi, le premier ministre Laisenia Qarase, installé à la suite du coup d'État de 2000 provoqué par l'élection du premier ministre indo-fidjien Mahendra Chaudhry, justifiait-il cet événement par la nécessité de protéger les droits des Fidjiens et Rotumans autochtones³⁹. Un tel discours procède d'une acception étroite et opportuniste de la catégorie de peuple autochtone puisque, au lieu de servir la réparation d'injustices historiques, il vise le maintien de statuts inégaux au sein d'une société démocratique. En cela, la mobilisation du discours de l'autochtonie à Fidji rappelle l'utilisation de cette même catégorie dans des conjonctures comparables dans le contexte africain, suscitant débats et controverses⁴⁰.

38. Pour une discussion française de ces questions, voir Alain Babdazan, 2009, *Le spectacle de la culture : globalisation et traditionalismes en Océanie*, Paris, L'Harmattan ; Eric Wittersheim, 1999, « Les chemins de l'authenticité : les anthropologues et la renaissance mélanésienne », *L'Homme*, 151, pp. 181-206.

39. Laisenia Qarase, 2000, « Address to the fifty-fifth session of the United Nations General Assembly by M. Laisenia Qarase, Prime Minister and Minister for National Reconciliation and Unity, Interim Administration of the Republic of the Fiji Islands ». New York, 16 septembre. <http://www.un.org/ga/webcast/statements/fijiE.htm> (dernier accès août 2012).

40. Voir Crawhall dans ce volume. Voir aussi Jean-François Bayart, Peter Geschiere, Francis Nyamnjoh, 2001, « Autochtonie, démocratie et citoyenneté en Afrique », *Critique Internationale*, 10, pp. 177-94 ; Quentin Gausset, Justin Kenrick, Robert Gibb, 2011, « The uses and misuses of "indigeneity" and "autochtony" », *Social Anthropology*, 19 (2), pp. 135-142, ainsi que le débat entre Irène Bellier et Peter Geschiere dans la même revue.

Pour autant, pousser trop loin l'hypothèse d'une « africanisation » ou d'une « balkanisation » du Pacifique ne permet pas de comprendre les dynamiques démocratiques et politiques à l'œuvre dans les États insulaires du Pacifique⁴¹. Au contraire, cela reviendrait à épouser le nouveau discours stratégique de l'Australie qui, dans le cadre de son alignement sur son allié américain, tente de s'imposer comme gendarme du Pacifique face à un « arc d'instabilité mélanésien » qu'elle a théorisé et dans lequel elle intervient, à la fois militairement et au travers de l'aide au développement. Ce repositionnement plus largement s'inscrit dans un ressac conservateur généralisé dans les années 1990, la réalisation des droits des peuples autochtones (ou celles des populations locales, ex-indigènes) étant perçue de manière croissante par les États autant que par les compagnies multinationales comme un obstacle au développement économique, c'est-à-dire à l'exploitation des ressources naturelles sur les territoires autochtones. Si les revendications exprimées en termes d'autochtonie à Fidji paraissent contestables c'est que, d'une part, elles se font au détriment de la réalisation des droits d'autres segments de la population et que, d'autre part, elles ne procèdent pas d'une exigence de justice sociale mais bien plutôt du maintien de structures et de privilèges coloniaux.

La problématique autochtone se présente de manière toute différente à Hawaii. Alors que les mobilisations s'étaient organisées depuis les années 1970 pour la défense des droits des Hawaïens, la remise en cause de certains de ces droits dans les années 1990 a entraîné de profondes scissions dans les milieux autochtones. Ceux-ci sont désormais partagés entre deux stratégies contradictoires : le recouvrement de la souveraineté originelle du royaume d'Hawaii (avant l'annexion américaine de 1893 lors de la guerre hispano-américaine dans le Pacifique) ou l'obtention du statut fédéral de tribu, c'est-à-dire de « nation dépendante interne » (*domestic dependent nation*) qui prévaut sur le continent, en vertu de l'application de la Doctrine de la découverte dans la trilogie Marshall⁴². Suite à la remise en cause de l'existence d'institu-

41. Eric Wittersheim, (à paraître), « Noir c'est noir : l'"Africanisation" du Pacifique en question », in Laurent Dousset, Barbara Glowczeski, Marie Salaün (eds), *Les sciences sociales dans le Pacifique Sud : nouveaux objets, nouveaux terrains*, Pacific-Credo Publications.

42. Sur l'histoire d'Hawaii au regard du droit international, voir David Keanu Sai, 2008, « A slippery path towards Hawaiian indigeneity: an analysis and comparison between Hawaiian state sovereignty and Hawaiian indigeneity and its use and practice in Hawai'i today », *Journal of Law and social challenges*, vol. 10, pp. 68-133. Sur les mouvements autochtones à Hawaii, voir Kehaulani Kauanui, 2008, *Hawaiian Blood: colonialism and the politics of sovereignty and indigeneity*, Durham and Londres, Duke University Press. Pour une analyse de la trilogie Marshall, voir Joanne Barker, 2006, « For whom sovereignty matters », in Joanne Barker (ed.), *Sovereignty matters: locations of contestation and possibility in indigenous struggles for self-determination*, Lincoln et Londres, Nebraska University Press, pp. 1-32.

tions spécifiquement destinées aux autochtones⁴³ au début des années 2000, la Cour suprême jugeant que les Hawaïens n'avaient pas le même statut que les Indiens et les Inuit d'Alaska reconnus par le gouvernement fédéral, la question se posa de savoir si les Hawaïens autochtones devaient chercher l'obtention de ce statut. Les débats entourant le projet de loi présenté par le sénateur hawaïen Akaka afin d'obtenir une telle reconnaissance montrent que ce type de proposition est loin de faire consensus, certains arguant qu'un tel changement entérinerait définitivement l'annexion, pensée comme illégale, de l'État souverain d'Hawaï par les États-Unis d'Amérique, opérant définitivement le passage clé du colonialisme de peuplement, à savoir le passage de relations externes, de nation à nation – idée qui continue de sous-tendre les revendications autochtones en Amérique du Nord dans leurs relations aux États – à des relations internes où les autochtones sont subordonnés à la suprématie de l'État-colon et de ses lois.

Une telle réticence à poursuivre une reconnaissance en tant que peuple autochtone dans le cadre de l'interprétation nationale de cette catégorie se retrouve, *mutatis mutandis*, à Rapa Nui (Île de Pâques). Le conflit qui oppose les Rapa Nui, peuple polynésien, à l'État chilien se fonde sur des interprétations divergentes d'un traité conclu en 1888 (et dans quasiment les mêmes termes que pour le *Tiriti o Waitangi*) ainsi que sur l'appropriation unilatérale de la propriété foncière de l'île entière, en 1933, par le Chili et le confinement jusqu'à une date récente des Rapa Nui dans une réserve⁴⁴. Le Parlement de Rapa Nui, qui se revendique du royaume *Tē Pito O Te Henua* (« le sommet cosmique du nombril du triangle de Polynésie »⁴⁵) et rassemble 36 chefs de clan, articule ses revendications en termes de décolonisation et de souveraineté plutôt que d'autochtonie, dans la mesure où il refuse le cadre multiculturel instauré par l'État chilien qui les caractérise comme une ethnie parmi d'autres bien que l'État ait ratifié la Convention 169 de l'OIT.

43. À la fin des années 2000, l'affaire *Rice v Cayetano* opposa un citoyen américain au Bureau des affaires hawaïennes établi en 1978, la Cour suprême statua en faveur du plaignant qui dénonçait comme discriminatoire le fait que seuls les Hawaïens indigènes puissent élire les directeurs du Bureau. Voir Judith Schachter, Albrecht Funk (2012), « As Sovereignty, indigeneity, identities: perspectives from Hawai'i », *Social Identities*, 18 (4), pp. 399-416; Ulf Johansson Dahre (2010), « Après le changement: l'opposition aux mouvements autochtones à Hawai'i », in Natacha Gagné, Marie Salaün (dir.), *Visages de la souveraineté en Océanie*, Paris, L'Harmattan, pp. 91-112.

44. Santi Hito, 2004, « Vaai Hanga Kainga/Giving care to the motherland: conflicting narratives of Rapa Nui », State University of New York, Centre for Migrant and Intercultural Studies http://saverapanui.org/?page_id=187

45. Traduction de Carlos Hucke Atan, communication personnelle de Leslie Cloud.

CONCLUSION

Mise en tension avec les objectifs de décolonisation et de souveraineté, la catégorie de peuples autochtones, telle qu'elle s'inscrit désormais dans le droit international, met en lumière, dans les îles du Pacifique, une autre série d'ambivalences que dans les colonies de peuplement. Si l'objectif poursuivi reste similaire – la survie et le développement en tant que peuple distinct – l'autochtonie n'apparaît pas ou plus nécessairement, d'un point de vue stratégique et conceptuel, comme la voie la plus favorable à l'émancipation et à la justice sociale. À cet égard, le Pacifique présente un large éventail de situations et de dynamiques historiques des mobilisations politiques.

Un problème transversal au Pacifique, que l'on retrouve dans toutes les situations autochtones, tient à l'institutionnalisation de la position autochtone, particulièrement lorsqu'elle est directement prise en charge par l'État. Cette institutionnalisation est ancienne, coïncidant avec l'installation coloniale européenne dans le Pacifique et l'instauration de relations de pouvoir déséquilibrées avec les peuples colonisés; elle se trouve reproduite jusque dans les politiques de reconnaissance lorsque celles-ci ont pour prémisse la reconduction des structures de l'État-colon: c'est bien le mur auquel les mouvements autochtones dans les territoires non-souverains du Pacifique se trouvent aujourd'hui confrontés. C'est également la raison pour laquelle les membres du caucus Pacifique dans les instances autochtones internationales réactivent régulièrement un discours de décolonisation, effective, pleine et entière, comme lors de la 11^e session de l'Instance permanente à l'occasion de la discussion du thème sur «la Doctrine de la découverte et ses impacts sur les situations autochtones contemporaines». Que ce soit en Australie ou aux Samoa, la décolonisation n'est pas un processus achevé dans le Pacifique; reste à savoir si la feuille de route que propose la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones permettra d'avancer dans cette direction.

VIRGINIUS XAXA*

La conscience Adivasi (*Indigenous peoples*) en Inde

L'idée d'*indigenous peoples* (peuples autochtones) en Inde étant étroitement liée à la question des populations tribales ou semi-tribales, il semble opportun de commencer par un rapide panorama de ces populations. Lors du recensement de 2001, 84 millions de personnes étaient comptabilisées comme groupes et communautés «tribales», plus précisément «Tribus répertoriées» (*Scheduled Tribes*), soit 8,2% de l'ensemble de la population. Leur principale caractéristique est une extrême diversité, dont témoigne le *Constitution order* de 1950 relatif à cette catégorie de *Scheduled Tribes*, lequel mentionne le nombre conséquent de 212 communautés tribales, établies dans 14 États. Avec le *Scheduled Tribes Order* (amendement de 1976), près de 300 communautés tribales ont été inscrites dans la Constitution. L'*Anthropological Survey of India* – une enquête anthropologique réalisée dans le cadre du *Peoples of India Project* lancé en 1985 – a, quant à elle, permis d'identifier le nombre significatif de 461 communautés tribales, dans le pays¹. On enregistre depuis ces dernières années certaines pressions pour élargir la liste des «tribus répertoriées».

* Traduit par Marion Dupuis.

1. Lachman M. Khubchandani, 1992, *Tribal Identity. A Language and Communication Perspective*, Shimla, Indian Institute of Advanced Study, p. 2 ; K.S. Singh, 1993, «Marginalised Tribes», *Seminar* (412), pp. 1-7.

Les communautés tribales d'Inde sont réparties sur l'ensemble du territoire de l'Union. Cette répartition n'est cependant pas homogène. En effet, près de 85 % de la population des « tribus répertoriées » se concentre sur une zone centrale et occidentale du pays correspondant à neuf États : Orissa, Madhya Pradesh, Chhattisgarh, Jharkhand, Maharashtra, Gujarat, Rajasthan, Andhra Pradesh et Bengale occidental. Environ 11 % habitent la région nord-est, 3 % la région sud et 1 % la région nord². Au regard de cette distribution géographique, on observe une grande diversité linguistique, morphologique, démographique, ainsi que des habitats et des situations écologiques très variés.

Ce sont à ces populations définies comme « tribales » que fut progressivement associée l'expression *indigenous peoples* (peuples autochtones). À ce propos, Niharranjan Ray écrit :

Les communautés actuelles que les anthropologues nomment « tribales » sont indigènes, autochtones (*adivasi*, *adimjati*), peuples de la terre, dans le sens où leur installation dans différentes régions du pays est largement antérieure à celle des peuples de langue aryenne. Ces derniers, s'installant d'abord dans les vallées de l'Indus et de Kaboul, se sont étendus graduellement, pendant un millénaire et demi, dans de larges régions du pays où ils ont introduit leur mode de vie et leur civilisation, le long des plaines et des vallées fluviales³.

Govind Sadashiv Ghurye considère que même si les « tribus » ne sont pas les aborigènes de la zone exacte qu'elles occupent aujourd'hui, elles sont les autochtones de l'Inde et peuvent donc être appelées aborigènes⁴.

Le concept d'*adivasi* ou son équivalent *indigenous peoples* (peuples autochtones) a pénétré aujourd'hui la conscience collective des populations tribales en Inde. L'idée sous-tendue dans le terme *adivasi* est celle d'une identité « élargie » qui dépasse l'identification à des tribus portant un nom différent, et parlant des langues ou des dialectes distincts. Elle va également au-delà des groupes, communautés ou catégories mentionnés dans la Constitution. Ce terme « tribu » est compris différemment selon qu'il est employé par les tribaux eux-mêmes ou par des non-tribaux, notamment les administrateurs, les juristes et les universitaires. Pour ces derniers, les communautés en question ne sont considérées comme des « tribus »

2. R.C. Verma, 1990, *Indian Tribes through the Ages*, Delhi, Government of India Publication, p. 15-16.

3. Niharranjan Ray, 1973, *Nationalism in India*, Aligarh, Aligarh Muslim University, p. 124-125.

4. Govind Sadavish Ghurye, 1963, *The Scheduled Tribe*, Bombay, Popular Prakashan, p. 12.

que lorsqu'elles sont mentionnées dans la Constitution. Les populations tribales, de leur côté, ne se perçoivent pas en tant que catégorie politico-administrative. Ainsi le terme « tribu » est-il compris comme l'appartenance à une même communauté, indépendamment de son inscription ou non dans la Constitution. Les termes *adivasi* ou *indigenous peoples* sont habituellement utilisés selon cette acception.

ÉMERGENCE D'UNE CONSCIENCE ADIVASI

Alors que le terme *indigenous peoples* est d'usage récent, son équivalent local *adivasi* (*adi*, littéralement « d'origine », « originaire » et *vasi*, littéralement « habitant ») est employé depuis fort longtemps, tout particulièrement dans l'est, le centre, l'ouest et le sud de l'Inde. Ce terme est communément utilisé en référence à des communautés décrites comme « tribus ». Mais cet usage est absent dans le nord et même dans le nord-est de l'Inde, lieu de résidence de plus de 11 % des populations tribales du pays. Dans cette région, le mot *adivasi* se limite à définir les descendants des communautés qui furent emmenées par les entreprises britanniques faisant commerce du thé pour travailler sous contrat dans leurs plantations, à partir du milieu du XIX^e siècle, en Assam. Ces groupes provenaient essentiellement de communautés appelées *adivasi* dans leurs lieux d'origine.

Il ne faut pourtant pas en conclure que les communautés tribales du nord-est de l'Inde ne s'auto-identifient pas comme *indigenous peoples* (peuples autochtones). Preuve en est que plusieurs organisations les représentant ont participé à une série d'événements internationaux sur les peuples autochtones. Cependant la mise en relation de cette identité avec les populations tribales du Nord-Est est un phénomène plutôt récent et dont l'émergence est liée à l'internationalisation des questions tribales. Pour compliquer la situation, les représentants de certains groupes issus de communautés tribales basées en Assam – lieu de résidence de la plupart des *Adivasis* au Nord-Est – ont remis en question le statut de peuple autochtone des *Adivasis* de la région. Ils émirent notamment des réserves quant à l'initiative gouvernementale visant à accorder à ces *Adivasis* le statut de « tribus répertoriées » qui leur apporte un certain nombre d'avantages dans le cadre constitutionnel. La remise en question était élaborée autour de l'assertion selon laquelle ces populations ne sont pas « autochtones » de la région même, ouvrant ainsi de nouvelles perspectives quant aux critères permettant de déterminer le statut de « tribu répertoriée ».

Il apparaît ainsi que le mot *adivasi* compris dans son acception d'*indigenous peoples* (peuples autochtones) – dont l'usage en Inde continentale remonte à une période lointaine – revêt un sens bien différent dans le nord-est de l'Inde. Dans cette région, ce terme est davantage compris comme un cadre référentiel (un statut) qu'au sens étymologique de l'indigénéité, à savoir « originaire du lieu même ».

Le mot *adivasi*, signifiant « premiers habitants », bénéficie d'une grande notoriété en Inde continentale. Mais les conditions, le lieu et le moment où le mot émergea et comment il voyagea de part et d'autre du continent indien demeurent obscurs. L'historien David Hardiman situe sa naissance au Jharkhand dans les années 1920⁵. Si l'on accepte cette hypothèse, il est alors très probable que celui-ci ait été inventé par les populations tribales elles-mêmes, et plus spécifiquement par une frange de l'intelligentsia tribale instruite, afin de se démarquer des non-tribaux. Le mot *adivasi* serait alors un produit de l'éducation moderne. Il n'aurait pas été imposé aux tribaux par l'extérieur, pour ensuite faire l'objet d'une réappropriation dans le but d'affirmer une identité propre, comme je l'ai mentionné dans une précédente publication⁶. L'émergence de cette intelligentsia tribale instruite dans le Jharkhand des années 1920 résulte du système d'éducation moderne introduit par les missionnaires chrétiens. Le christianisme a apporté une expérience de la vie en congrégations qui est venue se superposer à l'identité tribale propre. Bien que ces congrégations aient favorisé l'émergence d'une identité religieuse, cela ouvrit un espace pour une identité plus vaste. L'introduction d'un modèle d'éducation moderne contribua à l'accélération du processus, avec cependant une limite : la vie associative qui émergea par la suite était par essence non-religieuse. Elle se développa sur les bases d'une expérience historique commune de domination et d'exploitation par l'État colonial et par les non-tribaux du monde extérieur. Ce sont ces manifestations de prise de conscience parmi les élites tribales instruites de la région du Chhota nagpur (Inde de l'est) qui ouvrirent la voie à une identité *adivasi*.

Pour autant, contrairement au mot lui-même, les concepts sous-tendus dans les termes *adivasis* ou *indigenous peoples* (peuples autochtones) n'émanent pas des *Adivasis* eux-mêmes. Ils émergèrent de l'esprit des administrateurs britanniques, des études ethnographiques et, dans une plus large mesure, des

5. David Hardiman, 1987, *The Coming of the Devi: Adivasi Assertion in Western India*, Delhi, Oxford University Press.

6. Virginius Xaxa, 1999, « Tribes as Indigenous People of India », *Economic and Political Weekly*, vol. 34 (51), pp. 3589-3596.

conceptions des missionnaires chrétiens⁷. Dans les écrits consacrés aux « tribus », deux points de vue cohabitaient simultanément. Le premier, reflété dans l'emploi même du mot « tribu », les percevait comme des « peuples primitifs ». Cette approche primitiviste était fondée sur leurs modes de vie, et principalement leurs pratiques économiques et leurs technologies, mais elle faisait également référence à leur vie sociale et culturelle. Des « non-tribaux », y compris des intellectuels et travailleurs sociaux influencés par Ghandhi, s'adressaient à eux et les définissaient comme « primitifs ». Les travailleurs sociaux les nommaient *adimjati* et une organisation nationale créée en 1948 en vue de contribuer à leur développement et à leur bien-être fut appelée *Adimjati Sewak Sangh*. Parallèlement à ce processus, les administrateurs britanniques et les missionnaires n'eurent de cesse de les qualifier d'*autochthonous* (autochtones) ou *aborigines* (aborigènes), termes ayant la même signification qu'*original inhabitants* (premiers habitants). En conséquence naquit l'idée que ces populations étaient distinctes d'un point de vue racial, linguistique et culturel.

Alors que les administrateurs et les ethnographes se contentaient de les décrire par ce biais, les missionnaires chrétiens leur firent prendre « conscience de la situation ». Ce phénomène prit davantage d'ampleur à mesure de l'accroissement des interactions entre tribaux et non-tribaux. Les relations qui furent loin d'être harmonieuses, étaient fondées sur l'exploitation et la domination. Cette situation a contribué à façonner une prise de conscience des peuples autochtones et des *Adivasis*. Ce n'est pas l'idée de « primitif » mais celle d'*aborigines* (aborigènes), *autochthonous* (autochtones) – termes que les intellectuels, les administrateurs et les missionnaires employaient à leur égard – que les tribaux éduqués ont retenu et intériorisé pour se démarquer des autres. Depuis lors, cette représentation est devenue un marqueur important de leur auto-identification. De nos jours, même les non-tribaux les identifient et s'adressent à eux en tant qu'*adivasi*. De fait, l'idée d'*adivasi* a pris le pas sur l'idée de primitivisme qui prévalait auparavant. Ni écrits, ni prise de conscience équivalente n'émergèrent dans le nord-est de l'Inde où les « tribus » ne cohabitaient pas dans un espace rapproché avec la civilisation indienne et ont pu ainsi échapper à cette influence. Autre facteur important, elles échappèrent aussi aux processus de colonisation dont les « tribus » d'Inde continentale firent l'expérience, avant même le début de la domination britannique. L'ère de domination britannique ne fit qu'accélérer et intensifier un processus déjà existant.

7. Nirmal Sengupta, 1988, « Reappraising Tribal Movements: I: A Myth in the Making », *Economic and Political Weekly*, 23 (19), pp. 943-945.

LA REMISE EN QUESTION DE LA CATÉGORIE *INDIGENOUS PEOPLES*

Des remises en question du concept et de la catégorie *indigenous peoples* (peuples autochtones) ont été exprimées au cours des délibérations intergouvernementales sur les questions autochtones et tribales, lors de forums internationaux tels que ceux de l'Organisation internationale du travail (OIT)⁸, des Nations unies, de la Banque mondiale, etc. À la Banque mondiale, les représentants du gouvernement indien ont basé leur argumentation sur des écrits scientifiques⁹.

Les débats académiques sur le statut des peuples autochtones en Inde se sont focalisés sur un certain nombre de points, en particulier sur les processus historiques complexes des mouvements de population et d'implantation dans le sous-continent. Selon ce point de vue, le contexte indien doit être distingué de celui des Amériques, de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande où l'identification des peuples autochtones se trouve simplifiée du fait de l'histoire récente des conquêtes, des migrations et de la colonisation. Dans le contexte indien, on a pu observer des mouvements de personnes, de langues, de races, de cultures et de religions différentes, à l'échelle de siècles et même de millénaires. Les groupes ou communautés définis comme «tribus» ne peuvent être exclus de ces processus. Dans ce contexte, jusqu'où doit-on remonter dans l'histoire pour pouvoir déterminer qui sont les *natives* (premiers habitants) et qui sont les migrants? Toute démarcation ne pourra être qu'arbitraire, voire extrêmement controversée. Le contexte indien se distingue sur un autre plan du Nouveau Monde qui est, lui, marqué de surcroît par la conquête, l'assujettissement et même l'extermination de certains peuples. C'est pourquoi le point de vue académique sur l'autochtonie en Inde stipule que ce n'est pas seulement le point de départ qui pose question mais tout le processus indien.

Les universitaires soutiennent que les communautés décrites comme «tribus» ont vécu dans des relations d'interactions étroites avec des communautés non-tribales pendant des siècles, entraînant une acculturation importante, voire même une assimilation à la société hindoue dans son ensemble. C'est sur ces bases que le gouvernement indien, à travers sa délégation, a objecté que les populations tribales puissent avoir une identité

8. L'Inde a ratifié, en 1958, la Convention 107 de l'OIT sur les Populations indigènes et tribales. Non signataire de la Convention 169 sur les Peuples autochtones et tribaux (1989), elle a adopté la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones (2007).

9. Voir aussi, Alexandre Soucaille, 2007, «Chemin faisant en région sauvage. Rencontres entre Autres sur la terre de l'action politique», *Multitudes*, n° 30, pp. 103-116.

sociale, économique, politique et culturelle distinctes. Les remises en question de la thèse d'une identification *adivasi* se fondent sur diverses observations émises par des anthropologues, des réformateurs sociaux, ou des employés gouvernementaux chargés du recensement. Elles font plus précisément appel aux travaux de Ghurye, selon lesquels la religion, le travail, les traits physiques ne sont pas pertinents pour distinguer les populations tribales des populations non tribales en Inde¹⁰. Cet auteur, et d'autres, insistent sur les problèmes conceptuels que pose toute tentative de définition des communautés tribales en Inde. Les observations d'André Beteille qui montre que les populations tribales présentent à des degrés divers des éléments de continuité avec la société indienne dans son ensemble, sont utilisées pour étayer ce point de vue¹¹. Mais dans la thèse gouvernementale, l'opinion de Beteille selon laquelle «les groupes qui correspondent étroitement au concept de «tribu» tel que décrit par les anthropologues ont vécu dans une longue relation avec des communautés *de nature totalement différente*»¹² est opportunément minimisée. Il en est de même des thèses de Ghurye, quand celles-ci présentent les *adivasis*, comme étant les *original inhabitants* (premiers habitants) de l'Inde.

Un autre point est soulevé: les groupes tribaux dans leur ensemble (désignés comme *indigenous peoples*) peuvent-ils être identifiés aux habitants dont l'installation aurait été antérieure à celle des Aryens – la ligne de démarcation envisagée pour identifier les peuples autochtones d'Inde? Si cela semble le cas dans une certaine mesure, il est difficile de l'affirmer avec certitude pour tous les groupes définis comme tribaux en Inde. Il est dit que certaines «tribus», en particulier dans le nord-est, s'installèrent sur leurs territoires actuels à une date postérieure à celle de nombreux «non-tribaux». On considère par exemple que les Naga sont arrivés en Inde – au Tibet d'abord puis dans leur territoire actuel – approximativement au milieu du premier millénaire avant l'ère chrétienne, une période bien postérieure à l'arrivée des Aryens. Les Mizos, quant à eux, ne se seraient installés sur leur territoire actuel qu'au *xvi*^e siècle. L'installation des Kukis est même considérée comme un phénomène plus tardif, si l'on se réfère à l'arrivée des Mizos. Par contraste, des groupes non-tribaux tels que les Bengalis, Gujratis, Oriyas, etc. partagent une histoire d'installation bien

10. Jayant Prasad, 1992, «Statement made on Behalf of the Delegation of India in the Working Group on Indigenous population at Geneva», Samata.

11. Andre Beteille, 1998, «The Idea of Indigenous People», *Current Anthropology*, 39 (2), pp. 187-191.

12. *Ibid.*

plus ancienne que celles des « tribus » auxquelles il est fait référence dans cette discussion¹³. Il est par conséquent problématique d'affirmer que l'installation de tous les peuples tribaux d'Inde aurait été antérieure à celle des Aryens et qu'ainsi les tribaux seraient autochtones et les non-tribaux non-autochtones.

D'autres sources plus largement reconnues se livrent à une semblable remise en question, en s'appuyant sur la tradition même des « tribus », ainsi qu'elle s'exprimerait dans leurs propres langues. Shyama Charan Dube écrit :

Il est difficile de parler d'« *original* » *inhabitants* alors même que les traditions tribales font régulièrement état de la migration de leurs ancêtres. Il existe de nombreuses preuves qui suggèrent que plusieurs groupes ont été poussés hors de leurs zones d'installation première et durent se réfugier ailleurs. De nombreux groupes qui furent assimilés à la société hindoue, peuvent tout autant revendiquer être les « *original* » *inhabitants* (premiers habitants) ou tout du moins de très anciens habitants¹⁴.

Un autre des arguments de Shyama Charan Dube concerne la catégorie même de « tribu » et plus précisément celle de « tribu répertoriée » qui est associée au terme *indigenous peoples*. Elle serait en fait une catégorie politico-administrative et non une catégorie historique, idée pourtant suggérée par l'expression *indigenous peoples*. Selon cette conception, l'identification de certains groupes aux « tribus répertoriées » serait surtout liée aux mesures de protection sociale visant à améliorer la condition des « peuples tribaux ». Selon Dube, les termes « tribus répertoriées » et *indigenous* ne sont pas synonymes et ne peuvent être mis sur le même plan. Aucune congruence entre les deux ne peut être admise¹⁵.

Il est intéressant de noter que les études et les critères auxquels les gouvernements indiens ont fait appel pour définir les « tribus répertoriées » – toutes maladroites et ésotériques qu'elles puissent paraître – sont dissimulés et omis par ceux qui défendent cette théorie. L'argument porte sur le fait que les « tribus répertoriées » ne sont pas les seuls groupes à qui s'adressent les mesures de protection sociale. D'autres catégories, telles que les « castes répertoriées » et les « *backward castes* » en bénéficient. Il convient

13. Andre Beteille, 1998, *op. cit.* ; Roy Burman, B.K., (Undated), *Indigenous and Tribal Peoples and the U.N. and International Agencies*, Rajiv Gandhi Foundation (Mimeographed).

14. Shyama Charan Dube, 1977, *Tribal Heritage of India*, Shimla, Indian Institute of Advanced Study, p. 2.

15. *Ibid.*

dès lors d'étudier plus avant les critères permettant de définir pourquoi certains groupes sont rattachés à une catégorie donnée : « tribus répertoriées », « castes répertoriées » ou « *backward castes* ». Une analyse approfondie de ces questions permet de comprendre que certaines personnes sont définies dans le cadre de « tribus » précisément parce qu'elles sont distinctes socialement, culturellement, linguistiquement et économiquement d'autres segments de la population dominante. De fait, les critères adoptés par l'État indien pour délimiter les groupes de populations définies comme « tribus répertoriées » dans l'Inde post-indépendance (tels qu'une zone géographique définie, une culture distincte, des « traits primitifs », ou le manque d'éducation) émanent de caractéristiques visant à définir les sociétés tribales.

L'Inde a passé outre ces objections initiales et a adopté la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones. Pourtant, à l'échelle nationale, aucune reconnaissance de ce type n'est à l'ordre du jour à l'exception des « tribus répertoriées ».

L'IDENTITÉ ADIVASI ET LE CONTEXTE NATIONAL ET RÉGIONAL

Les pensées et les écrits autour de la question des peuples autochtones ont circulé à différents niveaux en Inde. Le premier niveau à considérer est celui de l'État central. Les discours prononcés lors des forums internationaux, tels ceux du Groupe de travail sur les populations autochtones ou de l'Instance permanente sur les questions autochtones, s'inscrivent dans cette perspective, tout comme les réponses de l'État indien et les discours prononcés dans un cadre international. En dehors de cette présence à l'international, l'État indien n'a guère traité de la question des « peuples tribaux » avec des méthodes et une rhétorique propres aux *peuples autochtones*, et cela que l'on se place à l'échelle de l'État central ou à celle des différents États. Les peuples autochtones, à travers leurs organisations et forums, comme celui constitué par l'Indian Confederation of Indigenous and Tribal Peoples (ICITP) et ses différentes branches, s'expriment sur le statut et les questions relatives à leur « autochtonie » en prenant le pays dans son entier comme échelle de référence. Ils n'évoquent pas leur statut autochtone en référence à un État ou une région du pays, bien qu'ils soient physiquement ancrés dans un espace donné. En somme, ils considèrent qu'ils sont les peuples originaires du pays qu'ils habitent et ils ne posent pas la question de l'« autochtonie » au niveau local ou régional. La Confé-

dération exerce une médiation entre les niveaux international, national et régional. Au niveau international, elle évoque en priorité les questions de titres et de droits qui se posent dans les différentes zones régionales. Au niveau national et régional, elle répercute les problématiques traitées à l'international. De cette façon, les organisations autochtones conceptualisent et traitent la question de l'indigénéité, à l'échelle du pays tout entier, quelle que soit la région où ils vivent.

Toutefois, si la question autochtone fait généralement l'objet de discussions au niveau du pays dans son ensemble, les débats autour de ces thèmes ont également cours au niveau régional, à propos de territoires donnés, ou encore en rapport avec des populations diverses, vivant côte à côte. Les chercheurs en sciences sociales en particulier ont abordé la problématique sous cet angle¹⁶. Se positionnant entre les deux approches, nationale et régionale, ils ont utilisé, voire expérimenté des théories validées au niveau national en les transposant au niveau régional, et vice versa. À titre d'exemple, il est parfois dit que certaines « tribus » du Nord-Est ont une histoire d'implantation dans le pays bien plus récente que certaines communautés dont l'histoire est plus longue mais qui ne sont pas considérées comme *indigenous peoples* (peuples autochtones). Les membres de ces « tribus » sont bien les premiers habitants à l'échelle des régions concernées, mais elles ne font partie de l'Inde que depuis l'affirmation de la domination britannique. Auparavant, ces tribus ne faisaient pas partie du pays, ni d'un point de vue politico-administratif, ni d'un point de vue culturel. À la lumière de cette situation, la remise en question du statut autochtone des populations tribales du Nord-Est de l'Inde est très problématique. En effet, déterminer leur statut d'« autochtones » en termes d'historicité ou de localisation sur un territoire dont elles ne faisaient pas partie il y a encore 200 ans, semble inapproprié.

En Inde, la question autochtone a donc été posée à deux niveaux et il est important de ne pas confondre les problèmes que posent les différents niveaux d'analyse, ne serait-ce que parce que les problématiques qui émergent au niveau national sont souvent utilisées pour trouver des arguments en défaveur de « tribus » qui sont considérées comme « autochtones » au niveau régional/local. De fait, discuter de la question des « tribus » et de leur « autochtonie » par rapport à des territoires au sein d'un pays, suscite un problème de nature politique. En effet, les mouvements, d'un lieu à

16. Andre Beteille, 1998, *op. cit.*, p. 189; David Hardiman, 1987, *The Coming of the Devi: Adivasi Assertion in Western India*, Delhi, Oxford University Press, p. 15-16.

un autre, de populations diverses tant du point de vue de la race, que de l'ethnie ou de leur groupe linguistique – et l'on inclut ici les tribaux – est un processus récurrent en Inde depuis plusieurs siècles. Ce processus s'est cristallisé lors de la domination britannique où, durant la période, des communautés, dans leur totalité ou partiellement, ont été poussées vers d'autres régions habitées historiquement ou dès l'origine, par d'autres populations, y compris tribales ou autochtones. C'est au prisme de ce processus historique que le statut d'autochtone a été remis en question par des chercheurs. Mais si le statut de « premiers habitants » de la région de résidence actuelle est contesté, il ne l'est pas si la nation ou le pays est choisi comme échelle d'analyse.

Dans ce contexte, on peut d'une manière générale, discerner deux grandes tendances. En premier lieu, des groupes qui peuvent être considérés comme « autochtones », si l'on se positionne du point de vue du pays dans son ensemble, peuvent également être considérés comme autochtones à l'échelle d'une région ou d'un territoire de résidence actuelle. Les Oraons, Mundas, Kharias (etc.), dans les régions nommées aujourd'hui Jharkhand ou Chhattisgarh, entrent dans cette catégorie. Deuxièmement, des groupes qui peuvent être considérés comme « autochtones » au niveau du pays dans son entier, peuvent ne pas l'être au niveau du territoire ou de la région de leur installation. Ainsi est-il possible, et c'est d'ailleurs souvent le cas, qu'un groupe puisse être à la fois « autochtone » et « non autochtone ».

Les Oraons, Mundas et bien d'autres « tribus » vivant dans la région du Jharkhand, par exemple, peuvent légitimement revendiquer d'être appelés « peuples autochtones » au regard de leur installation antérieure à celle des Aryens ou même au titre de leur installation dans le Jharkhand. Mais leur revendication d'autochtonie dans les régions d'Assam ou du Bengale occidental peut difficilement apparaître comme légitime alors que leur installation s'est déroulée au siècle dernier. De fait, cette revendication de statut est fermement remise en question dans ces régions. Aucun lieu n'illustre aussi clairement cette situation que l'Assam où les revendications de tribaux, issus de migration, pour être reconnus comme « autochtones » est contestée par les communautés tribales comme les Bodos et d'autres – qui sont les premiers habitants de la région et dont l'histoire d'installation est bien antérieure à celle des tribaux venant de Bihar, de Madhya Pradesh et d'Orissa, par exemple. À l'échelle du pays tout entier, ces groupes migrants ont connu une histoire d'installation bien plus longue que celle des « tribus » du Nord-Est du pays. Ainsi les Oraons et les Mundas, entre autres, sont-ils « autochtones » dans le contexte de leur revendication d'une instal-

lation en Inde antérieure à l'invasion des Aryens, et en tant que premiers migrants du Jharkhand. Mais leurs revendications d'autochtonie sont plus contestables dans les régions et territoires autres que le Jharkhand.

À l'échelle d'une région, on constate que les «tribus» se sont déplacées d'un lieu à l'autre, soit par choix, soit sous la contrainte, y compris dans les régions habitées par des peuples tribaux. Ainsi ont émergé des problèmes autour de l'«autochtonie», à comprendre dans le sens : locaux contre migrants, au sein même de groupes qui sont considérés comme «peuples autochtones» du pays. Dans la région du Nord-Est, ces questions se posent sous diverses formes. L'une de ces formes d'expression concerne les demandes d'autonomie ou d'accroissement du contrôle sur les ressources de la part de groupes autochtones locaux. Par contraste, des groupes «autochtones» non originaires de la région ont formulé des demandes centrées sur certains droits humains fondamentaux dans leur lieu d'implantation actuelle. Un exemple de référence concerne le cas des «tribus» Chakma de l'Arunachal Pradesh et des Adivasis de l'Assam dont les revendications de droits et de privilèges ont rencontré une opposition issue des rangs mêmes des «autochtones» locaux, en raison du statut de migrant des porteurs de revendications.

LES CONCEPTS STRUCTURANT L'IDENTITÉ ADIVASI

Une question intéressante concerne la manière dont les gens «à la base» se forgent une identité de «peuples autochtones». Dans quel réservoir d'idées puisent-ils pour construire cette identité? Les idées sous-jacentes sont-elles les mêmes ou bien varient-elles suivant que l'on observe des tribaux instruits, éloquents, et d'autres pour qui ce n'est pas le cas? Les mêmes idées sont-elles partagées par différentes «tribus» ou communautés au sein d'une même région? Quelles sont, parmi ces idées qui ont contribué à forger leur identité, celles qui semblent les plus cruciales? Pour mieux comprendre la construction de l'identité de «peuples autochtones», il semble primordial de prendre en considération l'historicité puisque cette question concerne la conception même qu'ils se font de ce qu'être autochtone veut dire. Mais s'agit-il d'une histoire en relation au pays dans son ensemble ou en relation à un État et à un territoire donnés, ou encore à une localité? Ou bien s'agit-il d'une construction identitaire qui se conçoit en relation avec certains groupes ou communautés et, si tel était le cas, quels sont les groupes de référence et quelles relations entretiennent-ils avec ceux qui se

pensent comme autochtones? Telle est la problématique que nous appréhenderons maintenant dans le cadre d'une situation empirique.

Les questions d'historicité sont fondamentales pour comprendre comment se construit l'identité des «peuples autochtones» en Inde, ce qui nous conduit à nous intéresser de plus près à l'idée soutenue par la frange la plus instruite et organisée des autochtones, qui relie cette identité à leur histoire d'installation antérieure à l'arrivée des Aryens. Faut-il considérer que les gens «de la base» établissent le même rapport quand ils abordent la question et s'identifient en tant que peuples autochtones? Bien qu'une certaine référence au passé lointain soit présente, elle n'est cependant pas forcément convoquée comme facteur explicatif. Car ce qui apparaît primordial dans la construction de leur identité concerne l'expérience de la domination coloniale, laquelle expliquerait la profondeur et l'enracinement de l'idée de «peuples autochtones» dans la conscience des peuples tribaux à l'est, au centre, à l'ouest et au sud de l'Inde.

La colonisation est perçue comme l'expérience d'une domination – économique, sociale, culturelle et politique – imposée par des populations non-tribales à un moment donné de l'histoire. Autrement dit, l'histoire convoquée est celle de la période et de l'expérience coloniales, non celle de l'arrivée des Aryens. C'est cet aspect de la colonisation qui a construit et aiguisé une identité de peuple, distinct des colonisateurs. Ainsi ce qui a contribué à la construction des peuples autochtones est d'une part, lié à certains aspects de la colonisation, incompréhensible hors de leur expérience historique, d'autre part, couplé à une identité de peuples distincts, tant socialement que culturellement de ceux qui sont identifiés et représentent la population dominante. Au cœur du continent indien, ce processus est antérieur à la période de domination britannique, mais il s'est accéléré et enraciné pendant l'ère coloniale.

Dans le Nord-Est, les prémices d'un tel phénomène datent de la période de domination britannique, mais celui-ci ne s'y est pas enraciné en raison de la politique britannique adoptée dans les régions de collines, et du fait de la résistance à la colonisation dont les premières expressions virent le jour à l'aube de l'indépendance. De fait, la résistance imposa un arrêt du processus de colonisation des collines et les communautés tribales de ces régions conservèrent leur contrôle sur les ressources ainsi que leur autonomie de gouvernance, quelles qu'en soient les formes adoptées: Conseil autonome ou État. Elles bénéficièrent d'un certain pouvoir économique et politique (bien que limité) et firent leurs propres choix au regard de leur vie sociale et culturelle. Cela explique en partie pourquoi la notion

d'*original people* (peuples originaires) ou celle d'*indigenous peoples* (peuples autochtones) ne fut pas aussi déterminante au sein des tribus des collines. La situation était bien différente de celle qui prévalait dans les plaines de la région, caractérisée par une tension et un vrai clivage entre les premiers habitants et les migrants. Dans ce contexte précis, les premiers habitants ne sont pas forcément ou systématiquement identifiés comme populations tribales.

Les populations non tribales qui s'étaient installées dans la région avant l'ère coloniale n'ont en général pas été identifiées comme des colons ou des migrants par les groupes tribaux de la région. La démarcation entre local et migrant a été élaborée, dans la région, en référence aux mouvements de populations qui surviennent avec l'avènement de la domination britannique, indépendamment du fait que les migrants sont des paysans, travaillant dans des plantations ou dans d'autres secteurs, et que la relation entre eux est marquée ou non par des formes d'exploitation. Toutefois, en raison des processus de colonisation et d'installation à l'œuvre, ces migrants ne dominèrent ni la région ni les personnes – et l'on inclut ici les tribaux – que l'on se place d'un point de vue économique, politique, social et culturel, comme cela fut le cas dans l'Inde continentale.

Il est indéniable que les mouvements de populations et les installations ont entraîné au cours du temps des tensions et conflits entre les deux parties mais, sauf exception, la relation n'a pas été, dans l'ensemble, caractérisée par des processus de domination et de soumission. Elle peut être décrite comme une compétition qui s'est exprimée sous plusieurs formes et qui peut être observée à différents niveaux. Locaux contre migrants ou nationaux contre étrangers, furent deux expressions parmi les plus fréquentes de cette compétition. Les distinctions local/migrant et autochtone/non autochtone coïncident partiellement, mais elles ne sont pas semblables. La distinction entre autochtone et non autochtone est invariablement à relier à celle opposant populations tribales/semi-tribales et populations non tribales. Elle est intrinsèquement liée non seulement à une vie sociale et culturelle distincte mais aussi à la marginalisation sociale, politique et économique imposée par la population migrante.

Dans la situation d'opposition locaux/migrants, une telle marginalisation n'est pas forcément à l'œuvre, et même si tel était le cas, elle serait moins totale que dans le cas des peuples autochtones. Généralement la question local/migrant n'a pas été élaborée au-delà de certains droits légaux tels que ceux concernant la résidence, l'emploi ou d'autres droits semblables. En résumé, la réflexion sur cette relation n'a pas mobilisé le cri-

tère de l'autochtonie. La conceptualisation en termes d'autochtonie est un phénomène récent et limité à quelques tribus avec lesquelles les migrants et plus spécialement les *Adivasis* sont entrés en conflit. Le conflit a pour origine les revendications de ces derniers, relatives au statut de tribus répertoriées et afin de pouvoir bénéficier des avantages réservés aux tribus répertoriées, inscrites dans la Constitution. Les tribaux locaux s'opposent à ces revendications *adivasis* qui seraient susceptibles d'entraîner une baisse drastique des avantages dont ils ont pu bénéficier jusqu'alors.

MARGINALISATION ET EXPRESSION DES DROITS

Les peuples autochtones et tribaux à travers le monde – Inde comprise – se caractérisent par une marginalisation extrême, qu'elle prenne une forme économique, politique, sociale ou culturelle. Ainsi la majorité des discours sur les autochtones, formulés d'abord à l'initiative de l'OIT puis repris par les Nations unies a-t-elle été articulée autour de deux concepts étroitement liés: les droits relatifs «aux besoins» (*need rights*) et les droits relatifs «à l'affirmation» (*power rights*), d'une catégorie de personnes identifiées comme autochtones et tribales. Comme évoqué préalablement au cours de cette réflexion, la validité de la catégorie *indigenous peoples* (peuples autochtones) a été l'objet de nombreux questionnements dans le contexte de l'Inde. Le défi est venu précisément du fait que ces revendications portent sur des droits relatifs à des terres et des territoires, auxquels ils sont intrinsèquement liés. Cela compromet les droits et les privilèges dont les groupes dominants de la société ainsi que l'État ont bénéficié et qu'ils ont réussi à conserver jusqu'à présent.

Si de tels privilèges et droits sont accordés aux communautés linguistiques dominantes, il n'en est pas de même aujourd'hui pour les communautés tribales d'Inde. Il en résulte, pour les communautés tribales, une perte progressive de leur contrôle sur leurs terres, les forêts, l'eau, les minéraux et autres ressources et un accroissement de leur appauvrissement, de l'injustice et de l'exploitation. C'est dans ce contexte d'absence de prérogatives et de droits que se cristallise cette nouvelle forme d'identité, plus précisément une identité *adivasi* ou en tant qu'*indigenous people* (peuples autochtones) parmi les «tribus» de l'Inde continentale (*mainland India*). On observe le même processus dans la partie orientale de l'Inde ainsi que dans d'autres régions tribales. Le nombre important d'organisations tribales qui ont vu le jour ces dernières années, tant au niveau local et régional qu'au niveau national, est un indicateur de l'intensification de cette prise de conscience.

SCOTT SIMON ET AWI MONA (CHIH-WEI TSAI)*

L'autonomie autochtone à Taïwan : un cadre légal en construction

Taïwan, qui a perdu en 1970 son statut aux Nations unies en tant que République de Chine (RC), a longtemps cherché à affirmer une identité internationale positive, d'abord en tant que « Chine libre » puis en tant que défenseur des droits de l'homme. Les changements de posture diplomatique du pays sont liés aux dynamiques politiques internes autant qu'à des considérations géopolitiques¹. Les associations et organisations locales porteuses de mouvements sociaux ont fleuri après l'arrestation et le procès public du Kaohsiung Eight qui avait organisé une manifestation pro-démocratique en 1979². Les décennies suivantes de libéralisation ont entraîné l'émergence de nouveaux demandeurs de droits de l'homme,

* Traduit par Yves-Marie Davenel

1. Ce papier a d'abord été présenté lors du Congrès 2012 de l'Association européenne des anthropologues sociaux à Nanterre. Les auteurs remercient les organisateurs, Irène Bellier et Charles Menzies, ainsi que Yves-Marie Davenel, pour leurs remarques et suggestions. L'enquête a été financée par le Social Science and Humanities Research Council of Canada (SSHRC). Les auteurs sont reconnaissants au SSHRC et à leurs interlocuteurs sur le terrain qui ont permis cette recherche.

2. À cette époque, la République de Chine (RC) était un État à parti unique et Taïwan vivait sous la loi martiale. Les activistes politiques qui formèrent le Kaohsiung Eight, fondèrent une décennie plus tard le Parti démocratique progressiste (*Democratic Progressive Party*). Annette Lu, une activiste pro-démocratie, fut élue Vice-présidente de la RC en 2000, alors que son avocat Chen Shui-bian fut, lui, élu Président.

incluant les mouvements féministes, LGBT, environnementalistes et autochtones (indigénistes), lesquels entretiennent des relations variées et complexes avec les partis politiques.

Parmi les demandeurs de droits de l'homme taïwanais, figurent les quelque 500 000 représentants austronésiens, classés dans les recensements en 14 « tribus » et représentant environ 2 % des 23 millions d'habitants de l'île³. Avec un revenu moyen par ménage inférieur de moitié au revenu moyen national, environ 60 % des familles autochtones vivent au-dessous du seuil de pauvreté officiellement reconnu à Taïwan⁴. Afin d'affirmer et de défendre leur identité autochtone, ils présentèrent leurs griefs au Groupe de travail sur les populations autochtones à Genève et continuent de le faire à l'Instance permanente de l'ONU, à New York. Un des premiers résultats de leurs efforts fut la création en 1996 du Conseil des peuples autochtones (CPA) (*cabinet-level Council of Indigenous Peoples*), qui a également cherché, mais avec moins de succès auprès des ONG internationales, à représenter les intérêts de l'État lors de ces événements⁵. Le résultat de la participation taïwanaise aux réunions autochtones internationales depuis les années 1980 s'est traduit par l'adoption de la Déclaration des droits des peuples autochtones (DDPA) par les groupes autochtones taïwanais, comme un instrument de référence clé en dépit du fait que, en tant qu'État non-membre des Nations unies, la République de Chine n'a pas voté sur ce document à l'Assemblée générale. Le fait que Taïwan soit exclu des Nations unies signifie également que les peuples autochtones de l'île n'ont pas accès au Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones ni aux autres mécanismes internationaux pour s'assurer de la mise en conformité de l'État avec les normes onusiennes. Cherchant à surmonter sa marginalisation au plan international, la République de Chine essaie cependant d'adopter ces normes autant que possible.

3. Ces tribus et leurs populations en 2011 sont respectivement : Atayal (82 039), Saisiat (6 035), Bunun (52 975), Tsou (6 846), Rukai (12 213), Paiwan (91 093), Puyuma (12 424), Amis (189 333), Yami (T'au) (4 217), Thao (705), Kavalan (1 261), Truku (27 214), Sakizaya (580), Sediq (7 329), et « autres » (21 729). Sources : Council of Indigenous Peoples, Yuanzhumin renkou tongji ziliao, <http://www.apc.gov.tw/portal/docDetail.html?CID=940F9579765AC6A0&DID=0C3331F0EBD318C27F11A8C5343633D4> (consulté le 11 janvier 2013), Tai-Pei, CIP, 2011.

4. Council of Indigenous Peoples, *99 nian yuanzhumin jingji zhuangkuang diaocha*, <http://www.apc.gov.tw/portal/docDetail.html?CID=C5FBC20BD6C8A9B0&DID=0C3331F0EBD318C2808308C8D244806C> (consulté le 10 janvier, 2013), Tai-Pei, CIP, 2011.

5. Le CPA est composé de 19 à 25 membres, nommés par le ministre du CPA pour un mandat de deux ans. 50 % de ses membres au minimum doivent être autochtones. Le CPA a cinq départements : Organisation, Éducation et culture, Santé et aides sociales, Économie et construction publique, et Gestion territoriale.

En 2005, une Loi fondamentale sur les peuples autochtones, reposant en partie sur les premières versions de la DDPA, fut adoptée par le Parlement (*Legislative Yuan*)⁶. Les militants autochtones furent prompts à souligner les différences entre ces deux documents. Alors que la plupart des articles de la Déclaration des Nations unies commencent par l'expression « les peuples autochtones ont le droit de... », les articles de la Loi fondamentale débutent par « l'État doit... ». Cela indique que la DDPA se base sur le concept de souveraineté inhérente alors que le Code civil de la RC, fidèle aux origines républicaines de l'État inspirées par la Révolution française, repose sur des hypothèses juridiques positivistes et la méfiance envers les identités communautaires. Depuis 2005, le législateur a proposé de nouvelles versions ou a révisé plusieurs lois en fonction de la Loi fondamentale, reprenant certains aspects, mais en ignorant d'autres. Ce chapitre explore la question difficile de la souveraineté inhérente autochtone à Taïwan. Quels sont les progrès juridiques qui ont été faits sur l'autonomie ? Quels sont les obstacles qui gênent l'adoption et la mise en œuvre de lois appropriées basées sur la souveraineté inhérente ?

UNE DÉPENDANCE HISTORIQUE : LA POLITIQUE D'INDIGÉNÉITÉ

La dynastie chinoise des Qing, qui soumit progressivement les tribus des plaines et occupa Taïwan de 1683 à 1895, classa les peuples autochtones de l'île en *shoufan* (littéralement « sauvages cuits ») ou *shengfan* (« sauvages crus »), selon qu'ils avaient ou non accepté le contrôle politique des Qing. Parce que les féroces groupes chasseurs de têtes des montagnes centrales et orientales demeurèrent largement en dehors de l'interférence de l'État, jusqu'au transfert de Taïwan au Japon par le Traité de Shimonoseki en 1895, l'histoire des relations des autochtones avec l'État commença réellement pour ces groupes durant la période japonaise (1895-1945). Les Japonais, impatientes de s'emparer des ressources de camphre à l'intérieur des terres, soumirent militairement les tribus montagnardes qui avaient auparavant

6. La RC a un président et cinq branches de gouvernement : le Yuan législatif (Parlement), le Yuan exécutif (Cabinet), le Yuan judiciaire (tribunaux), le Yuan d'examen (en charge du recrutement des officiers de service civil), et le Yuan de contrôle (doté du pouvoir de mise en accusation, de censure et d'audit).

évitée la loi chinoise⁷. Entre 1895 et 1914, ils encerclèrent les groupes locaux à l'aide de clôtures électriques, leur coupant l'accès aux territoires de chasse et aux marchés. Au fur et à mesure de leur reddition, les bandes jurèrent loyauté à l'Empereur et autorisèrent l'installation de postes de police, d'écoles et d'autres institutions japonaises dans leurs villages. La dernière grande bataille fut l'« incident de Taroko » en 1914, lorsque les Japonais soumirent le peuple Truku de Hualien après trois mois de résistance acharnée.

Par la suite, les Japonais créèrent une politique du « sauvage » reposant sur un bricolage de documents de la politique américaine, fournis par le consul américain J.W. Davidson, de la politique japonaise envers les Aïnu d'Hokkaido, et sur les pratiques de gouvernement indirect (*indirect rule*) des régions frontalières de la dynastie Qing. Les Japonais nationalisèrent les forêts de montagne, déplacèrent les tribus des hautes montagnes vers des régions moins élevées, les forcèrent à s'établir dans des communautés sédentaires, et établirent des réserves fondées sur le modèle américain. En 1935, le Japon remplaça la désignation *shengfan* (*seiban* en japonais) par *takasagozoku* (littéralement « les peuples des hauts sables », faisant ainsi référence à un nom archaïque pour Formose), nom ayant en japonais la connotation positive de « braves soldats montagnards ». Les anthropologues et les administrateurs gouvernementaux japonais classèrent les Austronésiens en neuf tribus⁸.

Lorsque la République de Chine prit l'administration de Taïwan au Japon à la fin de la Seconde Guerre mondiale, le nouveau gouvernement hérita d'un cadre institutionnel de l'indigénité basé sur des réserves dotées de droits territoriaux collectifs, sur des Conseils de village et de chefs habitués à négocier directement avec le gouvernement, et sur des identités tribales territorialisées. La dépendance historique, reposant sur des politiques coloniales modelées sur des précédents nord-américains, rendit dorénavant les relations entre l'État et les autochtones à Taïwan similaires à celles existant ailleurs dans le monde.

7. Sur cette question, voir en particulier Leo Ching, 2001, *Becoming «Japanese» : Colonial Taiwan and the Politics of Identity Formation*, Berkeley, University of California Press ; Gudula Linck-Kesting, 1978, « Ein Kapitel japanischer Kolonialgeschichte: Die Politik gegenüber der nichtchinesischen Bevölkerung von Taiwan », *Nachrichten der Gesellschaft für Natur- und Völkerkunde Ostasiens*/Hamburg, 123, pp. 61-81.

8. En 1931, les populations de ces neuf tribus représentaient respectivement : Atayal (33 302), Saisiat (1 340), Bunun (17 935), Tsou (2 197), Rukai (6 339), Paiwan (30 118), Panapanayan (aujourd'hui Puyuma) (5 289), Pangtsah (aujourd'hui Amis) (44 187), Yami (désormais T'au) (1 673) et « autres » (56). Taihoku Teikoku Daigaku Dozoku Jinruigaku Kenkyū shitsu, Taiwan Takasagozoku : Keito shozoku no kenkyū, Tokyo : Tō kō Shoin, 1935.

Après 1945, la République de Chine se lança dans une modernisation rapide de la politique indigène. Inquiète de la possibilité d'une insurrection communiste, elle établit des règles strictes contre l'accès des non-autochtones aux montagnes et tenta d'intégrer les groupes autochtones au sein de la société. Au Canada, cette période fut celle des internats et des politiques d'assimilation. Avec ses propres priorités, Taïwan ne fut pas en reste dans son adoption d'objectifs assimilationnistes, qui correspondaient à l'esprit du temps à l'échelle de la planète (global *Zeitgeist*). Une présentation des principales politiques de la RC envers les autochtones de Taïwan est résumée dans le tableau 1.

Tableau 1. Principales évolutions de la politique de la RC envers les autochtones, 1945-1984⁹

1946	Les réserves instituées durant la période japonaise sont réorganisées en 30 municipalités de montagnes et en 162 villages avec un objectif d'« autonomie » et de quotas pour les postes électifs.
1947	La RC adopte la terminologie de « compatriotes des montagnes » pour les peuples autochtones ; l'administration indigène devient de la responsabilité du Bureau de l'administration civile de la province de Taïwan.
1949	Premier représentant autochtone (Atayal) élu à l'assemblée provinciale de Taïwan.
1951	Établissement de quotas à l'assemblée provinciale : 2 représentants des montagnes et 1 des plaines.
1952	Nouvelle législation pour l'enregistrement des terres tribales, mouvement pour l'amélioration de la vie des « compatriotes des montagnes », obligation de l'instruction en mandarin, etc.
1956	Le gouvernement provincial établit des programmes d'emplois pour les « compatriotes des montagnes » ; changements dans le règlement de l'enregistrement des terres permettant aux personnes non autochtones de demander l'usage des terres dans les municipalités montagnardes.
1958	Finalisation de l'enquête sur les terres dans les aires de montagnes.
1962	La RC signe la Convention 107 de l'OIT.
1964	Des changements dans le règlement de l'enregistrement des terres permettent d'accorder des droits d'usufruit à tous les « compatriotes des montagnes ».
1966	Les municipalités demandent aux « compatriotes des montagnes » d'enregistrer les terres agricoles cultivées auprès des municipalités afin de faire reconnaître les droits d'usufruit ; La RC signe la Convention internationale pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.
1982	Les « compatriotes des montagnes » sont désormais obligés de payer des impôts.

9. Sources : Fujii, Shizue, 2001, *Taiwan Yuanzhuminshi: Zhengcepan* (san), Nantou, Taiwan Wenxian guan ; Lin, Yi-lu, 2003, *Taiwan Yuanzhumin xingzheng tizhi zhi yanjiu*, *National Cheng-chih University* Department of Ethnology, MA Thesis ; *National Museum of Taiwan History, Minguo shiqi*, http://tkb.nmth.gov.tw/indigene/word/event_4.pdf. (consulté le 2 juin 2012), pas de date de publication ; Scott Simon, 2012, Sadyaq Balae ! L'autochtonie formosane dans tous ses états, Québec, Presses de l'Université Laval.

L'évolution des politiques étatiques de 1945 à 1984, conformément à la Convention 107 de l'OIT et à des pratiques se développant ailleurs, entraîna l'assimilation des autochtones à l'État-nation en tant que citoyens et travailleurs. Paradoxalement, cela leur permit également de lancer de nouveaux mouvements sociaux. Les autochtones qui furent contraints d'apprendre le mandarin reçurent la même éducation que les autres citoyens de la RC. Les programmes d'emplois les drainèrent vers les zones urbaines où, pour la première fois de leur histoire, ils purent interagir régulièrement et pacifiquement avec des personnes d'autres tribus. Ils découvrirent ainsi qu'ils partageaient des problèmes communs et créèrent des réseaux urbains qui se transformèrent finalement en un mouvement pour les droits autochtones. Les individus les mieux insérés dans le système d'éducation en langue chinoise et certaines personnes ayant étudié à l'étranger devinrent les dirigeants de ce mouvement.

En milieu rural, de nouvelles institutions politiques menèrent à la création d'une élite autochtone dépendante du parti au pouvoir, le Parti nationaliste chinois (KMT). La province de Taïwan (la seule province sous la juridiction effective de la RC après 1949) fut administrée selon le découpage, du plus grand au plus petit échelon, entre comtés (*counties*), municipalités, villages et arrondissements. Dans les zones comprenant une grande population autochtone ainsi que des réserves créées par les Japonais, l'État institua 30 municipalités autochtones et 162 villages autochtones, en demandant que les maires de ces municipalités et villages soient autochtones, afin de garantir l'autonomie locale. Le règlement de l'enregistrement des terres (*Land registration regulation*) accorda des droits d'usufruit aux utilisateurs de motoculteurs individuels (*tillers*), créant ainsi de nouvelles formes de propriété privée, et entraînant également des conflits entre villages sur les droits de propriété. Avec l'accroissement de la présence des autochtones dans les bureaux de l'administration des municipalités et des villages, et avec la délégation au niveau municipal de la négociation des droits de propriété des réserves montagnardes pour tout type d'exploitation – des terrains agricoles aux parcs industriels –, la municipalité devint le point focal des politiques autochtones. Dans le même temps les terrains de montagne, autrefois gérés collectivement en tant que zone de chasse autochtone, furent transférés du Japon à la RC et maintenu hors du contrôle des autochtones. Ces différentes politiques créèrent un cadre institutionnel qui, à la fois, permit et limita la possibilité de changements juridiques. Une élite autochtone ambitieuse espérait la création de nouvelles régions autonomes; d'autres acteurs politiques résistaient aux chan-

gements amorcés par les institutions gérant l'activité forestière, les parcs nationaux, ainsi que les terres utilisées à des fins militaires, l'agriculture de haute montagne et le tourisme.

Cette histoire des relations entre l'État et les autochtones, qui commença pour les tribus montagnardes avec l'annexion de Taïwan par le Japon en 1895, montre que l'« indigénéité » n'est pas une catégorie d'imposition récente. Au contraire, elle est le produit d'une histoire institutionnelle. La politique de la RC fut héritée du Japon, premier État à avoir jamais administré le territoire montagnard taïwanais et ses habitants, mais elle fut aussi modifiée en fonction des conditions locales et des changements à l'échelle internationale. Plus important encore, le système des réserves fournit une base matérielle qui permit de préserver quasiment intactes les identités tribales. L'histoire coloniale de l'organisation politique en Conseils tribaux fut également importante puisque les fonctionnaires du gouvernement de la République de Chine, apprenant à négocier des lois dans des territoires inconnus, se reposèrent sur des chefs locaux établis, habitués à discuter avec les administrateurs japonais. Ces fonctionnaires avaient aussi leurs propres concepts d'autodétermination ethnique telle qu'elle avait été préconisée par le Dr. Sun Yat-Sen en Chine. Il n'est donc pas surprenant que le gouvernement ait adopté un langage d'« autonomie » dès 1946, lorsqu'il créa les 30 municipalités montagnardes.

Cette situation est très différente de celle de la République populaire de Chine (RPC) qui ne partage pas la même histoire institutionnelle. Dans les années 1950, la RPC classa sa population en 56 groupes ethniques en se reposant sur les critères définis par Staline de partage d'un territoire, d'une langue, d'une économie et d'une psychologie commune¹⁰. L'histoire coloniale de Taïwan suivit une autre trajectoire, ouvrant des possibilités pour l'expression d'une identité autochtone et de revendications juridiques liées au concept de souveraineté inhérente. La RPC, de son côté, ne reconnaît pas l'existence des peuples autochtones dans sa juridiction¹¹. Cela constitue une distinction importante dans la mesure où les « minorités ethniques », non sujettes à la Déclaration des droits des peuples autochtones, n'ont pas les mêmes revendications légales à la souveraineté et au territoire inhérents.

10. Melissa Brown, 2004, *Is Taiwan Chinese? The Impact of Culture, Power, and Migration on Changing Identities*, Stanford, Stanford University Press, p. 7.

11. Bruce Miller, 2003, *Invisible Indigenes: The Politics of Non-recognition*, Lincoln, NE, University of Nebraska Press, p. 183 ; Ronald Niezen, 2003, *The Origins of Indigenism: Human Rights and the Politics of Identity*, Berkeley, University of California Press, p. 231, footnote 14.

LE MOUVEMENT AUTOCHTONE INTERNATIONAL ET TAÏWAN : LES ANNÉES 1980 ET APRÈS

Les années 1980 marquèrent un tournant décisif dans les relations entre l'État et les autochtones dans le monde. Le Groupe de travail sur les peuples autochtones fut établi en 1982 et organisa des réunions annuelles à la Commission des droits de l'homme de l'ONU. Au Canada, la Fraternité indienne nord-américaine se transforma en Assemblée des Premières Nations cette même année. Le premier mouvement taïwanais pour les droits des autochtones, l'Alliance des aborigènes taïwanais, fut fondé en 1984 sur la base des réseaux de l'Église presbytérienne de Taïwan¹². La participation autochtone aux débats internationaux sur les droits de l'homme entraîna la demande d'une révision de la Convention 107 de l'OIT, que les dirigeants autochtones décriaient comme étant assimilationniste, ce qui conduisit à l'adoption de la Convention 169, en 1989. Leurs demandes peuvent être résumées en un seul principe directeur : la souveraineté inhérente.

Le mouvement autochtone taïwanais connut plusieurs succès à ses débuts. En 1992, lorsque Taïwan tint pour la première fois des élections directes pour le Yuan législatif, un système de quota fut établi, inspiré des expériences au niveau provincial et réservant des postes pour trois représentants des « compatriotes des montagnes » et trois pour ceux de la plaine. Les militants autochtones demandèrent le remplacement dans la nomenclature juridique du terme « compatriotes des montagnes » par le terme *yuanzhumin*, une traduction du mot « autochtone » choisie par les dirigeants autochtones. La nouvelle terminologie fut incorporée dans les révisions de la Constitution qui, en 1994, reconnut certains droits aux personnes autochtones (*yuanzhumin*), et en 1997, aux peuples autochtones (*yuanzhu minzu*)¹³.

Le CPA fut fondé en 1996, donnant ainsi une place de premier plan à la question autochtone au sein du Yuan exécutif, ou Cabinet. Bien que la

12. Fiorella Allio, 1998, « La construction d'un espace politique austronésien », *Perspectives chinoises*, 47, pp. 54-62.

13. Les nuances de la langue chinoise reflètent les débats contemporains sur la question de savoir si « peuple autochtone » (sans-s- final) ou « peuples autochtones » (avec un-s- final) constituent les unités de droits pertinentes. L'adoption de l'expression « peuples autochtones », au pluriel, à l'échelle internationale aussi bien qu'à Taïwan, constitua un tournant décisif dans la perception des droits de l'homme, distinguant ceux des individus par rapport à l'État, de ceux de collectivités historiquement instituées. Les nuances de la langue chinoise n'apparaissent pas dans les traductions anglaises officielles des Articles additionnels à la Constitution, dans lesquels les deux termes sont simplement traduits par « aborigènes ».

plupart des chercheurs soulignent la nouveauté de ces institutions, comme Iwan Nawi qui a analysé les manœuvres politiques des législateurs autochtones pour acquérir le soutien nécessaire à l'instauration du Conseil¹⁴, les changements à l'échelle nationale ont connu en réalité des précédents dans les provinces. En outre, les dirigeants du KMT, incluant le Président Lee Teng-hui (1988-2000), espéraient pouvoir réorganiser les juridictions respectives des gouvernements central et provinciaux. La création du CPA marqua, jusqu'à un certain point, le transfert des affaires autochtones de la province de Taïwan, officiellement « gelées » en 1998, au Yuan exécutif.

L'agenda autochtone fut inséré dans les priorités politiques en 1999. Chen Shui-bian, ancien juriste du Kaohsiung Eight et candidat à l'élection présidentielle pour le parti d'opposition, le Parti démocratique progressiste (PDP), signa un Nouvel Accord de partenariat en sept points avec un groupe d'activistes sociaux autochtones. Ce document, construit explicitement autour du principe d'une souveraineté inhérente autochtone, souleva l'espoir parmi les militants autochtones taïwanais, en particulier après la victoire de Chen à l'élection de 2000. Le Nouveau Partenariat fut suivi, en 2000, du Livre blanc sur la politique autochtone du PDP (*DPP White Paper on Aboriginal Policy*, qui essayait de faire le lien entre les droits autochtones et l'indépendance de Taïwan), de consultations sur la manière d'intégrer les droits autochtones dans une éventuelle Constitution de la république de Taïwan, et de débats sur l'autonomie autochtone¹⁵. En 2004, Chen promit que les relations État-autochtones devraient être conduites sur « une base de nation à nation »¹⁶.

Le PDP ne fut cependant jamais capable d'établir un lien convaincant entre les droits autochtones et l'indépendance de Taïwan, en particulier aux yeux des électeurs autochtones. Tout au contraire, il tenta de manipuler l'indigénité, ignorant les contributions du KMT au bien-être autochtone depuis 1945, et amoindrissant la légitimité des factions du mouvement autochtone affiliées au PDP. Ku Kun-hui et Michael Rudolph ont, tous deux, observé l'instrumentalisation des questions autochtones par le PDP,

14. Nawi Iwan, (Ling-hua Huang), 2005, *Taiwan Yuanzhu Minzu Yundong de Guihui Luxian*, Taipei, Guojia Zhanwang Wenjiao Jijinhui.

15. Scott Simon, 2007, « Paths to Autonomy: Aboriginality and the Nation in Taiwan », in C. Storm, M. Harrison (eds), *The Margins of Becoming. Identity and Culture in Taiwan*, Wiesbaden, Harrassowitz, pp. 221-240.

16. Awi Mona, 2007, « International Perspectives on the Constitutionality of Indigenous Peoples's Rights », *Taiwan International Studies Quarterly*, 3 (2), pp. 85-139.

laquelle a engendré un certain cynisme chez les villageois autochtones¹⁷. Plus important encore, une vaste majorité des autochtones continuaient de soutenir le KMT¹⁸.

Durant cette période le Yuan législatif, dominé par le KMT et comprenant huit législateurs autochtones, adopta la Loi sur l'identité autochtone (*Indigenous Identity Law*) et la Loi sur la protection de l'emploi pour les personnes autochtones (*Indigenous Peoples Employment Protection Law*) en 2001, et il révisa en 2004 la Loi sur l'éducation des personnes autochtones (*Indigenous Peoples Education Law*, adoptée en 1998). En décembre 2007, deux mois après l'adoption de la DDPA, le Décret de protection des créations traditionnelles intellectuelles des peuples autochtones (*Protection Act for the Traditional Intellectual Creations of Indigenous Peoples*) fut adopté. Ces lois s'adressent principalement à des individus et portent sur l'enregistrement des ménages (*household registration*), l'emploi, l'éducation et la protection des droits d'auteur. Le changement juridique le plus important fut l'adoption de la Loi fondamentale sur les peuples autochtones (*Basic Law on Indigenous Peoples*).

LA DDPA ET LA LOI FONDAMENTALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES TAÏWANAISE DE 2005

La Loi fondamentale, constituée de 35 articles, mérite un examen particulier, dans la mesure où elle fut adoptée à un moment où les législateurs du KMT refusaient systématiquement d'adopter les lois proposées par l'Exécutif dominé par le PDP. En tant que Loi fondamentale, elle est subordonnée à la Constitution, mais son adoption requiert la révision des lois et des réglementations qui entrent en conflit avec elle. De façon un peu inquiétante, l'Article 34 stipulait que toutes les lois et réglementations pertinentes devaient être amendées ou abrogées dans les trois ans suivant la promulgation de la loi. Aucune disposition n'était prévue dans le cas où le gouvernement échouerait à terminer les révisions avant février 2008, ce qui provoqua chez les militants le sentiment d'avoir à faire à une date

17. Kun-hui Ku, 2005, «Rights to Recognition: Minority/Indigenous Politics in the Emerging Taiwanese Nationalism», *Social Analysis*, 49 (3), pp. 99-121 ; Michael Rudolph, 2003, *Taiwans multi-ethnische Gesellschaft und die Bewegung der Ureinwohner: Assimilation oder kulturelle Revitalisierung?* Hamburg, LIT Verlag.

18. Scott Simon, 2010, «Negotiating Power: Elections and the Constitution of Indigenous Taiwan», *American Ethnologist*, 37 (4), pp. 726-740.

butoir irréaliste. Néanmoins, quand la Déclaration des droits des peuples autochtones fut adoptée, le ministre du CPA, Icyang Parod, annonça que 90 % du contenu de la Déclaration se retrouvait déjà dans la Loi fondamentale, assurant que le Yuan législatif n'aurait besoin d'adopter que de nouvelles lois pour la mettre en œuvre¹⁹. Les branches législative et exécutive tentèrent toutes les deux de se présenter comme les avocats des droits autochtones, en rejetant sur l'autre camp la responsabilité des éventuels obstacles quant à l'application de ces droits.

Le principe directeur commun à la DDPA et à la Loi fondamentale est le droit à l'autodétermination basée sur la notion de souveraineté inhérente. Tout au long de ces deux documents, l'autodétermination est comprise comme devant être exercée à travers les institutions d'autogouvernement et des mécanismes assurant le consentement libre, préalable et éclairé des peuples autochtones. Le Canada met cela en œuvre, bien qu'imparfaitement, au travers de négociations entre la Couronne et les Conseils de bande, avec la contribution notable de l'Assemblée des Premières Nations et de groupes régionaux tels que le Grand Conseil des Cris. La question fondamentale reste que les groupes autochtones ont besoin d'organes de représentation, reconnus comme des partenaires de négociation par les États, afin de pouvoir mettre en œuvre l'autodétermination.

Taïwan, cependant, ne possède toujours pas ce type d'institution. Depuis 1946, la loi définit l'«autonomie» en termes d'administration municipale. Pour les 30 municipalités montagnardes, cela signifie que le magistrat municipal doit être autochtone. Mais il préside un Conseil municipal incluant souvent des non-autochtones. Les Conseils municipaux mettent simplement en œuvre des politiques dictées d'en-haut, prennent des décisions sur des questions de développement territorial, gèrent les questions locales comme l'élimination des déchets et n'ont pas le pouvoir d'émettre des lois. À l'inverse des Conseils de bande au Canada, ils n'ont aucune autorité sur les écoles locales, qui demeurent sous la coupe du ministère de l'Éducation, ou sur la police locale, qui est sous l'autorité du ministère de l'Intérieur. En réalité, les institutions de l'«autonomie» municipale ont contribué à la genèse d'une élite locale (*local elite class*) dépendante des réseaux du KMT. L'usage récent du mot même d'«autonomie» rend difficile pour la plupart des villageois ordinaires la compréhension des

19. Loa, Iok-sin, «Minister Urges Faster Review of Aboriginal Legislation», *Taipei Times*, September 29, 2007, p. 4. (<http://www.taipeitimes.com/News/taiwan/archives/2007/09/29/2003380898>, consulté le 15 juin 2012).

différences entre l'ancien système et les revendications des nouveaux mouvements sociaux, créant ainsi le sentiment que tout conflit n'est finalement qu'une compétition pour le pouvoir entre différentes factions de l'élite.

La raison d'être législative de la promulgation de cette Loi fondamentale doit être comprise en regard du cadre constitutionnel de la République de Chine. L'Article 10 des Articles additionnels de la Constitution stipule que « l'État proclame le pluralisme culturel et doit activement préserver et promouvoir le développement des langues et des cultures aborigènes ». Il affirme également que :

l'État doit, conformément à la volonté des groupes ethniques, sauvegarder le statut et la participation politique des aborigènes. L'État doit également garantir et fournir assistance et encouragement à l'éducation, la culture, le transport, la conservation de l'eau, la préservation de la santé et de la médecine, l'activité économique, la terre et l'aide sociale aborigènes, mesures qui doivent être établies par la loi²⁰.

L'Article 4 de la Loi fondamentale stipule que « Le gouvernement doit garantir l'égalité de statut et de développement de l'auto-gouvernance des autochtones et mettre en œuvre l'autonomie des autochtones, conformément à la volonté des peuples autochtones. Les questions pertinentes doivent être fixées par la loi »²¹. Ce cadre légal montre que le droit autochtone à l'autogouvernement est une garantie institutionnelle (*Einrichtungsgarantie*) enracinée dans la Constitution. En tant que garantie institutionnelle constitutionnelle, cela requiert de l'État qu'il établisse certaines institutions légales et assure leur existence pour la mise en œuvre et la protection des droits fondamentaux. En pratique, l'État ne doit pas changer arbitrairement les spécifications de base de ces institutions. La garantie institutionnelle a simplement pour but d'assurer l'existence et la réalisation de certains droits fondamentaux.

Dès lors, le droit autochtone à l'autogouvernement est une garantie institutionnelle promise par la Constitution, avec pour objectifs explicites d'assurer le statut autochtone et la participation politique ainsi que la durabilité des langues et des cultures autochtones. Ce positivisme juridique est ontologiquement très différent du concept de souveraineté inhérente autochtone promue par la Déclaration des droits des peuples

20. Republic of China, *Additional Articles of the Constitution*, 2005, (<http://english.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=1037>, consulté le 7 novembre 2012).

21. Republic of China, *Indigenous Peoples Basic Law*, 2005, (<http://law.moj.gov.tw/eng/LawClass/LawAll.aspx?PCode=D0130003>, consulté le 7 novembre 2012).

autochtones et par de nombreux activistes autochtones. La plupart des dirigeants autochtones admettent, en dépit du fait que la loi ne le stipule pas clairement, que l'autonomie doit prendre la forme de zones régionales autonomes, définies selon les 14 identités tribales légalement reconnues avec une souveraineté inhérente. Sans une autonomie effective, toutefois, la plupart des dispositions de la DDPA et de la Loi fondamentale ne peuvent être mises en œuvre.

COMPARAISON ENTRE LA DÉCLARATION (DDPA) ET LA LOI FONDAMENTALE

Il existe des différences substantielles entre la DDPA et la Loi fondamentale, qui ont trait d'abord à des prémisses fondamentalement différentes. Les objectifs de la DDPA sont de garantir les droits fondamentaux des peuples autochtones qui, en raison de la souveraineté inhérente, existent antérieurement à, et indépendamment des États. Produit d'une tradition juridique positiviste et républicaine, la Loi fondamentale reconnaît les droits autochtones en tant que droits individuels du citoyen plutôt que comme droits collectifs des nations autochtones qui existaient avant la création de l'État.

La Loi fondamentale n'incarne en réalité qu'une vision étroite de la DDPA, reflétée dans son Article 21 qui garantit à une personne autochtone le droit de bénéficier d'une amélioration de sa condition économique et sociale sans discrimination. Cet article oblige l'État à assurer l'amélioration continue de ces conditions, en particulier pour les personnes âgées, les femmes, les jeunes et les personnes handicapées. Conformément à cette logique, un cinquième des articles de la Loi fondamentale contient des dispositions selon lesquelles l'État doit fournir aux autochtones, éducation, emploi, santé, logement, etc. Deux articles exigent même de l'État qu'il prête assistance à l'entreprise autochtone – intégrant ainsi *de facto* les autochtones dans une économie néolibérale plutôt que de leur reconnaître le droit à organiser leur économie autour de « projets de vie » qui pourraient ne pas être capitalistes²².

En outre, la Loi fondamentale définit la « culture » en termes de réification (*commodification*), stipulant en son Article 10 que « Le gouverne-

22. Mario Blaser, 2004, « Life Projects: Indigenous Peoples' Agency and Development », in Mario Blaser, Harvey A. Feit, Glenn McRae (eds), *In the Way of Development: Indigenous Peoples, Life Projects and Globalization*, London, Zed Books, pp. 26-44.

ment doit préserver et maintenir les cultures autochtones, donner l'orientation à l'industrie culturelle et faire éclore des talents professionnels»²³. Cette formulation viole l'esprit de la DDPA, selon lequel la culture se comprend par référence à des modes de vie distincts, bien qu'ontologiquement égaux, plutôt qu'en termes d'«industries» ou de «talents professionnels». L'Article 10 concerne davantage la vente de poteries que la création d'un espace légal pour des pratiques chamaniques ou des cultures cynégétiques. L'Article 13 sur la protection «des savoirs traditionnels sur la diversité biologique et les créations intellectuelles» fut partiellement mis en œuvre à travers le *Protection Act for the Traditional Intellectual Creations of Indigenous Peoples* de 2007. Fidèle au contexte néolibéral général, ce document porte principalement sur la façon dont les personnes autochtones peuvent protéger leurs créations par le droit d'auteur²⁴. L'adoption d'une telle législation montre que l'assimilation dans une économie capitaliste est un objectif plus important que la création d'une autonomie politique des tribus, et ce, quel que soit le parti politique au pouvoir à Taïwan.

LES RÉGIONS AUTONOMES

La création de zones régionales autonomes basées sur la tribu a été vivement contestée. Le Yuan exécutif a proposé des projets de loi sur l'autogouvernement en 2003 et en 2007, mais tous ont été rejetés par le Yuan législatif. Le Yuan législatif a un quota de six législateurs autochtones (auparavant huit), élus par une liste électorale autochtone spécifique. Tous ont préparé leurs propres versions d'une telle loi, mais sans aucun résultat concret. Durant la campagne présidentielle de 2008, tous les candidats promirent l'autonomie autochtone. Le candidat du KMT, Ma Ying-Jeou, élu à une forte majorité, promit de mettre progressivement en œuvre l'autonomie autochtone sur une base expérimentale. Le 23 septembre 2010, le Conseil des peuples autochtones proposa une ébauche de projet de loi

23. Republic of China, *Indigenous Peoples Basic Law*, 2005, <http://law.moj.gov.tw/eng/LawClass/LawAll.aspx?PCode=D0130003>, consulté le 7 novembre 2012.

24. Les créations intellectuelles recouvrent «les cérémonies religieuses, la musique, la danse, les chansons, les sculptures, le tissage, les ornements, les vêtements, l'artisanat folklorique traditionnel ou tout autre expression des réalisations culturelles des peuples autochtones». *Republic of China, Protection Act for the Traditional Intellectual Creations of Indigenous Peoples*, 2007. <http://law.moj.gov.tw/eng/LawClass/LawAll.aspx?PCode=D0130021>, consulté le 7 novembre 2012.

sur l'autonomie autochtone. Ce projet de loi reposait sur les principes législatifs d'un impact minimum sur le système de gouvernance existant, maximisant la protection des droits autochtones, et mettant en œuvre l'autogouvernement autochtone par étapes. Le gouvernement recadra l'« autonomie » en termes de « trois NON » : pas de modification : 1) des territoires administratifs autonomes locaux existants ; 2) des autorités administratives locales existantes ; 3) des droits acquis des personnes non autochtones au sein des régions autonomes. Dans le même temps, d'autres textes de loi furent adoptés pour faciliter l'entrée de l'entreprise non autochtone (en particulier celle des stations thermales) en territoire autochtone sans avoir besoin de recourir au consentement libre, préalable et éclairé.

Fondamentalement, le modèle proposé d'autogouvernement autochtone reposait sur les concepts dominants de charité et d'aide humanitaire pour les autochtones, plutôt que sur le concept de souveraineté inhérente. Dans le cadre de la Constitution et de la Loi fondamentale, la valeur juridique cardinale est celle de la souveraineté étatique, les peuples autochtones étant traités comme des objets gouvernés. En conséquence, l'idée régulatrice de la Loi fondamentale s'exprime en termes de devoir de l'État, i.e. : « Le gouvernement doit mettre en œuvre l'autonomie des autochtones » (Article 4) ; « L'État doit fournir des ressources suffisantes » (Article 5) ; « Le gouvernement doit reconnaître les droits des autochtones à la terre et aux ressources naturelles » (Article 20).

En 2011, alors que le Yuan législatif adoptait le projet de loi en deuxième lecture, les dirigeants autochtones discutèrent de ce projet lors d'une série de débats publics organisés dans les villages autochtones de l'île. Les élites affiliées au KMT argumentèrent qu'un projet de loi imparfait sur l'autonomie valait mieux que pas de projet de loi du tout, et que des amendements législatifs pourraient être effectués plus tard. Des mouvements sociaux s'emparèrent de la rue en signe de protestation. Les dirigeants autochtones des deux côtés arguèrent que leurs plans mèneraient mieux à une autodétermination constitutive, garantissant la participation et le consentement de toutes les personnes impliquées. Les dirigeants affiliés au KMT arguèrent que les territoires et les autorités administratives existantes pouvaient fournir une autonomie suffisante aux peuples autochtones. L'opposition insistait sur le fait qu'une autodétermination constitutive ne pouvait être possible que si chacune des 14 tribus officiellement reconnues disposait d'une région géographique tribale et d'un Conseil tribal indépendant pouvant négocier avec la République de Chine sur « une base de nation à nation ». Tous ces arguments, cependant, se révélèrent sans objet,

puisque la loi ne fut pas passée avant la tenue des élections présidentielles et législatives en 2012²⁵.

L'INDIGÉNÉITÉ DANS LA LÉGISLATION DE LA RÉPUBLIQUE DE CHINE DEPUIS 2008

Un examen de la base de données législative de la République de Chine (*Law and Regulations Database*) révèle que les questions autochtones continuent à être prises en compte dans la législation, mais que celle-ci semble diverger considérablement de l'esprit de la DDPA et de la Loi fondamentale. Sur les trois lois nouvelles ou révisées comportant le terme « autochtone » dans leur titre, deux portent sur les quotas pour les travailleurs autochtones dans la nouvelle zone de libre échange. Un amendement de 2008 de la Loi sur le statut des personnes autochtones (*Status Act of Indigenous People*) permet à une personne autochtone de renoncer à son identité autochtone en raison d'un mariage ou de l'adoption par une personne non autochtone. Contrairement à la DDPA et à la Loi fondamentale qui, toutes deux, mettent en valeur l'altérité autochtone, la souveraineté et les droits collectifs, ces lois cherchent à intégrer les autochtones au sein de la société. La modification du *Status Act*, qui permet aux personnes de renoncer à leur identité autochtone auprès des bureaux d'enregistrement des ménages, peut même entraîner une diminution de la population autochtone.

La tendance générale semble être à l'intégration des peuples autochtones dans l'économie néolibérale plutôt qu'à donner du pouvoir aux autochtones en tant que collectivités dotées de droits inhérents. Les révisions de deux lois sur l'éducation et d'une loi sur l'emploi demandent la protection des autochtones, des personnes handicapées et « d'autres groupes désavantagés ». La loi sur les sources thermales (*Hot Springs Act*) de 2010 encourage l'investissement dans les stations thermales en territoire autochtone, en stipulant qu'un tiers des revenus doit aller au CPA pour le « développement » autochtone et par l'octroi d'avantages aux communautés autochtones pour le développement des sources d'eau chaude. Les sources thermales qui emploient dix personnes non autochtones ou plus doivent employer un autochtone. Cette loi promeut le développement

25. Lorsque se présente une nouvelle perspective électorale avant qu'un projet ne devienne loi, il est totalement retiré du circuit et les législateurs doivent ré-initier le processus. Une manière très efficace de tuer un projet, tout en prétendant être en sa faveur (ou a *minima* ne pas s'y opposer) consiste à retarder l'examen d'un projet de loi jusqu'à la tenue de nouvelles élections. Les politiciens, à Taïwan comme ailleurs, excellent à manipuler les ordres du jour de l'Assemblée pour tracer leur chemin.

par des étrangers et l'emploi individuel, mais elle échoue à considérer le consentement libre, préalable et éclairé des tribus autochtones.

Seules les réglementations relatives à la gestion des aires paysagées (*Regulations Concerning the Management of Designated Scenic Areas*) de 2011, promulguées par le Bureau du tourisme du ministère des Transports et des Communications, font référence à la Loi fondamentale et appellent au consentement des autochtones. La Loi spéciale sur la gestion des inondations (*Special Act for Flood Management*) de 2010 renvoie au CPA pour consultation, plutôt qu'aux communautés locales ou groupes tribaux régionaux si les aires autochtones doivent faire l'objet d'une nouvelle démarcation. L'abolition, en 2012, de la Loi spéciale sur le réservoir de Shishmen (*Special Act on the Shishmen Reservoir*) supprime une disposition relative à la recherche de consentement lors de la construction de barrages. Les normes pour déterminer la portée et les éléments spécifiques des impacts environnementaux des activités de développement (*Standards of Determining Specific Items and Scope of Environmental Impact Assessment for Development Activities*), de 2012, excluent les projets situés à plus de 1 500 mètres d'altitude dans les aires autochtones de la nécessité d'une évaluation environnementale, dans la mesure où l'« autorité autochtone compétente » (probablement le CPA) donne son accord. La tendance générale montre que le gouvernement du KMT, dans le cadre de la révision de la législation, interprète la Loi fondamentale en termes de droits individuels plutôt qu'en termes de droits collectifs, sans même parler des droits de « nation à nation ». Parallèlement, le Yuan législatif a affaibli l'autonomie des municipalités autochtones, éliminant même entièrement certaines municipalités montagnardes, tandis que d'autres nouvelles politiques font la promotion du « développement » par des personnes extérieures. Ces compromis faits à des groupes d'intérêt puissants affaiblissent la Loi fondamentale, ignorent l'esprit de la DDPA quant à la souveraineté inhérente, et rejettent l'avenir d'une autonomie autochtone à Taïwan à un horizon lointain.

CONCLUSION

En dépit de ces revers, le mouvement autochtone ne montre pas de signes de disparition, et pourrait même s'intensifier si les changements politiques désavantageaient les autochtones, ce qui provoquerait un mécontentement social. En outre, le changement de régime et la rétrogradation des municipalités montagnardes pourraient très bien aboutir à un changement de tendance dans l'administration du PDP, au sein duquel certains

militants sociaux déplorent le fait que leurs collègues, autrefois radicaux, se sont vus soudainement travailler confortablement dans des bureaux. Les autochtones eux-mêmes se trouvent devant le défi de convaincre les différents niveaux de gouvernement qu'il est aussi important de négocier avec les autochtones qu'avec les intérêts capitalistes. L'interprétation, la mise en œuvre et l'application de la DDPA, de même que la priorisation locale de ses normes, sont partout sujettes aux caprices des changements politiques et à la nécessité de négocier avec des intérêts non autochtones. Il n'y a pas de route directe pour l'établissement d'une autodétermination constitutive, pour les autochtones comme pour n'importe qui d'autre.

Les autochtones de Taïwan sont, cependant, doublement marginalisés en raison de la faible position de Taïwan au sein du système international. Le gouvernement de la République de Chine a, depuis 2008, cherché à modifier cette situation en tentant d'abord un rapprochement avec la République Populaire de Chine, sous le modèle « d'une non-reconnaissance mutuelle de souveraineté et d'un non-déni mutuel de l'autorité à gouverner »²⁶. Dans un climat où le gouvernement consacre plus d'attention aux relations économiques avec l'autre côté du détroit qu'aux questions de justice sociale à Taïwan, les groupes en faveur des droits autochtones ont moins de capital politique et moins d'alliés. Ceux qui souhaitent affaiblir la souveraineté autochtone et promouvoir le développement non autochtone dans les aires autochtones ont été prompts à saisir ces occasions pour agir.

La DDPA peut servir de boussole morale pour les autochtones de Taïwan, comme elle le fait pour d'autres groupes ailleurs. Cependant, comme Taïwan n'est pas membre de l'ONU, elle a encore moins d'influence dans ce pays qu'ailleurs. L'article 41 appelle les agences onusiennes et les autres organisations intergouvernementales à contribuer à la réalisation de ses dispositions, à travers la mobilisation d'une coopération financière et d'une assistance technique. L'article 42 appelle l'ONU, via l'Instance permanente sur les questions autochtones et les agences spécialisées, à promouvoir la DDPA au niveau des pays et à suivre sa mise en œuvre effective. Ces mécanismes permettent aux groupes autochtones locaux de jouer de la pression internationale lorsqu'ils font du lobby pour des droits locaux. Tant que Taïwan reste exclu de la plupart de ces organisations, les autochtones de l'île demeurent également ignorés et les objectifs de la DDPA, encore plus difficiles à mettre en œuvre.

26. Ma, Ying-jeou, « Inauguration Address », Taipei, Office of the President, 2012. <http://english.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=491&itemid=27199&rmid=2355>, consulté le 23 juin 2012.

YVES-MARIE DAVENEL

**Des *inorodcy* aux *korennye narody*:
modalités de la reconnaissance des peuples
« autochtones » en Fédération de Russie**

En février 2009, une ordonnance du gouvernement de la Fédération de Russie portant sur les *peuples autochtones numériquement faibles du Nord, de la Sibérie et de l'Extrême-Orient de la Fédération de Russie* rappelait en préambule le caractère multinational du pays. Celui-ci énonçait que parmi les 160 peuples (*narody*) qui le composaient, la très grande majorité s'étaient constitués en communautés ethniques sur le territoire de la Russie et avaient participé à la formation de l'État russe¹. Cette ancienneté d'implantation et le rôle joué dans la constitution d'un État moderne en faisaient donc des peuples autochtones (*korennye narody*).

Dans les textes officiels russes, le terme autochtone (*korennoj*, de *koren'* la racine) n'est utilisé qu'à l'égard d'un nombre restreint de groupes. Cette situation est en partie le résultat de l'héritage de la conception soviétique de la nation et du territoire. La coïncidence entre un groupe ethnique et

1. Rasporâzhenie Pravitel'stva RF ot 04.02.2009 N 132-p «O koncepcii ustojcivogo razvitiâ korennyh malocislennyh narodov Severa, Sibiri i Dal'nego Vostoka Rossijskoj Federacii». [Ordonnance du Gouvernement de la Fédération de Russie N 132-r «Sur la conception d'un développement stable des peuples autochtones numériquement faibles du Nord, de la Sibérie et de l'Extrême-Orient de la Fédération de Russie», 4 février 2009].

un territoire réputé être le berceau historique de son ethnogenèse² a été à la base de la construction administrativo-territoriale de l'Union soviétique, dont la Fédération de Russie a hérité dans une très large mesure. Ainsi, des nations titulaires se sont-elles vues accorder des territoires (républiques, districts autonomes) auxquels elles ont donné leur nom et sur lesquels elles se voyaient reconnaître des droits spécifiques (dont l'étendue variait en fonction de leur statut)³. Il résulte de cet héritage que l'autochtonie ne constitue pas à elle seule un principe politique déterminant en matière de revendications ou de lutte pour la reconnaissance, comme cela semble être le cas dans d'autres régions du monde. La Russie nourrit depuis très longtemps une réflexion sur la gestion de la diversité ethnoculturelle et a proposé et expérimenté au cours de son histoire, sur l'impulsion de l'État et des scientifiques, plusieurs modalités d'interaction avec des groupes ethniques compris comme figurant une altérité radicale. La perception contemporaine des groupes reconnus en Fédération de Russie comme *peuples autochtones numériquement faibles* s'inscrit dans la continuité de ces processus.

Cette catégorie particulière de citoyens de la Fédération de Russie apparaît pour la première fois officiellement dans l'Article 69 de la nouvelle Constitution de 1993. Ce n'est cependant qu'en 1999 qu'elle est définie explicitement. L'Article 1 de la Loi fédérale de Fédération de Russie « Sur les garanties des droits des peuples autochtones numériquement faibles de la Fédération de Russie » stipule que :

Les peuples autochtones numériquement faibles de la Fédération de Russie (plus loin désignés comme *peuples numériquement faibles*) sont des peuples (*narody*) vivant sur les territoires d'occupation traditionnelle de leurs ancêtres, ayant conservé un mode de vie, un mode de subsistance et

2. L'ethnogenèse renvoie au processus historique de constitution d'un peuple. En Union Soviétique, la recherche ethnogénétique, élaborée dans une perspective marxiste (c'est-à-dire une vision évolutionniste et stadiale des communautés humaines) suscita de nombreuses recherches, en particulier dans le contexte de construction et de distinction des différents groupes nationaux. Depuis 1991, les recherches sur l'ethnogenèse ont connu un fort regain au sein de l'espace postsoviétique, notamment dans le cadre de la réécriture des histoires nationales.

3. La Fédération de Russie est composée de 83 entités de différents statuts qui correspondent à des degrés d'autonomie différents [21 républiques, 9 territoires administratifs (*kraj*), 46 régions administratives (*oblast*), 2 villes fédérales, 1 région autonome, 4 districts autonomes (*okroug* autonomes)]. La république correspond en règle générale au territoire d'un groupe ethnique spécifique. C'est l'entité la plus autonome de la Fédération de Russie. Les républiques ont leurs propres organes de gouvernement (constitution, président et législature) et décident de leur langue officielle. Les districts autonomes sont également définis sur une base ethnique, mais ils jouissent de droits restreints. Ils sont en réalité sous l'autorité effective des entités administratives (régions et territoires) auxquels ils sont rattachés. Roger Brunet, 2001, *La Russie. Dictionnaire géographique*, Paris, CNRS-GDR Libergéo et la Documentation française, p. 10.

un artisanat traditionnels, comptant moins de 50 000 personnes en Fédération de Russie et ayant pleinement conscience de constituer une communauté ethnique indépendante⁴.

En 2010, cette catégorie comptait officiellement 47 groupes ethniques représentant environ 316 000 personnes, soit 0,2 % de la population du pays (environ 143 millions de personnes) et résidant majoritairement dans les régions économiques du Nord, de la Sibérie et de l'Extrême-Orient (257 900)⁵. Seuls 7 groupes résident en dehors de ces territoires⁶.

Ce sont les processus historiques et intellectuels de la construction de cette catégorie qui font l'objet du présent chapitre.

EXPANSION TERRITORIALE ET CONSTRUCTION DE L'ALTÉRITÉ

La Fédération de Russie est l'héritière d'un immense territoire dont la constitution commence au xvi^e siècle avec l'expansion territoriale de la principauté de Moscou vers l'est. Ces conquêtes sont d'abord conçues par le tsar Ivan IV (1533-1584) comme le recouvrement des terres russes soumises par les Mongols au xiii^e siècle et administrées par la Horde d'Or (xiii^e-xvi^e siècles) et ses États successeurs (Khanats de Kazan et d'Astrakhan). Après la prise de ces deux royaumes (en 1552 et 1556), la route vers la Sibérie est ouverte. La conquête de la Sibérie, immense territoire (13,1 millions de km²) peu peuplé (moins de 230 000 personnes au xvii^e siècle⁷), a résulté d'une alternance d'initiatives privées et étatiques. Débutée en 1581-1582 par la prise de la capitale du khanat de Sibérie occidentale, l'expansion russe atteint l'océan Pacifique dès la fin du xvii^e siècle⁸. La Sibérie est conquise par les fleuves, ce qui dessine pour longtemps les zones de peu-

4. Rossijskaâ Federaciâ federal'nyj zakon N 82 F3 ot 30.04.1999 g. «O garantiâh prav korenyh malocislennyh narodov Rossijskoj Federacii». [Loi fédérale de la Fédération de Russie N 82 F3 du 30 avril 1999 «Sur les garanties des droits des peuples autochtones numériquement faibles de la Fédération de Russie»].

5. À côté de subdivisions administratives et territoriales qui regroupent les 83 entités de différents statuts, la Fédération de Russie est divisée en douze régions économiques, à des fins statistiques.

6. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 24 marta 2000 g. N 255 «O Edinom perečne korenyh malocislennyh narodov Rossijskoj Federacii». [Ordonnance du Gouvernement de la FR du 24 mars 2000, N 255 «Liste unifiée des peuples autochtones numériquement faibles de la Fédération de Russie» (modifiée le 13 octobre 2008, les 18 mai, 17 juin et 2 septembre 2010, le 26 décembre 2011)].

7. Lennard Sillanpää (ed.), 2008, *Awakening Siberia. From Marginalization to Self-Determination: The Small Indigenous Nation of Northern Russia on the Eve of the Millennium*, Acta Politica n° 33, Helsinki, p. 24.

8. Andreas Kappeler, 1994, *La Russie empire multiethnique*, Paris, Institut d'Études slaves, p. 44-46.

plements russes. La conquête fut essentiellement motivée au départ par la recherche de fourrures, et notamment de la zibeline qui, entre 1585 et 1680, représentait 10 % des revenus totaux de l'État⁹.

Cette expansion rapide, menée par de petits contingents de Cosaques¹⁰ fondant des forteresses au fur et à mesure de leur progression, marque la rencontre des Russes avec d'autres groupes humains, essentiellement composés de chasseurs-cueilleurs et d'éleveurs de rennes. Les fourrures étaient collectées soit directement par des trappeurs et des marchands russes, soit sous forme de tribut versé au tsar par les populations sibériennes. Cet impôt, le *yasak*, hérité du tribut imposé par les Mongols aux peuples soumis, constitua, aux XVI^e-XVIII^e siècles, la pierre de touche sur laquelle s'établirent les relations entre les populations sibériennes et le nouveau pouvoir. Pour certaines d'entre elles habituées à payer un tribut auprès de groupes plus puissants, le versement du *yasak* à la couronne russe ne représenta bien souvent qu'un changement d'allégeance. Le recrutement des collecteurs du *yasak*, désignés par le pouvoir russe, fut variable et s'effectua notamment parmi les membres de l'aristocratie autochtone locale ou des hommes de confiance¹¹.

Le partage d'une commune humanité

La politique impériale à l'égard des populations sibériennes a connu différentes phases jusqu'à la Révolution d'Octobre. Elle a, schématiquement, oscillé entre deux tendances : l'instauration de dispositifs de protection des peuples sibériens vis-à-vis des colons russes, d'une part ; une volonté de russification de ces peuples, par le biais notamment de campagnes de christianisation, d'autre part. Ces deux politiques, dont les résultats ont varié selon les périodes, avaient pour cadre un État central se voulant omnipotent mais qui, dans la pratique, du fait de la conjonction d'un immense territoire et d'une faiblesse chronique de moyens humains, matériels et financiers, avait beaucoup de mal à exercer un contrôle réel et efficient en Sibérie. Les tentatives de régulation par l'État des relations entre les colons et les peuples sibériens, qui apparaissent dès le XVII^e siècle, ont donc

9. Lennard Sillanpää (ed.), 2008, *op. cit.*, p. 20.

10. Durant la période tsariste, le terme cosaque désignait une catégorie de personnes aux origines ethniques variées (turciques, slaves), remplissant la fonction de soldats et de gardes frontières au service de l'État russe. Les Cosaques formaient une organisation militaro-démocratique.

11. Yuri Slezkine, 1994, *Arctic Mirrors. Russia and the small peoples of the North*, Ithaca, Cornell University Press, p. 17 et suivantes.

connu des destinées très diverses. La volonté de protéger les tributaires du *yasak* est alors davantage liée à la nécessité de garantir la rentrée de l'impôt qu'à une vision humaniste. Ces politiques s'inscrivent dans un contexte de dégradation continue des conditions de vie des peuples sibériens, due aux conquêtes militaires et aux exactions des colons, aux maladies, à l'exploitation des territoires de chasse, de pêche ou d'élevage et aux déplacements de populations qui en ont résulté.

Malgré cette situation, et bien qu'ils demeurent des «étrangers» non reconnus comme des sujets du tsar jusqu'au début du XVIII^e siècle, les peuples sibériens étaient perçus par les Cosaques et les premiers colons comme membres d'une commune humanité. Cela se traduisait notamment par une non-ingérence dans les institutions politiques, sociales et religieuses de ces populations, la conservation des appellations locales (à la différence de ce qui a été observé dans le Nouveau Monde, par exemple), l'existence d'intermariages et, dans certains cas, le partage des modes de vie (la demande de protection à des esprits locaux par les Cosaques, par exemple)¹².

Cette conception de «l'étranger» s'exprimait dans la terminologie employée à l'endroit des populations conquises. Celles-ci ont ainsi été qualifiées de *tuzemcy* (littéralement «de ces terres») ou *inozemcy* (littéralement «d'une autre terre») par opposition aux Russes. Elles paraissaient également dans les documents officiels sous l'appellation *àsatchnye* (littéralement «ceux qui paient le *yasak*»). Ces appellations, utilisées de façon concomitante, renvoient donc l'une à une étrangeté liée à l'éloignement territorial vis-à-vis de la Russie européenne, l'autre au statut de contribuable, tout en les maintenant hors d'une «citoyenneté» russe. Néanmoins, la perception de l'autre et du territoire a sensiblement évolué au cours des siècles.

Le devoir de civilisation

Dès le XVIII^e siècle, les colons russes sont plus nombreux que les populations sibériennes, mais le territoire demeure gouverné selon le principe de l'*indirect rule*. L'administration russe se repose sur les collecteurs du *yasak* et les anciens des clans sans intervenir, du moment que l'impôt rentre dans les caisses du fisc de l'Empire.

Toutefois, à partir du règne de Pierre le Grand (1689-1725), la conception de l'étranger change. Celui-ci est désormais appréhendé dans le cadre

12. Slezkine, *op. cit.*, p. 39-41.

d'une conception biblique de l'histoire de l'humanité, sur une échelle de civilisation, l'étalon de référence étant la civilisation russe. Le changement de perception donnera lieu à plusieurs politiques en fonction des séquences politiques, durant les siècles suivants : soit la nécessité de civiliser « de force » les peuples sibériens, soit la nécessité de les protéger. Ce souci de civilisation passe notamment par des campagnes de christianisation qui restent largement infructueuses. Parallèlement, l'état de « sauvagerie » qui caractérisait selon le pouvoir russe les peuples sibériens, fut interprété de façon positive, d'abord par le courant sentimentaliste au milieu du XVIII^e siècle, puis par les romantiques du début du XIX^e siècle, comme un « état de nature »¹³ nécessitant une protection particulière, sans que soit remise en cause leur altérité radicale.

Dès le début du XIX^e siècle, ce changement de perception est entériné par un changement de statut des populations sibériennes. Les *inozemcy* sont désormais qualifiés *d'inorodcy* (litt. « des personnes d'une autre filiation », i.e. qui ne sont pas des enfants de Moïse)¹⁴, et sont donc perçus comme étant d'une autre essence. Ce changement intervient alors que la Sibérie est de plus en plus intégrée à l'État russe. À cette époque, les autorités, sous l'impulsion de Speranskii (gouverneur général de la Sibérie de 1820 à 1823) affirment la différence entre Russes européens et sibériens d'une part, et entre Russes et peuples sibériens d'autre part, et, partant, la nécessité de les gouverner différemment¹⁵.

En 1822, la Charte « Sur le gouvernement des *inorodcy* », initiée par Speranskii, instaurera pour un siècle une classification des populations de l'Empire. Ce document, qui divisait la population de toute la Russie entre les peuples slaves (Russes, Ukrainiens et Biélorusses) et les *inorodcy*, s'inscrivait dans une volonté de protection de ces derniers, sans chercher ni à les intégrer, ni à les assimiler. Les *inorodcy* étaient divisés en trois catégories : sédentaire, nomade, chasseur-cueilleur. Les sédentaires avaient le même statut légal que les Russes du même état (*soslovie*) – principalement des marchands et des paysans d'État – et possédaient les mêmes droits et obligations, à l'exception du service militaire. Les nomades se voyaient reconnaître des territoires définis interdits aux Russes et étaient soumis au *yasak*, ainsi qu'à d'autres taxes locales. Les chasseurs-cueilleurs étaient exemptés de toute obligation à l'exception du paiement du *yasak*, conser-

13. Slezkine, *op. cit.*, p. 65-75.

14. *Ibid.*, p. 47-48.

15. *Ibid.*, p. 82-83.

vaient leurs terres de manière indivise et avaient le droit de se déplacer sans restriction d'un district ou d'une province à un autre. La Charte ne donnait cependant aucune définition claire du contenu de ces catégories, laissant finalement à la discrétion des fonctionnaires le choix de classer les personnes selon les groupes¹⁶. Dans leur rapport au pouvoir russe, les *inorodcy* étaient divisés en unités claniques de plus de quinze familles et reconnus par leur nom de clan¹⁷.

L'idéologie évolutionniste sous-jacente à ce texte était que les groupes sibériens passeraient du statut d'*inorodcy* chasseurs-cueilleurs à celui d'*inorodcy* sédentarisés. Cependant, cette évolution dans la hiérarchie des statuts signifiait des droits et surtout des obligations plus conséquents (fin de l'exemption d'impôt, notamment). De fait, la majorité des peuples sibériens, classés dans la catégorie *inorodcy* chasseurs-cueilleurs, conservèrent ce statut et les droits inhérents jusqu'à l'avènement des Bolcheviks¹⁸. Le terme *inorodcy* lui-même fut utilisé jusqu'à l'arrivée au pouvoir des Bolcheviks, ancrant ainsi une perception particulière des peuples sibériens dans la culture russe¹⁹.

LA CONSTRUCTION DES NATIONALITÉS : UN CHANGEMENT DE PARADIGME

La première décennie du pouvoir des Bolcheviks (1920-1930) est marquée par une volonté de rupture d'avec la période tsariste et notamment avec le chauvinisme grand russe. Cela se traduit par une politique de *korenizatsiâ* (littéralement « enracinement »), c'est-à-dire de formation et de promotion des cadres des groupes ethniques locaux, et le développement des cultures et des langues des peuples du pays²⁰. Les peuples sibériens désignés dans les sources russes par des exonymes, souvent péjoratifs, sont désormais nommés par leurs appellations propres²¹. Celles-ci sont progres-

16. Les critères de définition étaient divers et vagues. Ils pouvaient reposer sur l'activité économique principale, le mode de vie, la spécificité des coutumes, mais aussi la capacité à communiquer, à posséder de l'argent ou encore le lieu de résidence, Slezkine, *op. cit.*, p. 84.

17. *Ibid.*, p. 85.

18. Sillanpää, *op. cit.*, p. 27-28.

19. Le terme *inorodcy* était également utilisé pour désigner les populations non-russes des territoires de colonisation ancienne (Khanats de Kazan et d'Astrakhan) et des steppes méridionales de l'Empire.

20. On assiste ainsi à la création d'une langue écrite et d'un alphabet pour de nombreux groupes ethniques qui en étaient jusqu'alors dépourvus.

21. Les Samoyèdes recouvrent ainsi leur ethnonyme Nénètse.

sivement figées dans le cadre de la fixation de la liste des nationalités soviétiques à la fin des années 1930, qui n'évoluera quasiment plus entre 1959 et 1989²².

Cette période est marquée par de vifs débats sur la gestion des peuples sibériens. Les plus grands ethnographes, notamment Vladimir Germanovich Bogoraz, proposent en 1922 la création de réserves sur le modèle états-unien du *Bureau of Indian Affairs* afin de protéger les *inorodcy* sibériens des influences russes, jugées néfastes. La réflexion est poursuivie par les scientifiques du Comité pour l'assistance aux peuples du Nord, connu sous le nom de Comité du Nord, créé par le Présidium du Comité central exécutif du Parti communiste le 20 juin 1924. Institution unique dans l'histoire de l'URSS et éphémère (1924-1935), ce comité a pour mission de collecter des données sur les conditions d'existence des peuples du Nord, dans la continuité des travaux menés depuis le XIX^e siècle par les ethnographes. Il doit aussi formuler des propositions pour la création d'un système juridique et administratif spécifique et l'amélioration des conditions de vie des peuples du Nord.

Durant cette décennie, des dispositions légales spécifiques sont prises pour les peuples sibériens. Le 25 octobre 1926, l'adoption de « Statuts temporaires sur la gestion des nationalités et des tribus indigènes des régions septentrionales excentrées de la RSFSR (République socialiste fédérative soviétique de Russie) » établit une liste officielle de 26 *malye narody Severa* (petits peuples du Nord) définis sur les critères du nombre (moins de 50 000 individus), des activités traditionnelles (chasse, pêche, cueillette) et du mode de vie (nomadisme, pastoralisme). Ces dispositions reconnaissent également des droits d'exploitation des ressources naturelles sur des territoires délimités, dont certains deviennent des *okrug* (district) ou des *rajon* (arrondissement) nationaux, c'est-à-dire des autonomies nationales-territoriales²³.

Parallèlement, cette période voit la tentative d'une refonte terminologique. Les termes *inorodcy*, *inovercy* (littéralement « d'une autre croyance ») et *àsatchnyj* cessent d'être utilisés dans les documents officiels, tandis que les termes *tuzemcy* et *plemâ* (tribu) demeurent. Ils servent de base à de

22. Entre 1959 et 1989, le nombre de nationalités reconnues par les recensements varie très peu (126 en 1959, 122 en 1970, 123 en 1979, 128 en 1989). Sur la construction des nationalités en URSS, voir notamment Juliette Cadiot, 2007, *Le laboratoire impérial. Russie-URSS 1860-1940*, Paris, CNRS Éditions.

23. Sillanpää, *op. cit.*, p. 42.

nombreuses combinaisons, notamment avec le terme *narodnost'*²⁴. Comme le souligne l'anthropologue Sergej Sokolovskij :

La période 1924-1932 marqua l'apogée de la fabrication de termes. Au cours de celle-ci parurent plus de 50 documents normatifs, contenant environ 20 termes différents pour désigner les peuples autochtones. Le terme « autochtone » (*korennoj*) lui-même ne fut utilisé qu'une seule fois dans un arrêté du Comité Exécutif de l'Union soviétique, du 21 décembre 1931, dans lequel, à côté des expressions « *narodnost'* autochtone du Nord » et « population autochtone du Nord lointain, de Sakhaline et du Kamtchatka » fut également utilisée la combinaison de mots *tuzemnye narodnosti Severa* et « minorités nationales »²⁵.

Malgré cette forte activité terminologique, trois caractéristiques demeurent constantes dans l'appréhension des peuples sibériens : leur faiblesse numérique, reflétée par l'emploi du qualificatif « petit » (*malyj, malost'*), alors même que d'autres populations de Russie européenne, elles aussi peu nombreuses, ne sont pas définies sur ce critère ; leur éloignement du centre exprimé par l'emploi des termes *krajnij* (littéralement « extrême », « au bout de ») et *okraina* (littéralement « périphérie », « confins ») ; une perception exotisante qui, si elle est absente des documents officiels, est largement présente dans les rapports scientifiques²⁶.

Ces changements terminologiques sont le reflet d'une appréhension nouvelle des peuples sibériens. La révolution culturelle de la seconde moitié des années 1920 impose le paradigme de la lutte des classes à tous les peuples d'Union soviétique. Alors que les scientifiques du Comité du Nord avaient insisté sur la spécificité des sociétés sibériennes comme des sociétés de communisme primitif et sans classes, la nouvelle génération d'ethnographes révolutionnaires soviétiques réussit à imposer le paradigme de la lutte des classes malgré des débats houleux²⁷. Le particularisme de ces sociétés est nié : elles sont toujours considérées comme arriérées matériel-

24. Ce terme, difficilement traduisible en français, est proche de la conception du *Volk* allemand. Alain Blum, Catherine Gousseff, 1997, « Nationalités, groupes ethniques, peuples : la représentation des nationalités en Russie », in Jean-Louis Rallu, Youssef Courbage, Victor Piche, *Old and New Minorities*, Paris, INED – John Libbey, pp. 49-71.

Dans le contexte soviétique, il renvoie à un stade de développement sociopolitique dans une vision évolutionniste et désigne un groupe n'ayant pas encore acquis le statut de nation.

25. Sergej Valer'evitch Sokolovskij 1999, « Kategoriya « Korennye narody » v Rossijskoj politike, zakonodatel'stve i nauke » [« La catégorie de peuples autochtones dans la politique, la législation et la science russes »]. <http://www.prof.msu.ru/publ/book3/sok.htm>

26. *Ibid.*

27. Slezkine, *op. cit.*, p. 187 et suivantes.

lement et culturellement, et ce retard doit être surmonté à marche forcée dans le cadre du socialisme. Le corollaire de ce changement de paradigme est que désormais ces groupes sont inclus dans le schéma d'intégration du peuple soviétique en devenir. Il signifie leur mise sur un pied d'égalité avec les autres nationalités d'Union soviétique, mais aussi la fin d'une politique particulière de protection à leur endroit.

Cette égalité restera pourtant largement théorique pour deux raisons. La première est que si ces groupes se voient dotés de républiques, districts et arrondissements autonomes dans les années 1930 devant permettre de les faire exister au sein de la structure fédérale, dès la fin de la décennie l'autonomie de ces territoires est remise en cause et ils sont transformés en simples unités administrativo-territoriales. Le premier plan quinquennal (1928-1933) lance l'industrialisation de la Sibérie (bois et or, puis plus tard pétrole et gaz) sur les territoires d'utilisation traditionnelle des peuples autochtones. Il s'accompagne de campagnes de collectivisation et de sédentarisation dans les kolkhozes en Sibérie. Frappés de plein fouet par ces transformations radicales de leurs modes de vie, les peuples sibériens ne sont pas pour autant associés au processus de développement industriel. À la même époque, l'administration économique de la Sibérie est confiée à une agence étatique dont les priorités font peu de cas des demandes et des considérations des peuples sibériens. Durant toute la période soviétique, l'exploitation des ressources de la Sibérie (mines, barrages, hydrocarbures, agriculture), qui s'intensifie après 1945, prévaudra sur les droits des peuples sibériens, et sera marquée par des déplacements forcés et la pollution des territoires d'exploitation traditionnelle. La seconde raison est que leur statut de nationalité est remis en cause par l'utilisation du terme *narodnost'* en lieu et place de *nacional'nost'* (nationalité), qui les place en bas du schéma évolutionniste de développement politico-national. Durant toute la période soviétique, les populations sibériennes sont ainsi désignées par l'expression *malye narodnosti Severa* (petites *narodnosti* du Nord). Cette situation perdurera quasiment inchangée jusqu'au début des années 1980.

Selon Sergej Sokolovskij, la période 1920-1930 constitue une période charnière en ce qu'elle fixe pour les décennies à venir les termes entraînant une perception des peuples sibériens comme des peuples différents (d'un point de vue culturel, linguistique, économique, voire racial) nécessitant des politiques publiques spécifiques. Selon lui, cette perception est encore sensible aujourd'hui²⁸.

28. Sokolovskij, *op. cit.*

RENOUVEAU CULTUREL ET AFFIRMATION DES KORENNYE NARODY

La politique d'ouverture engagée par la glasnost' et la perestroïka au milieu des années 1980 entraîne l'expression d'un renouveau culturel et linguistique à l'échelle de l'Union soviétique. Les « petits peuples du Nord » (*malye narody Severa*) s'inscrivent dans ce processus par le biais de leurs élites russifiées, notamment les écrivains, qui ont bénéficié à partir des années 1960 d'une politique de *korenizatsiâ* des cadres (« enracinement local »). Ce mouvement favorise la constitution d'organisations des peuples sibériens comme l'Association des peuples du Nord de l'URSS, créée en mars 1990 suite au premier congrès des peuples du Nord qui se tient à Moscou. Celle-ci regroupe alors les 26 peuples du Nord définis en 1926 dans les « Statuts temporaires sur la gestion des nationalités et des tribus indigènes des régions septentrionales excentrées de la RSFSR », ainsi que plusieurs autres. Lors de son enregistrement auprès des autorités de la Russie indépendante, en novembre 1993, elle change de nom et devient l'Association des peuples autochtones numériquement faibles du Nord, de Sibérie et d'Extrême Orient de la Fédération de Russie (RAIPON en anglais). Ce changement d'intitulé s'inscrit dans la volonté de rupture en cours depuis le milieu des années 1980 qui s'exprime notamment par un renouvellement terminologique : le mot *narodnost'* disparaît du vocabulaire officiel, de même que le mot « petit » (*malye*), compris comme discriminant (« synonyme » de primitif). La perestroïka voit l'abandon de l'expression *malye narody Severa* au profit de *malocislennye narody Severa* (peuples numériquement faibles du Nord).

Le terme « autochtone » (*korennoj*) se diffuse seulement à partir de 1993. Son apparition tardive dans le vocabulaire scientifique et politique russe résulte de processus différents, l'un lié à l'héritage idéologique soviétique, l'autre au développement de cette question sur la scène internationale. Durant la période soviétique, l'expression « peuple autochtone » était comprise par le Parti communiste comme le reflet d'une domination coloniale et ne pouvait donc s'appliquer en Union Soviétique. L'URSS ne se définissant pas comme un empire, ne résidaient en son sein que des nations et des minorités. Cette position fut exprimée ouvertement lors de la session du groupe de travail de l'ONU sur les populations autochtones en 1985 par l'ambassadeur soviétique Sofinsky qui déclara : « *“indigenous” situations only arise in the Americas and Australasia where there are “imported” popula-*

tions of Europeans»²⁹. Le terme apparaît pour la première fois officiellement dans deux décrets présidentiels de février et avril 1992, sous l'impulsion, semble-t-il, des négociations autour de la ratification par la Fédération de Russie de la Convention 169 de l'OIT (qui n'aboutiront pas). Le terme est repris dans la Constitution de 1993, mais n'est défini explicitement qu'en 1999 dans la Loi fédérale « Sur les garanties des droits des peuples autochtones numériquement faibles de la Fédération de Russie ».

Largement utilisée aujourd'hui par les représentants des peuples sibériens, et notamment par RAIPON qui regroupe 35 associations régionales, l'appellation *korennye narody* (peuples autochtones) demeure problématique pour plusieurs raisons qui tiennent à la fois à l'ambiguïté de sa définition et à son caractère non discriminant. Dans la législation sur les populations sibériennes, le critère démographique prévaut sur celui de l'autochtonie³⁰. Cette situation peut être expliquée par le fait que l'autochtonie en tant que telle n'est pas discutée, ni disputée et qu'elle renvoie à des entités ethno-territoriales déjà reconnues en URSS lors du découpage des frontières des républiques.

Pour Sergej Sokolovskij, les deux principaux critères de définition, à savoir le nombre (inférieur à 50 000) et l'activité traditionnelle, posent problème et entretiennent une certaine ambiguïté³¹. Ainsi, des groupes de Sibérie numériquement importants, tels que les Sakhas (432 290 en 2002), ayant une activité économique traditionnelle similaire à celle des Nénètes (éleveurs de rennes comptant 41 000 individus) ne sont pas reconnus comme « peuples autochtones numériquement faibles » mais bénéficient néanmoins de la loi sur les *obshchina* (structure territoriale dotée d'une autonomie culturelle et économique autour d'une famille ou d'un clan)³². À l'inverse, des groupes comptant moins de 50 000 représentants, ce qui est le cas pour une vingtaine de groupes ethniques du Nord Caucase, n'ont pas été retenus, alors même que ce statut confère un certain nombre de droits particuliers. Le critère de l'exercice d'une activité traditionnelle

29. Russel Lawrence Barsh, 1986, « Indigenous Peoples: An Emerging Object of International Law », *American Journal of International Law*, vol. 80, p. 375.

30. Cela se traduit notamment par l'utilisation de l'expression « peuples numériquement faibles » dans le corps du texte, comme renvoi à la catégorie « peuples autochtones numériquement faibles » mentionnée en intégralité uniquement en première occurrence. Ce procédé rhétorique souligne que l'autochtonie n'est pas le facteur prévalant dans la définition de ces groupes.

31. Sokolovskij, *op. cit.*

32. La république de Sakha a anticipé les lois fédérales en instaurant des *obshchina* dès 1992, alors qu'ailleurs des gouvernements régionaux et des administrations locales ont refusé, en évoquant l'absence de loi fédérale.

(sous-entendu halieutique, cynégétique, d'élevage et/ou artisanale) est en réalité problématique dans la mesure où l'appréhension de ce qui fait tradition est sujet à débat. En outre, moins d'un quart de la population des groupes ainsi définis tire sa subsistance exclusivement de l'élevage ou de la pêche³³.

Aujourd'hui encore, les termes de la définition de la catégorie « peuples autochtones numériquement faibles » ne font consensus ni dans les cercles académiques, ni dans les cercles politiques. Cette absence de consensus, bien qu'elle ait été temporairement dépassée par la fixation de critères dans la loi de 1999, ne va pas sans poser problème, puisqu'elle détermine les catégories de personnes ayant accès à des droits spécifiques. La loi de 1999 octroie en effet des droits individuels et collectifs aux *peuples autochtones numériquement faibles de Fédération de Russie*, dont le droit à l'autogestion économique et politique, une politique de discrimination positive dans l'administration, des exemptions du service dans les forces armées (remplacé par un service civil)³⁴, une protection sanitaire gratuite. La loi ouvre également le droit à la justice dans sa langue en tenant compte de la coutume du peuple en question, à la consultation, à des subventions par l'État et l'administration locale.

Le droit à l'autogestion économique et politique reprend une demande formulée par les organisations autochtones pour la reconnaissance de l'*obshchina*³⁵, reconnu d'abord dans un décret de 1992³⁶ puis par la promulgation d'une loi fédérale en juillet 2000³⁷. Les peuples sibériens utilisent la

33. Sokolovskij, *op. cit.*

34. En raison des fréquentes violences commises sur les jeunes recrues lors du service militaire dans le cadre de la *dedovshchina* (bizutage) provoquant chaque année des dizaines de morts et de suicides, l'exemption du service militaire pour les jeunes hommes des peuples autochtones constituent un avantage très significatif.

35. Pour des exemples de mise en place de l'*obshchina*, voir Florain Stammier, 2005, « The Obshchina Movement in Yamal: Defending Territories to Build Identities? », in Erich Kasten (ed.), *Rebuilding Identities. Pathways to Reform in Post-Soviet Siberia*, Berlin, Dietrich Reimer Verlag, pp. 109-134. Electronic edition for www.siberian-studies.org; et Patty Gray, 2001, « The Obshchina in Chukotka: Land, Property and Local Autonomy ». Max Planck Institute for Social Anthropology working paper 29.

36. Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii N 397 ot 22 aprilâ 1992 g. « O neotložnyh merah po zaščite mest proživaniâ i hozâjstvennoj deâtel'nosti malocislennyh narodov Severa ». [Décret N 397 du 22 avril 1992 « Sur les mesures urgentes à entreprendre pour défendre les lieux d'habitation et les activités économiques des peuples numériquement faibles du Nord »].

37. Rossijskaâ Federaciâ federal'nyj zakon N 104-F3 ot 20.07.2000 g. « Ob obščih principah organizacii obščin korennnyh malocislennyh narodov Severa, Sibiri i Dal'nego Vostoka Rossijskoj Federacii ». [Loi fédérale N 104-F3 du 20 juillet 2000 « Sur les principes généraux de l'organisation des *obshchina* des peuples autochtones numériquement faibles du Nord, de la Sibérie et de l'Extrême-Orient de la Fédération de Russie » (révisée plusieurs fois jusqu'en 2006)].

législation pour faire valoir des droits collectifs, ce qui passe notamment par la demande d'inclusion dans la « Liste unifiée des peuples autochtones numériquement faibles de la Fédération de Russie ». Certains groupes ethniques, apparus ou réapparus à la faveur du recensement de 2002, comme les Kamtchadaly, les Telengity, les Tubalary, les Tchelkancy et les Tchulymcy, ont ainsi été reconnus comme « peuples autochtones numériquement faibles ».

Cependant, comme le souligne le juriste Vladimir Alekseevitch Krâzhkov, au fort activisme des organisations autochtones du début des années 1990, puis à la traduction dans la législation de nombreuses revendications, a succédé depuis 2001 une stagnation, voire un recul d'un certain nombre d'avancées législatives, et une mise au second plan de la question des *peuples autochtones numériquement faibles* dans l'agenda politique russe³⁸. Cela a concerné notamment la reconnaissance du statut de membre d'un *peuple autochtone numériquement faible*. Ainsi, alors que la Constitution de 1993 reconnaissait l'appartenance à un peuple autochtone sur la base d'une simple auto-déclaration, un décret de la Cour suprême du 23 novembre 2010 oblige dorénavant les membres des peuples autochtones à fournir la preuve de leur appartenance ethnique, en particulier lors de la revendication de droits liés à ce statut devant les tribunaux. Celle-ci passe par la nécessité d'avoir une connaissance et une compréhension de la langue, de la culture nationale, du mode de vie et de l'activité économique traditionnels du groupe ethnique correspondant, à défaut de quoi l'appartenance ethnique de la personne n'est pas reconnue³⁹. Selon Krâzhkov, « cette mesure est très discutable et préjudiciable dans la mesure où une partie importante des personnes des peuples numériquement faibles du Nord considère le russe comme étant leur langue maternelle »⁴⁰. La conséquence directe de ce décret est la perte, pour les personnes concernées, des droits inhérents à la condition de membre d'un peuple autochtone, et notamment des droits sur l'usage des ressources naturelles.

38. Vladimir Alekseevitch Krâzhkov, 2012, « Rossijskoe zakonodatel'stvo o severnyh narodah i pravoprimenitel'naâ praktika: sostoânie i perspektivy » [La législation russe sur les peuples du Nord et sa mise en œuvre : état des lieux et perspectives], *Gosudarstvo i Pravo*, n° 5, pp. 27-35. Voir aussi, du même auteur, 1996, « Land Rights of the Small peoples in Russian Federation Legislation », *Polar Geography*, vol. 20, n° 2, pp. 85-98.

39. Krâzhkov, *op. cit.*, p. 31.

40. *Ibid.*

CONCLUSION

Au terme des quatre siècles d'interaction entre l'État russe et les peuples sibériens, deux constats s'imposent. Le premier est que, jusqu'à aujourd'hui, ces peuples représentent pour la Russie européenne un modèle d'altérité. Le second est que, malgré des bouleversements sociétaux radicaux au cours du xx^e siècle, les politiques menées à leur endroit ont toujours oscillé entre une volonté d'intégration (forcée ou non) et une volonté de protection, voire de non-ingérence. Celles-ci, à leur tour, ont montré les limites d'un imaginaire politique dans un pays qui n'a connu jusqu'à aujourd'hui, en dépit des changements de régimes, qu'un État central dirigiste, sinon autoritaire. En témoignent les solutions prônées après 1991 par des leaders autochtones pour préserver les peuples sibériens des effets négatifs du monde extérieur, qui reprennent des propositions déjà formulées à l'époque tsariste puis soviétique, comme par exemple le modèle des réserves⁴¹.

Au-delà des ambiguïtés terminologiques, l'élaboration de la catégorie *peuples autochtones numériquement faibles* marque néanmoins une étape nouvelle. Bien que la Fédération de Russie n'ait pas ratifié la Convention 169 de l'OIT, ni voté la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones de 2007⁴², la législation qu'elle a mise en place depuis le début des années 1990 introduit des avancées dans la reconnaissance de ces peuples. Elle incorpore et traduit en droit national les principaux éléments de protection des peuples autochtones définis par les instances internationales⁴³. Cependant, comme à l'époque tsariste puis soviétique, la question fondamentale est celle des modalités de la reconnaissance, de la mise en œuvre et de l'effectivité de ces droits. Cela est très variable selon les entités territoriales. Le fait est que, s'ils sont reconnus au niveau fédéral,

41. James Forsyth, 1992, *A history of the peoples of Siberia. Russia's North Asian colony, 1581-1990*, Cambridge, New York, Port Chester, Cambridge University Press, p. 416.

42. Lors de l'explication du vote des États portant sur l'adoption du projet de résolution intitulée « Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones », M. Rogachev, représentant de la Fédération de Russie, a expliqué les raisons de l'abstention de son pays : « Nous ne pouvons pas approuver les dispositions du document qui concernent en particulier les droits des peuples autochtones à la terre et aux ressources naturelles, ainsi qu'à l'exercice des droits à l'indemnisation et à la réparation ». Rapport du Conseil des droits de l'homme. Point 68 de l'ordre du jour. Projet de résolution (A/61/L.67). 61^e Assemblée générale des Nations unies, 107^e réunion plénière, 13 septembre 2007, document A/61/PV.107.

43. Natalya Novikova, 2012, « Le statut des peuples autochtones du Grand Nord de la Russie dans le cadre du pluralisme légal », in GITPA, *Développement et droit coutumier*, Paris, L'Harmattan, p. 154.

un certain nombre de droits et de protections légales demeurent largement sans effet ou sont outrepassés au niveau local par les gouvernements régionaux. Ils peuvent être également remis en cause par des amendements fédéraux⁴⁴ et pèsent généralement peu face aux impératifs du développement industriel.

44. Cela concerne notamment les dispositions relatives à l'usage des terres et aux quotas de chasse et de pêche. En 2008, plusieurs décrets fédéraux ont modifié les droits de chasse et de pêche, en autorisant des compagnies privées à en acquérir l'usage exclusif pour des périodes de 20 ans, y compris sur des territoires traditionnels d'habitats des peuples autochtones.

NIGEL CRAWHALL*¹

L'Afrique et les droits des peuples autochtones un bilan des réactions nationales et internationales à l'adoption de la Déclaration des Nations unies

L'histoire de l'Afrique, marquée par l'esclavage, la colonisation et la décolonisation, en fait un site crucial pour l'étude des droits de l'homme et des peuples. L'Afrique est la seule région du monde qui a consacré, dans une Charte, le principe de droits humains collectifs et prévu des moyens de protection, de promotion et même de restauration de ceux-ci. La plus récente phase d'élaboration juridique a impliqué les États, la société civile africaine et la communauté internationale sur la question des droits des peuples autochtones (*indigenous peoples*). Cette notion de peuples autochtones suscite des réticences sur ce continent, berceau de l'humanité, où la diversité linguistique et génétique est la plus grande au monde. À la différence des Amériques ou de l'Australie, en effet, le terme « autochtonie » n'est pas associé à la colonisation étrangère de peuplement mais se réfère plutôt à des relations de pouvoir internes aux Africains. Il est quelquefois associé à l'antériorité d'occupation, mais les situations où l'on peut parler

* Traduit par Irène Bellier.

1. Cet article reprend quelques éléments de Nigel Crawhall, 2011, « Africa and the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples », *The International Journal of Human Rights*, 15 (1).

d'autochtonie sont le plus souvent relatives à l'usage des ressources naturelles et renvoient à des systèmes économiques divergents.

En Afrique, les peuples autochtones représentent essentiellement des communautés rurales avec des identités spécifiques, distinctes des identités nationales. Dans tous les contextes, elles sont considérées comme « primitives » par rapport aux communautés agricoles et urbaines. Ce « primitivisme » est parfois considéré comme le symbole emblématique d'un pays, comme c'est le cas des Masaï du Kenya, des Batwa de la République Démocratique du Congo ou des San du Botswana. Mais il s'agit bien de symboles car, dans la pratique, les États nationaux n'apprécient guère les connaissances sophistiquées de ces sociétés, lorsqu'ils ne les ignorent pas délibérément. Qu'elles concernent le maintien des équilibres écologiques ou leurs systèmes économiques et culturels, ils estiment qu'elles doivent être éliminées par des processus de modernisation.

Aucune statistique n'est disponible concernant les demandes de reconnaissance du statut de peuple autochtone. Cette absence s'explique en partie par le fait que de nombreux peuples ne sont pas reconnus par les instruments de recensement africains. Environ quarante peuples chasseurs-cueilleurs et douze peuples éleveurs-pasteurs le revendiqueraient dans leurs pays respectifs. Mais aucun des peuples chasseurs-cueilleurs ne demande la souveraineté territoriale, et seuls les Touaregs qui réclament des droits administratifs sur les territoires du désert ont été impliqués dans un conflit armé avec les autorités de leur État.

Depuis le début des négociations sur la reconnaissance de droits humains à cette catégorie de population, le mouvement des peuples autochtones a insisté sur la différence entre la notion de « peuples autochtones », fondée sur le territoire et associée à des systèmes économiques non dominants, et celle de « minorités » qui vise une catégorie plus large et plus diverse de personnes. Pour comprendre ce qui est en jeu, il convient de préciser qu'en pratique l'élaboration de normes nouvelles pour les peuples autochtones met en question, en Afrique, l'un des héritages les plus sensibles et les plus problématiques de la colonisation que sont, d'une part, l'abrogation de la possession coutumière des ressources naturelles et des terres, et d'autre part, la disjonction entre les rôles de « gardiens locaux » et les pouvoirs de l'État. D'une manière qu'il conviendrait de développer plus précisément, signalons deux éléments cruciaux de la problématique. D'un côté, les systèmes (précoloniaux) de gestion des ressources naturelles, à la fois indigènes et localisés, fondés sur l'usage durable et la conservation des ressources par des institutions et des gardiens locaux, s'articulent souvent sur des droits et

des devoirs complémentaires de réciprocité à l'égard des voisins. De l'autre, les cadres juridiques et légaux de l'État colonial et postcolonial pour l'accès aux ressources naturelles et leur extraction sont régis par les traditions européennes de la possession foncière et les pouvoirs suprêmes de l'État, sans tenir compte des capacités locales de gérer durablement l'environnement que permettaient les systèmes coutumiers antérieurs. De ce fait, le mouvement réclamant des droits pour les peuples autochtones en Afrique ne lutte pas seulement pour la dignité et les droits fondamentaux : il vise tout autant à valoriser les régimes de gouvernance des ressources naturelles qui s'appuient sur l'équité, la durabilité et les compétences locales.

Partant de ce contexte d'une autochtonie définie par l'héritage du droit colonial plus que par la présence de colonies de peuplement, ce chapitre décrit quelques-uns des processus qui se sont noués, au niveaux régional et international, tant avec les organes des Nations unies qu'avec divers acteurs de la société civile transnationale/africaine pour développer des critères et des instruments juridiques, correspondant aux normes internationales et adaptés aux types de marginalisation, de discrimination, de prise de conscience et demandes de réparation, rencontrés ou exprimés par les communautés et les peuples autochtones, lesquels diffèrent des minorités et d'autres collectifs comme l'a montré la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP). En 2003, cet organe de l'Union africaine a adopté le rapport de son Groupe de travail sur les communautés / populations autochtones et retenu le principe que le concept de « populations / communautés autochtones » (en anglais, *indigenous populations / communities*) était pertinent dans le contexte africain. Ce rapport marque un moment historique pour l'Afrique, dans la mesure où en une seule décision l'organe principal des traités a abordé la discrimination historique, juridique, sociale et économique qui affecte des millions de personnes dans divers contextes de marginalisation. La décision de la CADHP évoque directement l'insécurité du régime foncier des chasseurs-cueilleurs et des pasteurs nomades, et la discrimination ethnique et culturelle à laquelle ils sont confrontés. Elle pose un défi aux dirigeants et diplomates africains qui avaient nié la pertinence de ces demandes de droits pour les sociétés et les systèmes politiques africains, estimant en outre que l'Afrique ne serait pas soumise à l'applicabilité des normes internationales.

Mais cette décision émerge d'une ligne de pensée juridique, explicitement fondée sur les droits, que les auteurs de la Charte africaine avaient anticipée et qui avait silencieusement évolué au sein de la CADHP. La prise en compte explicite du caractère collectif de l'oppression, de la dis-

crimination et de la réparation est l'élément clé de cette évolution juridique et de la différenciation vis-à-vis des normes régissant la question des minorités. La CADHP a donné une valeur supplémentaire à ce que le mouvement de la société civile nationale et transnationale autochtone en Afrique formulait, à savoir que les droits des peuples autochtones en Afrique étaient pertinents pour ceux qui vivaient ou vivent encore de la chasse et de la cueillette, du pastoralisme transhumant, ou de pratiques combinant la chasse et la pêche, la chasse et l'élevage, l'horticulture à petite échelle en complément de l'élevage ou de la chasse.

L'adoption de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones (« la Déclaration »), en 2007, représente une sorte de nouveau terrain d'entente entre des citoyens lésés et les représentants de leurs États. Elle est construite sur un ensemble d'instruments et de normes qui affirment que les droits de l'homme sont universels, et que le respect de ces droits par les États doit être mesuré à l'aune des normes internationales existantes. Inhérente à cette notion est l'idée que l'État peut, en pratique, ne pas respecter ses obligations en matière de droits de l'homme, et que les secteurs vulnérables peuvent explicitement nécessiter un cadre mondial pour les aider à médier leurs relations avec les gouvernements nationaux. Cette Déclaration représente aussi un nouveau paradigme au sein des Nations unies, d'une gouvernance ouverte à un plus large éventail de parties prenantes que les diplomates, seuls représentants des États. À l'ONU, la souveraineté des États reste le principe de base, mais celui-ci est de plus en plus influencé et contesté par les principes universels des droits de l'homme et par des normes éthiques. Nous évoquerons les hésitations des États africains face à ce nouvel ensemble de droits ainsi que les réponses de la société civile et des organisations des peuples autochtones de la région.

UNE APPROCHE AFRICAINE DE L'AUTOCHTONIE FONDÉE SUR LES DROITS

Il est commun d'entendre dire que tout le monde en Afrique est autochtone. Pourquoi faire une distinction ? Tous les Africains sont des indigènes de ce continent ! Cependant, au fil du temps, des normes internationales de droit ont émergé qui reconnaissent la marginalisation spécifique et l'exclusion de certaines communautés au sein des États indépendants. En raison de leurs origines, de leurs modes de subsistance, de leurs langues et ou même de leurs occupations territoriales, les membres de certaines communautés se sont vu refuser l'égalité de fait avec les autres citoyens. C'est

en partant de cette inégalité que s'est progressivement construite la dynamique des peuples autochtones en Afrique, qui entend mettre en œuvre sur ce continent les avancées du droit qui se négocie à l'international.

Le fait est que le concept de peuples autochtones, aborigènes ou premiers est enraciné en Afrique. Il est aussi vrai que la révolution agricole a coïncidé avec une migration massive de peuples originaires de l'Afrique de l'ouest vers l'Afrique centrale, orientale ou australe depuis plusieurs centaines d'années. Ils ont apporté leurs langues, leur métallurgie, leurs organisations sociopolitiques ainsi que le pastoralisme dans les différentes parties de ce continent. On citera la grande migration des peuples de la famille linguistique Niger-Congo, et en particulier celle du sous-groupe des langues connues comme les langues «bantoues»². Les Bantouphones ont rencontré des peuples qui occupaient déjà ces territoires, majoritairement chasseurs-cueilleurs mais aussi, pour certains d'entre eux, éleveurs. Les langues bantoues possèdent des termes particuliers pour désigner les peuples aborigènes, tels que Batwa, Bacwa, Abathwa, Baroa, Basarwa etc.³. Les concepts africains relatifs à ces peuples ont par la suite été appropriés et déformés par les colons européens, ce qui a donné lieu à l'emploi de nouvelles appellations (souvent péjoratives) telles que Pygmées, Bushmen ou Hottentots.

La dynamique des relations entre des systèmes économiques et culturels, ancrés dans des niches écologiques spécifiques, et la gouvernance des ressources naturelles est d'une grande complexité, que les archéologues, les généticiens, les anthropologues et les historiens étudient de près. Leurs travaux montrent que la colonisation européenne, l'expansion du commerce arabe et des intérêts religieux venant d'Asie ont provoqué une réorganisation radicale du pouvoir en Afrique. Les intérêts européens et arabes ont convergé sur le commerce des esclaves, mais aussi sur la manière de s'immiscer dans les alliances locales et dans la réorganisation du pouvoir nécessaire à la mise en place d'une domination économique à long terme, engendrant ainsi des inégalités profondes et durables. Dans cette version condensée de l'histoire africaine, nous observons que les puissances colo-

2. Voir Thomas Huffman, 2006, «Bantu migration in Southern Africa», et Rosalie Finlayson, «Linguistic interrelationships. How genetics are they?», in Himla Soodyall, *The prehistory of Africa: tracing the lineage of modern man*, Jeppestown, Jonathan Ball Publishers. Le terme «bantou» qui signifie «peuple» est utilisé pour désigner une famille linguistique associée à l'expansion agricole et agro-pastorale en Afrique au cours des derniers millénaires.

3. Voir Thilo C. Schadeberg, 1999, «Batwa: the Bantu name for the invisible people», in Karen Biesbrouck et al. (eds) *Central African Hunter-Gatherers in a Multidisciplinary Perspective: Challenging Elusiveness*, Leiden, CNWS Publications, pp. 21-40.

niales ont déployé des dispositifs variés face aux diverses cultures et sociétés africaines mais que, de manière générale, elles ont renforcé le pouvoir des populations agricoles au détriment de celles reposant sur d'autres économies de subsistance. Les colonisateurs européens ont projeté sur l'Afrique le modèle hiérarchique de la « civilisation », incluant certains peuples dans leurs systèmes éducatifs et administratifs, tout en poussant les peuples de chasseurs-cueilleurs à la périphérie du pouvoir et à l'extérieur du domaine de la citoyenneté et des droits de l'homme. La conséquence de cette politique est que, au moment de la décolonisation, l'éducation et la compétence administrative sont restées entre les mains des populations agricoles dominantes, les chasseurs-cueilleurs et les éleveurs étant quasiment exclus de la citoyenneté, de la gouvernance ou des droits.

D'un côté, nous disposons de nombreux travaux sur l'émergence en Europe d'une idéologie de la supériorité raciale et l'idée d'un mandat pour gouverner *les barbares* du monde (et leurs précieuses ressources). De leurs côtés, Thornberry (2002) et Anaya (2004)⁴ qui examinent les origines des concepts juridiques coloniaux de la civilisation et des droits, montrent comment la doctrine de *res nullius* (qui renvoie à celle de *terra nullius*) est une justification juridique qui a été créée pour refuser le régime foncier indigène et favoriser une définition européenne et étroite de la possession⁵. L'un des effets secondaires de cette justification idéologique de la colonisation fut l'idée qu'il existait un ordre temporel et hiérarchique du monde, au sein duquel les chasseurs-cueilleurs étaient considérés comme les êtres les plus sauvages (inhumains, sans citoyenneté, sans droits et sans dignité). Cet ordre, construit sur une séquence évolutionniste, supposait une échelle de civilisation passant du pastoralisme nomade, à l'élevage agraire, puis à l'agriculture de subsistance pour aboutir aux empires fondés sur des féodalités agricoles et commerciales, tels qu'ils existaient dans plusieurs parties de l'Afrique au XVIII^e siècle. Ces préjugés se sont maintenus dans le

4. Patrick Thornberry, 2002, *Indigenous Peoples and Human Rights*. Manchester, Manchester University Press; James S. Anaya, 2004, *Indigenous Peoples in International Law* (Second Edition), New York and Oxford, Oxford University Press.

5. L'expression *res nullius* signifie littéralement « la chose de personne » en latin. Elle fait référence à quelque chose sans propriétaire dans le domaine public, conformément au droit civil (*Common Law*). Cette doctrine fut appliquée aux terres indigènes, non pas parce qu'elles étaient vides (*terra nullius*), mais parce que la loi européenne ne reconnaissait comme preuve de propriété que certains types d'usages fonciers, comme l'indique l'expression française de « mise en valeur », c'est-à-dire la production de valeur à travers l'exploitation du sol. Voir Radio Nationale – Counterpoint, (2004), « Terra Nullius – The History Wars », présentée par Michael Duffy, 16 août 2004. Australian Broadcasting Corporation. ABC Online. Transcription disponible sur <http://www.abc.net.au/rn/talks/counterpoint/stories/s1172945.htm>

droit africain moderne, avec des systèmes juridiques et constitutionnels qui manquent à reconnaître les droits traditionnels des chasseurs ou des éleveurs nomades ou leurs institutions traditionnelles de gouvernance des ressources. Ainsi, alors que la transhumance est une technique importante de l'adaptation aux climats africains et de l'entretien des écosystèmes, cela n'est pas reflété dans les lois foncières qui sont, pour la plupart, fondées sur la législation coloniale.

Pour le Professeur Michelo Hansungule (du Centre pour les droits de l'homme, Université de Pretoria), le plus grand défi juridique pour l'Afrique est bien l'affaiblissement du régime foncier et des droits coutumiers par la loi coloniale. Il signale la réticence des États modernes à se saisir de cette question pour trouver un équilibre entre le régime africain de tenure foncière et l'héritage européen qui donne une priorité à l'État et aux propriétaires fonciers privés⁶. Or l'intégration des régimes fonciers et de gouvernance coutumiers dans un système de morale fondée sur le droit, associé à la diversité culturelle et à la gestion de l'accès aux ressources naturelles, n'est pas seulement une question historique, importante pour penser l'équilibre écologique de l'Afrique et sa cohésion sociale. Elle fait partie de la vie quotidienne de la plupart des Africains ruraux et elle permet de comprendre les espaces dans lesquels ils vivent. La réticence des États africains à traiter la question des régimes coutumiers de gestion des terres et des ressources naturelles se comprend dans le contexte des pouvoirs centralisateurs de l'État colonial, qui privilégie les intérêts des élites et la souveraineté de l'État.

Un jugement africain a finalement déclaré invalide la doctrine du *res nullius* comme principe juridique lorsqu'il s'agissait d'une conquête étrangère. Pour Patrick Thornberry, l'Avis consultatif de la Cour internationale de justice (CIJ) rendu dans l'affaire du Sahara occidental (1975) est d'importance cruciale, ce pourquoi nous citons à sa suite les paroles du juge Ammoun :

Le concept de *res nullius*, employé à toutes les époques et jusqu'au début du xx^e siècle, pour justifier la conquête et la colonisation, est condamné. Il est bien connu qu'au xvi^e siècle, Francisco de Vitoria avait protesté contre l'application de la notion de *res nullius* aux Indiens d'Amérique, destinée à les priver de leurs terres. L'approche de cet éminent juriste espagnol, spécialiste du droit canon, fut adoptée par Vattel... mais il en a été à peine fait écho lors de la

6. Tiré du discours du Pr. Hansungule à l'atelier organisé par IPACC avec le Conseil national Khoisan à l'Université de Pretoria, le 23 juillet 2012.

Conférence de Berlin de 1885. C'est cependant cette conception qui devrait être adoptée aujourd'hui⁷.

Cette décision de la CIJ signifie que les nomades ont autant de droits fonciers que les propriétaires fonciers urbains disposant de titres de propriété. Cependant, tel n'est pas le cas en pratique et les peuples autochtones restent défavorisés sur le plan juridique en Afrique. La Déclaration des Nations unies, qui fait partie d'une nouvelle génération de droits humains, pourrait bien créer la plate-forme qui manquait pour examiner sur un plan continental les droits des nomades et des transhumants.

Il n'est pas fortuit que la CADHP, cinquante ans après les décolonisations, ait reconnu le concept de «peuples autochtones» sous la rubrique des «droits collectifs», catégorie qui ne fait pas partie du patrimoine juridique européen. Il n'en reste pas moins que, comme le signale Hansungule, la décolonisation des systèmes juridiques africains reste entravée par la dichotomie établie entre souveraineté nationale et droits de l'homme, qui est à la base même de l'Organisation des Nations unies.

L'AUTODÉTERMINATION CONTRE LA SOUVERAINÉTÉ ?

L'idée de l'autodétermination, à savoir le droit de participer aux décisions qui affectent les peuples autochtones maintenant et à l'avenir, est au centre de la Déclaration et elle a été la pierre angulaire de tous les débats. Au cœur des problématiques africaines s'est posée la question de savoir *qui* a le droit de prendre les décisions qui affectent une communauté spécifique et qui a le droit de parler au nom d'une communauté.

L'autodétermination n'est pas un concept nouveau dans le système des Nations unies. Elle a été, en particulier, énoncée dans le Pacte international des Nations unies relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) en 1966, dont l'article 1 stipule que : *Tous les peuples ont droit à l'autodétermination. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel.* James Anaya (actuel Rapporteur Spécial sur les droits et libertés fondamentales des peuples autochtones) soutient que l'autodétermination est un *remède* à la prise de décision par des forces extérieures. Il soutient qu'elle est devenue la force motrice du mouvement de décolonisation au xx^e siècle, mais

7. Thornberry 2002, p. 84, première citation Cour internationale de justice, Recueil 1975, pp. 86-7.

que son principe ne peut se limiter à l'indépendance politique d'un État donné. Il peut être et est appliqué à d'autres situations, lorsqu'un collectif n'est pas traité de façon adéquate par une autorité extérieure, même si cette autorité est responsable de l'administration de l'État. En effet, les prescriptions de la décolonisation n'incarnent pas, en soi, la substance du principe de l'autodétermination : au mieux, elles correspondent aux mesures visant à remédier à l'écart *sui generis* vis-à-vis du principe existant dans la condition antérieure de la colonisation dans sa forme classique⁸.

Il est possible d'appliquer les deux phases historiques de «l'autodétermination» selon Anaya à l'expérience de l'Afrique. La première phase correspond à la décolonisation du continent au milieu du xx^e siècle et à la restitution des pouvoirs de l'autogouvernement aux peuples africains, représentés par le suffrage universel et les gouvernements démocratiquement élus. La deuxième phase correspond aux collectivités, y compris les peuples autochtones, qui ne sont pas en situation d'égalité des droits, de dignité et de pouvoir de décision et qui, par conséquent, exigent l'application du principe de l'autodétermination pour que les États et les groupes dominants soient conscients des besoins et des aspirations de la minorité. Si nous suivons cette logique des deux phases de l'autodétermination en Afrique, il est possible de voir l'indigénéité comme ayant deux phases et des significations distinctes. D'une part, la phase où tous les Africains ont rejeté la domination coloniale de l'Europe et pris le pouvoir par le suffrage universel et la gouvernance démocratique. En ce sens, tous les Africains sont des autochtones et s'expriment à travers leur droit de vote. De l'autre, l'échec de l'État postcolonial pour assurer la reconnaissance, l'égalité et la participation des peuples chasseurs-cueilleurs et éleveurs (ainsi que les habitants des oasis, les communautés de montagne, les peuples pêcheurs et d'autres communautés rurales) dans l'économie politique, peut être considéré comme constituant une deuxième phase de l'autodétermination, laquelle est associée à la Déclaration des Nations unies et invite les États africains à ne pas tenter d'assimilation forcée ou d'autres types de violations des droits. Cette deuxième phase de l'autodétermination requiert que l'État reconnaisse les institutions préexistantes des peuples autochtones et leur droit à une existence distincte de la population nationale dominante, tout en faisant partie de l'économie politique.

James Anaya observait prophétiquement, en 2004, que :

le droit international – l'ensemble des principes, des normes et des procédures

8. Anaya, 2004, *op. cit.*, p. 103-104.

qui fonctionnent aujourd'hui à travers les frontières nationales – reste centré sur l'État, mais est maintenant tiré par le discours que portent les individus et même les groupes directement concernés. Les notions de souveraineté de l'État, bien que toujours très vivantes dans le droit international, s'inclinent de plus en plus devant une tendance normative globale définie par des visions de paix, de stabilité et les droits de l'homme⁹.

Les vues de ce professeur de droit sur l'autodétermination sont inhérentes à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, et explicites dans les interprétations de ce principe par la CADHP¹⁰. Les dirigeants d'IPACC (*Indigenous Peoples of Africa Coordinating Committee*)¹¹, qui ont été très actifs dans le plaidoyer pour l'adoption de la Déclaration, sont quant à eux très clairs sur le fait que l'autodétermination, telle qu'énoncée dans la Déclaration des Nations unies, sera interprétée selon le cadre normatif africain existant puisque ses principes sont présents dans la Charte africaine et les décisions de la Commission africaine. Toutefois, et c'est sans doute un point sensible, si l'autodétermination est en principe pratiquée au sein des États-nations, elle peut aussi revêtir un caractère transfrontalier dans le cas des peuples nomades ou des peuples divisés par les frontières nationales.

HÉSITATIONS AFRICAINES

SUR LE TERRAIN DES DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES

L'Afrique a été la dernière des régions du monde à s'organiser autour du thème des droits des peuples autochtones. Elle a été confrontée à des défis énormes quant aux ressources mobilisables, aux moyens de communication et aux menaces réelles et ressenties par les dirigeants et les organisations des mouvements de la société civile. Plusieurs groupes ont été

9. Anaya, 2004, *op. cit.*, p. 53.

10. African Commission on Human and Peoples' Rights, 2005, *Report of the African Commission's Working Group of Experts on Indigenous Populations / Communities*, Copenhague, IWGIA, p. 73-76. <http://www.iwgia.org/graphics/SynkronLibrary/Documents/publications/Downloadpublications/Books/AfricanCommissionbookEnglish.pdf>

11. IPACC, Comité de coordination des peuples autochtones d'Afrique, est un réseau régional rassemblant plus de 138 organisations membres dans 23 pays africains (en juin 2012). Il a été créé en 1994 par des militants africains présents au Groupe de travail des Nations unies sur les populations autochtones (Genève). Ses statuts ont été déposés en 1997 et un petit secrétariat a été établi à l'Institut Sud-africain des San en 1998. IPACC est accrédité auprès du Conseil économique et social des Nations unies, du Programme des Nations unies pour l'Environnement, du Global Environment Facility, de l'UNESCO et de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples.

impliqués dans des conflits extrêmes, y compris la tentative de génocide des Batwa dans la région des Grands Lacs et une série d'affrontements violents entre les armées nationales et les Touaregs dans le Sahara central. Les tortures et les assassinats étaient encore monnaie courante en Afrique du Nord et de l'Ouest dans les années 1990. Alors qu'elle ne s'était pas engagée initialement dans l'évolution conceptuelle de la Déclaration, l'Afrique s'est retrouvée impliquée dans les étapes finales de son approbation, de façon désordonnée et problématique. Nous essayons de retracer ici les termes des hésitations qui ont traversé le groupe des États africains et motivé le plaidoyer des organisations de la société civile autochtone.

Tout au long du processus de négociation de la Déclaration, il y eut des tensions au sein du Groupe Afrique entre les diplomates et les chefs d'État désireux d'affirmer leur souveraineté nationale (même au risque de rompre avec le système international) et leurs homologues décidés à ancrer l'Afrique plus profondément dans les cadres normatifs et les instruments internationaux. Parmi les premiers, des représentants étatiques exprimèrent, à Genève, leurs doutes sur la réalité d'une mobilisation ethnique et la légitimité des porte-parole sur la scène internationale. L'utilisation de termes tels que celui d'« autodétermination » fit ressurgir les souvenirs du Biafra, du Katanga ou de l'Érythrée. L'histoire douloureuse des mouvements sécessionnistes qui engagèrent l'Afrique dans des guerres sanglantes et coûteuses, souleva des craintes quant à ce qui était perçu par certains comme des revendications ethno-territoriales de la part des peuples autochtones. Les diplomates, majoritairement issus des groupes ethniques dominants ou privilégiés, se montrèrent quelquefois inquiets du fait que les groupes les plus marginalisés puissent porter leurs préoccupations directement au sommet du système politique mondial. Parmi les seconds, s'élevèrent en contrepoint des voix en faveur d'une société civile autochtone s'exprimant en son propre nom et s'impliquant dans l'arène politique.

L'influence positive de l'héritage de Nelson Mandela inspira l'engagement diplomatique précoce de l'Afrique du Sud aux Nations unies (surtout à la Commission des droits de l'homme, à Genève) pour promouvoir une approche unifiée, africaine, des droits de l'homme et de la démocratie. Plusieurs diplomates sud-africains prirent des risques calculés pour soutenir le mouvement des peuples africains autochtones sur la base de leur conformité aux valeurs de l'Afrique du Sud, telles qu'elles sont exprimées dans sa Constitution de 1996. Les présidents Mandela et Mbeki prêtèrent une attention toute particulière aux droits à la terre des San, ce qui fut considéré comme un feu vert permettant d'appuyer le projet de la Déclaration

des Nations unies dans le cadre d'un ensemble de questions relatives aux progrès des droits¹². En 2000, ces diplomates sud-africains commencèrent à faire ouvertement référence aux peuples autochtones d'Afrique au cours des réunions de la Commission des droits de l'homme et ils encouragèrent les autres pays africains à leur emboîter le pas¹³. En septembre 2003, Pitso Montwedi, prit ainsi la parole lors d'une réunion du Groupe de travail sur les populations autochtones (GTPA) pour apporter le soutien explicite de l'Afrique du Sud au projet de la Déclaration. C'était le premier État africain à prendre une telle position¹⁴ qui fut maintenue par les ambassades sud-africaines successives à Genève et à New York.

L'Afrique du Sud travailla aussi avec le Groupe africain pour fonctionner comme un bloc lors de la création du nouveau Conseil des droits de l'homme des Nations unies. Une réunion importante eut lieu au Swaziland en 2004, au cours de laquelle le groupe Afrique s'engagea sur les propositions faites par le Secrétaire général, Kofi Annan, pour transformer la Commission des droits de l'homme en Conseil des droits de l'homme. Cette réunion représente probablement l'apogée de la solidarité du bloc africain à l'ONU (52 pays).

On observe aux Nations unies différentes dynamiques de la politique des blocs (ou groupes régionaux de pays¹⁵), lesquelles ont considérablement influencé les intérêts et la loyauté de l'Afrique pendant les dernières années de la négociation à New York. La dynamique du groupe Afrique n'ayant guère été décrite, nous rappelons ici quelques éléments importants. En 2004-2005, des signes avaient été lancés par certains diplomates et à titre personnel que l'Afrique cherchait à renforcer son pouvoir à l'Assemblée générale. D'un côté, elle était frustrée par les attaques de l'alliance anglo-américaine contre les normes de droits de l'homme à l'ONU. D'autre part, elle cherchait à améliorer sa représentation dans les instances clés de l'ONU en visant un siège au Conseil de sécurité, ce pourquoi elle appuya la réforme Annan qui mena à la mise en place du Conseil des droits de l'homme, en 2006. Le bloc de solidarité de l'Afrique visait à renforcer

12. Christian Erni (ed.), 2000, *The Indigenous World 1999-2000*, Copenhague, IWGIA, p. 374.

13. Anette Molbech, (ed.), 2001, *The Indigenous World 2000-2001*, Copenhague, IWGIA, p. 284.

14. IWGIA 2004, *The Indigenous World*, Copenhague, IWGIA, p. 424.

15. Irène Bellier, 2005, « The declaration of the Rights of Indigenous Peoples and the World Indigenous Movement », *Griffith Law Review*, vol. 14, n° 2, pp. 227-246; Irène Bellier, 2006, « Le projet de déclaration des droits des peuples autochtones et les États américains, avancées et clivages », in Christian Gros, Marie-Claude Stiegler, *Être Indien dans les Amériques aujourd'hui*, Paris, Institut des Amériques, pp. 27-42.

sa position par rapport aux États industrialisés occidentaux, mais cela eut pour effet de rapprocher l'Afrique et les États des Caraïbes contre le bloc principal latino-américain, alors même qu'ils essayaient simultanément de maintenir un certain degré de solidarité Sud-Sud au sein du Groupe des 77. On put alors observer une certaine confusion dans le groupe Afrique, au moment où il tentait d'utiliser ce nouveau pouvoir politique du bloc pour satisfaire des objectifs différents et contradictoires.

TENSIONS AU SEIN DU GROUPE AFRIQUE AUX NATIONS UNIES

La CADHP n'était pas parvenue facilement à prendre une décision sur la pertinence des droits des peuples autochtones en Afrique. Cependant, une fois sa décision prise, elle commença à exercer une influence morale sur les diplomates et les décideurs africains, et elle encouragea les défenseurs de la société civile représentant les communautés revendicatrices. Il fut relativement facile pour de nombreux diplomates africains de s'y référer, pour soutenir le 29 Juin 2006 le vote en faveur de la Déclaration à la première session du Conseil des droits de l'homme (CDH) des Nations unies. Mais un certain nombre d'États africains s'abstinrent de voter ou étaient tout simplement absents de la salle, ce qui témoigna d'un manque de consensus au sein du Groupe. C'est ainsi que, malgré le soutien enthousiaste de quelques États clés, notamment l'Algérie, l'Afrique du Sud, le Cameroun et la République du Congo, la Namibie fut en mesure de parvenir à un consensus négatif quelques mois plus tard, avant le vote de l'Assemblée générale prévu en novembre 2006. Très peu de temps après l'adoption par le CDH, des diplomates africains à New York et certains de leurs homologues à l'Union africaine commencèrent à contester les conclusions de la CADHP.

En septembre 2006, le groupe d'États africains présents à l'Assemblée générale des Nations unies menaça de saboter les 25 années de négociations qui avaient mené à la version finale de la Déclaration. Ce mouvement était conduit par un conseiller juridique gabonais du groupe Afrique, soutenu par plusieurs États africains anglophones qui étaient eux-mêmes soit proches, soit sous l'influence des États-Unis, l'État le plus farouchement opposé à l'établissement de normes. Un an plus tard, en septembre 2007, une large majorité d'États africains adoptèrent la Déclaration (sur 52 États : 34 pour, 3 abstentions, 15 absents). Que s'est-il passé durant cette période qui marqua fortement le mouvement international des droits des peuples autochtones ?

En septembre 2006, le président de la Namibie, Hifikepunye Pohamba, se rendit à Washington pour y rencontrer George W. Bush dans le cadre d'entretiens bilatéraux. Le président Bush avait été l'adversaire le plus agressif de la Déclaration des droits des peuples autochtones ainsi que des autres développements relatifs aux droits de l'homme dans le système des Nations unies. Le contenu des réunions entre Messieurs Bush et Pohamba n'a pas été communiqué au public. Coïncidence ou non, la Namibie est devenue l'instrument pour piloter le groupe Afrique dans le rejet de la Déclaration à l'Assemblée générale en 2006, paralysant le processus pendant presque un an¹⁶. Les problèmes sont apparus à la Troisième Commission de l'Assemblée générale qui fixe l'ordre du jour des réunions de l'Assemblée générale.

La Namibie présenta au groupe Afrique et à d'autres légations diplomatiques un aide-mémoire sur le Projet de Déclaration¹⁷. Selon ce document, le Groupe africain disait craindre que le consentement préalable, libre et éclairé (article 19 de la Déclaration) «... puisse être interprété comme conférant à un sous-groupe national, un droit de veto sur les lois de la législature démocratique» (paragraphe 6.0)¹⁸. L'aide-mémoire développait l'idée que les droits de l'homme pour les peuples autochtones conduiraient à la sécession, à des conflits violents et seraient en contradiction avec les constitutions africaines. Aucun exemple ou preuve n'était donné pour confirmer ces assertions. En plusieurs endroits, le texte était une copie presque mot pour mot d'un texte forgé à partir d'observations antérieures des États-Unis, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande¹⁹. Les réponses, tant de la CADHP que d'IPACC en 2007, montrent que les auteurs de l'aide-mémoire sur le Projet ont sorti de leur contexte des éléments de la Déclaration, omis de noter les poids et contrepoids existant dans ce document, et généralement mis l'accent sur les droits et les pouvoirs de l'État, plutôt qu'ils n'abordaient le sujet principal – les droits universels de l'homme et les besoins particuliers des peuples autochtones.

16. Malgré son rôle de leader dans la fronde contre le processus de la Déclaration, en 2006, l'ambassade de Namibie continua d'accueillir et d'aider les délégués autochtones à l'Instance permanente de l'ONU. En outre, la Namibie se montra conciliante sur la reconnaissance de la vulnérabilité des communautés san. Un résumé des questions juridiques est repris par C. Daniels, 2004, «Indigenous Rights in Namibia», in Robert K. Hitchcock, Diana Vinding (eds), *Indigenous Peoples' Rights in Southern Africa*, Document n° 110, Copenhagen, IWGIA, pp. 44-62; et par Sidney L. Harring, 2004, «Indigenous Land Rights and Land Reform in Namibia», pp. 63-81, dans le même ouvrage.

17. IPACC, *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: «Draft Aide Memoire» of the African Group: A Brief Commentary*, Cape Town, IPACC, January 16, 2007, p. 1.

18. *Ibid.*, p. 20.

19. *Ibid.*, p. 10 et 20.

L'aide-mémoire sur le Projet était nettement en contradiction avec les normes juridiques africaines, mais il fut suffisant pour amener le groupe Afrique à demander un délai dans l'adoption de la Déclaration. Pour éclairer ces évolutions, ajoutons que le Botswana était sur le point de faire face à un procès important sur la question de savoir si l'éviction des San de la Réserve naturelle du Kalahari central était légale et justifiée. Le verdict tomba en décembre 2006 en faveur des San, à la grande surprise du Botswana et des États voisins. Le Botswana prit apparemment cela comme une invitation à redoubler d'efforts pour faire échouer la Déclaration des Nations unies. Il lança un processus pour que les chefs d'État africains la condamnent et soutiennent l'aide-mémoire si mal conçu. Il eut quelque succès mais de nombreux chefs d'État ne répondirent pas à l'appel à un vote négatif. Huit mois s'écoulèrent avant que la Déclaration ne revienne devant l'Assemblée générale.

L'aide-mémoire sur le Projet de la Déclaration eut un impact, et posa un nouveau problème au groupe Afrique car il soulignait la capacité de l'Afrique à bloquer les décisions de l'Assemblée générale, sans proposer de recommandations claires ou de solutions à l'impasse. Si l'Afrique était vraiment opposée à un instrument normatif pour les droits des peuples autochtones, il lui était nécessaire de justifier cette position et de maintenir l'ensemble de ses membres (à savoir ceux de l'Union africaine et le Maroc) à bord. En outre, elle devait plaider ce choix devant ses autres partenaires du Sud au G77, y compris le groupe des pays d'Amérique qui était las de ces retards. Cependant, alors que la CADHP avait démontré à maintes reprises que la Déclaration était en phase avec la Charte africaine et la Commission africaine, l'aide-mémoire susmentionné ne donnait aucun détail sur les principes juridiques qui, en Afrique, seraient en contradiction avec les normes proposées. L'Afrique se retrouva dès lors coincée entre l'effort de maintenir une position commune et le souci de respecter le principe de l'indépendance des normes de droits humains, libres de toute ingérence politique.

En fin de compte, les tensions politiques se résument à deux déclarations officielles sur la Déclaration des Nations unies diamétralement opposées : l'une par la première Assemblée extraordinaire des chefs d'État, à l'occasion de la huitième session ordinaire de l'Union africaine à Addis-Abeba, le 28 janvier 2007 ; l'autre est l'avis consultatif de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, formulé lors de sa 41^e Session ordinaire, à Accra au Ghana en mai 2007, qui a appelé les États de l'Afrique à voter en faveur du nouvel instrument normatif des Nations unies. Ces deux réalités

alternatives représentent l'essence même de la question : l'une fondée sur les droits et les principes juridiques africains, l'autre basée sur la politique de défense du pouvoir, la souveraineté et la réalité politique africaine.

ZEITGEIST - L'ESPRIT DU TEMPS ET LES POSSIBILITÉS DE CHANGEMENT

Les principaux acteurs du débat africain impliquèrent, d'un côté, une alliance de militants autochtones, de spécialistes des droits de l'homme, de diplomates et d'ONG progressistes, africaines et internationales et, de l'autre côté, un certain nombre de chefs d'État africains et leurs représentants aux Nations unies sur une position très défensive. L'objectif des pro-Déclaration était de convaincre ceux qui la voyaient comme un corps étranger, inapproprié et susceptible de favoriser les conflits ethniques, des bénéficiaires de ce document sur le plan normatif. Il fallait notamment les aider à comprendre que les principes de la Déclaration étaient déjà intégrés dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Un point majeur de débat portait sur la question de la souveraineté. Il s'agissait de savoir si l'État postcolonial défendait de manière adéquate les droits de tous ses citoyens, y compris chasseurs et éleveurs nomades, ou si l'égalité et la dignité seraient mieux assurées par l'adoption d'un instrument normatif supplémentaire qui reconnaîtrait explicitement à ces peuples le droit de maintenir leurs institutions traditionnelles de gouvernance et le droit d'être consultés sur les décisions qui les concernent, en bref, le droit à l'autodétermination.

Les organisations de droits humains se lancèrent dans un plaidoyer très actif qui permit de retourner la situation de blocage, précédemment décrite, et d'adopter la Déclaration. Parmi elles, se sont particulièrement mobilisés, le Comité de coordination des peuples autochtones d'Afrique (IPACC) ainsi que le Groupe de travail pour les questions autochtones (IWGIA) qui parraina une équipe d'experts professionnels africains pour faire du lobbying à New York entre novembre 2006 et septembre 2007²⁰. Leur action visa les diplomates africains à Genève (ceux qui travaillent avec le Conseil des droits de l'homme de l'ONU) et à New York (ceux qui sont en prise avec l'Instance permanente sur les questions autochtones

20. Naomi Kipuri, 2009, « The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples in the African Context », in Claire Charters, Rodolfo Stavenhagen (eds), *Making the Declaration Work : The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, Copenhague, IWGIA, pp. 252-262 ; et Albert Barume, 2009, « Responding to the Concerns of the African States », in Claire Charters, Rodolfo Stavenhagen (eds), *op. cit.* pp. 170-183, Copenhague, IWGIA, pp. 170-183.

et l'Assemblée générale des Nations unies). IPACC publia une réponse à l'aide-mémoire et organisa des réunions en face-à-face entre les dirigeants autochtones des différentes régions d'Afrique et leurs légations respectives au siège de l'ONU²¹. Le lobbying se déroula aussi en Afrique, auprès des ministères chargés des questions de droits de l'homme, des droits constitutionnels et de la justice, qui conseillent les ministères des Affaires étrangères. Il apparut alors que la communication entre les capitales africaines et les diplomates à l'étranger était souvent coupée, que les coopérations interministérielles étaient limitées et que l'information n'était pas partagée.

En plus de la politique des Nations unies qui agitait le groupe africain, et de préjugés ethniques manifestes, des questions juridiques et constitutionnelles se posaient à propos de la Déclaration, et les points de vue divergeaient entre les acteurs sur les normes juridiques et les priorités de l'Afrique. Les États africains ayant été souvent absents des principaux forums de Genève portant sur les détails de la Déclaration, la confusion régnait quant à savoir si l'expression « peuples autochtones », s'appliquait à la situation en Afrique. Certains États considéraient que toute tentative pour affirmer l'autodétermination des collectivités était une menace pour la souveraineté de l'État.

En 2004, les principaux États d'Afrique avaient fait un pas dans cette direction et abordé la marginalisation des « peuples premiers » du continent avec quelques diplomates de premier plan et des spécialistes des droits humains, sincèrement désireux de se mettre en conformité avec les normes et standards internationaux. Mais ces mêmes pays se heurtèrent aux objections de ceux qui défendaient leurs intérêts particuliers dans une alliance avec les États anglo-saxons occidentaux, menaçant de faire dérailler le progrès des normes relatives aux droits de l'homme. Les diplomates africains à New York démontrèrent leur absence d'expertise dans les instruments régionaux africains des droits de l'homme, ainsi que leur ignorance des travaux de la Commission africaine et de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Ironie du sort, les opposants de la Déclaration s'appuyaient sur les normes juridiques occidentales (britanniques, américaines et françaises) pour justifier leur opposition, en ignorant les accords régionaux africains, ces normes et standards qui sont étonnamment semblables aux grands principes de la Déclaration.

En 2007, les spécialistes des droits humains se dressèrent contre les chefs d'État pour défendre la Charte africaine et l'engagement de l'Afrique

21. IPACC, *op. cit.*

dans les normes universelles des droits de l'homme. Lors de sa 41^e Session ordinaire en mai 2007, la CADHP fit une réponse officielle à l'aide-mémoire et à la décision des chefs d'État africains. Si le premier rapport de la CADHP, en 2003, était un document riche et bien conçu, le texte de 2007 était encore plus fort et plus précis sur les normes africaines et l'objectif de créer des instruments relatifs aux droits de l'homme. Il insistait sur l'erreur fondamentale pour les gouvernements de penser que le droit international ne s'appliquerait pas dans les États nationaux.

L'une des réunions de diplomates les plus insolites eut lieu à New York entre M. Vital Bambanze, dirigeant batwa du Burundi, M. Leonard Fabrice Odambo Andone, leader bakoya du Gabon, le conseiller juridique en chef du groupe Afrique, et l'auteur de ce chapitre qui représentait le Secrétariat d'IPACC²². La discussion tourna autour de l'allégation par certains diplomates africains à Genève que l'aide-mémoire du projet avait été préparé par les États-Unis et offert à au moins une mission africaine avant d'être adopté par la Namibie. Le conseiller juridique du groupe Afrique rejeta cette critique, arguant qu'il s'agissait d'un document de l'Afrique, en dépit de ses préjugés juridiques occidentaux évidents. Expliquant que les «peuples» en tant que collectifs n'ont pas de droits puisque seuls les individus jouissent des droits de l'homme, il fit valoir que seuls les États avaient droit à l'autodétermination et que cela ne pouvait s'appliquer à des groupes sous-nationaux. L'aide-mémoire de la Namibie et la décision des chefs d'État (de janvier 2007) promouvaient tous deux l'idée que la souveraineté des États serait érodée par la protection des droits d'un groupe spécifique de personnes. Les principales préoccupations concernaient la localisation des pouvoirs de décision, en dehors de l'État central.

Affirmant ne pas avoir entendu parler du rapport de 2003 de la CADHP sur les peuples autochtones, ce conseiller juridique ne contesta pas la présence des peuples autochtones qu'il reconnaissait comme des citoyens égaux dans son pays. Mais ses affirmations reflétaient les traditions juridiques occidentales, non celles de l'Afrique. En effet, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples est le seul instrument régional qui attribue clairement des droits aux individus et aux collectivités. Ce point est repris dans le rapport de la CADHP, daté de 2003 et, à nouveau, dans

22. Il n'y eut aucune transcription de cette réunion, l'identité du conseiller juridique ne sera pas divulguée ici.

la réponse de 2007. L'article 20²³ est explicite sur le fait que l'autodétermination s'applique aux peuples, et cela a été un sujet de la jurisprudence de la Commission africaine.

Vital Bambanze expliqua que les droits collectifs à l'autodétermination et la non-discrimination ont été maintes fois interprétés par la CADHP, faisant référence à la question du Katanga, aux Mauritaniens noirs, à la Casamance et aux peuples autochtones. Le conseiller juridique prétendit n'avoir aucune connaissance de ces décisions ou de ces principes. Sa réplique fut particulièrement révélatrice, puisqu'il déclara alors que c'était très bien de faire la leçon à des diplomates sur les droits fondamentaux à Genève, mais qu'à New York (où siège l'Assemblée générale des Nations unies), la question était celle du pouvoir et de la politique, pas le détail des droits de l'homme. Le commentaire était dérangeant, mais il aida en pratique à clarifier le problème: le lobbying échouerait s'il ne portait que sur des arguments techniques. La prise de décision au niveau de l'Assemblée générale résulterait autant de la politique des blocs et des enjeux de pouvoir que du contenu. Il apparut que le défaut du groupe Afrique à Genève avait été de soutenir un processus de renforcement des droits à l'élaboration des normes, tandis que le défaut du groupe Afrique à New York était de mettre l'accent sur la souveraineté de l'État et de minimiser l'importance des normes des droits de l'homme.

À la mi-2007, le groupe Afrique leva son blocage de la Déclaration. En dépit donc de la position prise par les chefs d'État en janvier 2007, l'Afrique vota en faveur de la Déclaration lorsque l'Assemblée générale se saisit à nouveau de la question en septembre 2007. Les modifications apportées au cours de la période ne représentent aucune concession importante de la part des peuples autochtones. L'Afrique réussit à inclure une référence aux spécificités régionales, mais les points clés de l'autodétermination, des institutions indigènes, de l'autodéfinition et du lien avec les territoires et les ressources naturelles ne furent pas modifiés. À ce moment, il n'y eut plus aucune ambiguïté sur ce que l'on entendait par peuples autochtones. Les délégués de IPACC et l'équipe de lobbying de IWGIA se réunirent à nouveau pour entamer un dialogue avec la quasi-totalité des

23. Article 20 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples : 1. Tout peuple a droit à l'existence. Tout peuple a un droit imprescriptible et inaliénable à l'autodétermination. Il détermine librement son statut politique et assure son développement économique et social selon la voie qu'il a librement choisie; 2. Les peuples colonisés ou opprimés ont le droit de se libérer de leur état de domination en recourant à tous moyens reconnus par la Communauté internationale; 3. Tous les peuples ont droit à l'assistance des États parties à la présente Charte, dans leur lutte de libération contre la domination étrangère, qu'elle soit d'ordre politique, économique ou culturel.

missions africaines à New York²⁴. L'Afrique avait décidé de s'aligner sur la nouvelle génération d'instruments des droits de l'homme, laquelle rapproche le système des Nations unies des ambitions des auteurs de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

L'AFRIQUE APRÈS L'ADOPTION DE LA DÉCLARATION

L'Afrique est face à deux grandes questions juridiques maintenant que la Déclaration est en place. La première a trait à la discrimination envers les populations nomades. La seconde a trait à la mise en œuvre des dispositions internationales dans un cadre négocié. Sur la première question, d'un côté les lois africaines sur la tenure foncière (et la définition des pouvoirs de l'État) sont toutes enracinées dans les concepts européens de l'utilisation des terres par les sédentaires et «leur mise en valeur», ainsi dite en français²⁵, ce qui devrait conduire à les faire évoluer. De l'autre, les pasteurs nomades sont susceptibles de renforcer les alliances transfrontalières et inter-ethniques pour pousser des réformes juridiques ancrées dans les principes de la Déclaration, ce qui devrait conduire à des interprétations transnationales de la Déclaration.

Alors que la controverse associée à l'Afrique et au principe de la reconnaissance des droits des peuples autochtones montra l'existence de vrais problèmes de compréhension de la part des élites et du personnel politique des États africains, il est important de reconnaître la vitesse relative à laquelle les questions juridiques que pose la Déclaration sont abordées au niveau national. Grâce à la combinaison des deux décennies de réflexion et de promotion des peuples autochtones à l'ONU et du renforcement des mouvements internes de la société civile, plusieurs gouvernements africains ont pris des mesures positives de reconnaissance des droits des peuples autochtones. Nous résumons ci-après les actes les plus marquants :

24. Seule la mission ougandaise près les Nations unies a refusé de rencontrer les responsables d'IPACC. Cependant, en juin 2009, l'Ouganda a commencé à collaborer avec IPACC sur des projets d'adaptation et d'atténuation des risques, dans le cadre de la Convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique.

25. Voir Rebeca Leonard, Judy Longbottom, 2000, *Land tenure lexicon: a glossary of terms from English and French speaking West Africa*, London, IIED, p. 39.

<http://www.iied.org/pubs/display.php?l=919&n=363&o=7411IIED&w=NR>

IIED, 2006, *Innovations in Securing Land Rights in Africa*, Briefing Paper, London, IIED, p. 9.

http://www.sdinet.co.za/static/pdf/land_rights_mitlin.pdf

- 1998 L'Afrique du Sud s'engage dans une longue négociation avec les peuples autochtones afin de créer le cadre juridique de leur reconnaissance. Le processus non terminé a été remplacé, en 2007, par un mémoire au Cabinet²⁶, de moindre ambition, visant à inclure les dirigeants Khoi et San dans le corpus légal relatif aux « autorités traditionnelles », sans s'attaquer aux injustices historiques et à la perte de terres ;
- 2005 Le Burundi adopte des mesures constitutionnelles pour permettre aux populations autochtones Batwa d'être représentées dans les deux chambres du Parlement. L'un des principaux activistes des droits des autochtones a rejoint la Commission foncière nationale pour résoudre les problèmes des paysans batwa sans terre ;
- 2008 Des changements politiques majeurs au Maroc ont conduit à la levée de l'interdiction de plus de quarante ans sur l'usage du Tamazight (« berbère ») en public, et à la création de l'Institut royal de la culture amazighe ;
- 2009 La Namibie crée un bureau spécial auprès du Premier ministre pour remédier à la marginalisation des San et Tjimba (Himba), reconnus comme « groupes marginalisés/vulnérables ». À travers le programme spécial de développement, ce bureau se préoccupe de leur place dans le système éducatif du pays ;
- 2010 La République du Congo adopte la première loi de l'Afrique entièrement alignée sur la Déclaration pour protéger et promouvoir les droits des peuples autochtones ;
- 2010 La République centrafricaine devient le premier État africain à signer la Convention 169 de l'OIT ;
- 2010 Le Kenya adopte une nouvelle Constitution qui, pour la première fois, reconnaît que les peuples de chasseurs-cueilleurs ont des droits fonciers. Cette évolution positive est complétée par une décision de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, signifiant que l'État kenyan a failli à protéger les droits des peuples Endorois autochtones dans la création d'un site du patrimoine mondial à Mont Elgon (voir Baldwin et Morel dans ce volume) ;
- 2012 Le monde extérieur a été surpris par une série de mouvements au Mali. En mars, un groupe de militaires organisait un coup d'État contre le gouvernement civil dans le but explicite de mobiliser les forces contre les groupes rebelles touareg au nord du pays. L'échec du coup d'État a poussé le Mou-

26. Ce type de mémoire est un instrument administratif à valeur politique par lequel le Président, en consultation avec le ministre concerné, élabore pour le Cabinet une note de synthèse relative aux moyens de traiter une question politique. Il est souvent considéré comme un genre de feuille de route pour le pouvoir exécutif. Dépourvu de statut proprement politique, l'outil influence les propositions ministérielles.

vement national de libération d'Azawad (MNLA) à prendre le pouvoir et à déclarer l'État touareg nominalement indépendant de l'Azawad. La situation n'est pas stabilisée. Dans l'est de la RDC, des tensions latentes et l'implication internationale dans l'extraction illégale des ressources naturelles ont soudainement éclaté en juin 2012, avec le groupe rebelle tutsi M23 qui a refoulé l'armée nationale pour s'installer à quelques kilomètres de Goma, au Nord-Kivu. Cet événement pose à nouveau le spectre d'autres violations flagrantes des droits de l'homme contre les indigènes et les peuples bambuti batwa.

CONCLUSION

Les instruments régionaux relatifs aux droits de l'homme en Afrique sont en pratique semblables aux éléments de la Déclaration des droits des peuples autochtones et ils représentent une nouvelle génération de normes de droits humains. De ce fait, la Déclaration rappelle à l'Afrique certaines de ses valeurs fondamentales qui devraient marquer le chemin vers une meilleure gouvernance, la tolérance et l'inclusion de la citoyenneté sur ce continent si divers. Après des hésitations, principalement imputables à l'impréparation des représentants étatiques qui entraîna une division du groupe Afrique aux Nations unies, la capacité de cette région du monde à répondre positivement aux normes de l'ONU sur les droits des peuples autochtones est à mettre au crédit de la CADHP en particulier, et à la volonté du groupe des pays africains de travailler de concert à l'Assemblée générale des Nations unies. La montée d'un mouvement transnational de défense des peuples très marginalisés sur le continent, capables de s'inspirer des expériences de peuples similaires dans d'autres parties du globe est un modèle pour d'autres luttes pour les droits humains en Afrique. Bien que la notion de peuples autochtones ait donné lieu à de vifs débats, la CADHP et plusieurs gouvernements nationaux ont démontré qu'il s'agit d'un problème grave qui nécessite une attention et une action appropriées.

Le plaidoyer des droits des peuples autochtones ne porte pas seulement sur les spécificités de la marginalisation des chasseurs-cueilleurs et des éleveurs transhumants, il concerne plusieurs autres questions juridiques qui ont un impact sur des dizaines de millions de personnes. L'un des exemples les plus évidents est la disjonction entre les systèmes nationaux d'occupation des terres et le régime foncier coutumier africain qui inclut les régimes de gouvernance des ressources naturelles fondés sur le « gardiennage », lesquels sont minés par les approches modernes de la propriété et de l'exploit-

tation des ressources. La deuxième question concerne la discrimination fondée sur les préjugés juridiques induits par la notion de *terra nullius* qui refuse des droits territoriaux aux populations nomades. Que l'on parle de la norme francophone de villages ayant juridiction sur un rayon de deux kilomètres, ou de l'abrogation complète des droits des nomades pour limiter leurs accès à des territoires et leur demande de partage équitable des bénéfices sur les droits miniers, l'Afrique est face au défi de combattre les formes de discrimination juridique qui favorisent la propagation de la pauvreté et la dégradation de l'environnement.

Le problème auquel sont confrontés presque tous les peuples autochtones sur le continent est la non-reconnaissance en tant que peuples, la non-reconnaissance de leurs institutions, et leur exclusion de l'économie politique²⁷. L'adoption de la Déclaration a ouvert la voie pour que ces questions invisibles fassent irruption dans le discours public et les espaces politiques. Ce document peut être considéré comme un instrument catalytique qui a renforcé la société civile africaine au contact d'un mouvement pour la justice sociale mondiale. Son impact peut aller au-delà d'une simple amélioration de la visibilité des groupes particulièrement vulnérables de populations mobiles, nomades ou de basse caste. Elle peut déclencher une analyse plus approfondie des héritages négatifs de l'influence législative coloniale européenne. Les processus de négociation puis d'adoption ont favorisé le dialogue sur l'inclusion, la tolérance de la diversité et le renforcement de la bonne gouvernance. Elle est considérée par les peuples autochtones d'Afrique comme un instrument susceptible de réduire les conflits ethniques en assurant l'équité et la participation des peuples qui étaient auparavant exclus. Tout au long des négociations de la Déclaration, les représentants des États discutaient déjà, en pratique, avec les représentants de communautés qui n'avaient jamais eu accès au système politique. Plutôt que d'affaiblir les États africains, la Déclaration devrait contribuer à renforcer la gouvernance, la citoyenneté, la primauté du droit et la démocratie en Afrique. Le plaidoyer en faveur de la Déclaration, en partie conduit par l'auteur de ce chapitre, a porté sur les questions d'ethnicité et d'exclusion – thèmes sensibles dans les politiques africaines –, et attiré l'attention, voire le soutien des intellectuels, des militants et de quelques diplomates africains, tout en déclenchant une forte opposition diplomatique. La décision de 2003 de la Commission africaine des droits humains et des peuples

27. Voir par exemple K. Sing'Oei Abraham, 2008, « Indigenous people's struggles for recognition of their rights », Centre Tricontinental. <http://www.cetri.be/spip.php?article808>

(CADHP) a marqué un tournant dans cette histoire, à la fois en termes de droits des peuples autochtones, en faisant reconnaître la pertinence dans la région de ce concept issu d'une élaboration internationale, et pour affirmer le rôle et la fonction de la Commission africaine comme organe régional et l'arbitre des normes relatives aux droits sur le continent africain.

L'APPRÉHENSION DU CONCEPT « PEUPLES AUTOCHTONES » DANS LE CONTEXTE AFRICAIN

Dans un rapport du Groupe de travail d'experts de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples sur les populations/communautés autochtones, adopté par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples lors de sa 28^e session ordinaire en 2005, les rapporteurs exposaient les modalités de définition, de compréhension et d'utilisation du concept de *peuples autochtones* en contexte africain.

Il ressort de cet exposé que l'expression *peuples autochtones* est avant tout perçue et utilisée comme un concept stratégique, et non essentialiste, destiné à permettre d'identifier et de faire reconnaître des situations de discrimination, d'assujettissement et de marginalisation subies par certains peuples africains. Confrontés à l'objection souvent soulevée selon laquelle tous les Africains sont autochtones, les experts de la Commission reconnaissent le partage d'une commune aboriginalité à tous les Africains au regard de la colonisation européenne, en précisant cependant que des situations de domination et de marginalisation persistent dans le contexte postcolonial envers certains groupes.

Bien qu'il n'existe pas, volontairement, de définition univoque du concept de peuples autochtones au niveau international, les experts de la Commission désignent par ce concept :

des peuples dont la culture et le mode de vie diffèrent considérablement de ceux de la société dominante et dont les cultures sont menacées, parfois d'extinction. Une caractéristique clé pour la plupart d'entre eux est que la survie de leurs modes de vie particuliers dépend de la reconnaissance de leurs droits et de l'accès à leurs terres et à leurs ressources naturelles traditionnelles. Ils souffrent de la discrimination dans la mesure où ils sont considérés comme étant moins développés et moins avancés que les autres groupes plus dominants de la société. Ils vivent souvent dans des zones inaccessibles, souvent géographiquement isolées et souffrent de diverses formes de marginalisation tant politique que sociale. Ils sont souvent l'objet de domination et d'exploitation à l'intérieur des structures politiques et économiques qui sont communément conçues pour refléter les intérêts et les activités de la majorité nationale. Cette discrimination, cette domination et cette marginalisation constituent une violation de leurs droits humains en tant que peuple/communauté, menacent la pérennité de leurs cultures et modes de vie et les empêchent de participer véritablement à la prise de décisions sur leur avenir et leurs formes de développement.

L'appropriation par ces groupes du registre de l'autochtonie au cours des deux dernières décennies s'est faite parallèlement au développement de cette thématique à l'échelle internationale et à la participation croissante des représentants africains aux instances internationales. Celle-ci a permis aux « groupes concernés de trouver un cadre international à partir duquel ils pouvaient analyser leur situation, exprimer leurs préoccupations et chercher la reconnaissance et la protection de leurs droits dans leurs contextes nationaux »¹.

Deux autres caractéristiques permettent d'affiner le concept de peuples autochtones en contexte africain. La première est celle du processus d'auto-définition qui permet de distinguer ces peuples des autres groupes à l'intérieur d'un État. La seconde a trait au registre du droit. Contrairement aux minorités, dont les caractéristiques recoupent souvent celles des peuples autochtones, les droits des autochtones sont formulés comme des droits collectifs, notamment des droits collectifs d'usage et de jouissance de la terre et des ressources naturelles.

En définitive, dans l'acception retenue par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, le concept de *peuples autochtones* est avant tout reconnu comme un mécanisme permettant d'identifier des problèmes spécifiques subis par des groupes marginalisés et d'en faire un instrument de reconnaissance de cette situation visant à des rééquilibrages et à des compensations par le biais de l'octroi de droits collectifs.

1. Rapport du Groupe de travail d'experts de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples sur les populations/communautés autochtones, 2005, p. 101.

SECONDE PARTIE

CE QUE LE DROIT FAIT AU POLITIQUE

RAQUEL Z. YRIGOYEN FAJARDO*

Constitutionnalisme pluraliste et peuples autochtones en Amérique latine. Du multiculturalisme à la décolonisation

Le présent article analyse les évolutions opérées en Amérique latine au sein des trois cycles de réformes constitutionnelles de 1980 à nos jours. Soit, depuis la reconnaissance de la multiculturalité jusqu'à la participation autochtone en tant que sujets constituants des nouveaux États plurinationaux. Ces réformes configurent l'horizon du constitutionnalisme pluraliste et s'inscrivent au sein d'un projet décolonisateur.

Le premier cycle de constitutionnalisme pluraliste des années 1980, se caractérise par l'émergence du multiculturalisme et reconnaît la diversité culturelle ainsi que certains droits autochtones. Le second cycle, qui intervient au cours des années 1990, apparaît dans le cadre de la Convention 169 sur les peuples autochtones et tribaux dans des pays indépendants de l'Organisation internationale du travail (OIT, 1989). Au sein de ce cycle, les constitutions reconnaissent la composition multiculturelle de la nation, l'État pluriculturel ainsi que le pluralisme juridique. Le troisième cycle, du XXI^e siècle, naît dans le contexte de l'adoption de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones (2007). Au sein

* Traduit par Leslie Cloud.

des processus constitutants d'Équateur (2008) et de Bolivie (2006-2009), les autochtones, invités à participer en tant que membres des assemblées constituantes, proposèrent une nouvelle vision de l'État, de l'économie, du principe participatif et des droits, en introduisant par exemple les droits de la nature. Ces Constitutions définissent les peuples autochtones comme des nations ou des nationalités originaires qui réalisent un nouveau pacte avec l'État, lui-même réformé en État plurinational. Dans le cadre d'un projet décolonisateur, les Constitutions bolivienne et équatorienne formulent le principe du pluralisme juridique (et sa mise en œuvre institutionnelle) ainsi que des changements au sein de la culture juridique, avec les réserves qu'imposent un lourd héritage colonial et un contexte encore marqué de monisme juridique. La tâche est importante et nombreuses sont les résistances à un tel projet qui aspire à la décolonisation.

ANTÉCÉDENTS HISTORIQUES

L'horizon du constitutionnalisme pluraliste suppose, en Amérique latine, de rompre avec les paradigmes du constitutionnalisme libéral moniste du XIX^e siècle et du constitutionnalisme social intégrationniste du XX^e siècle, en remettant en cause le fait colonial. Le fait colonial plongea en effet les peuples autochtones dans une position générale de subordination : leurs territoires et leurs ressources furent l'objet de spoliations et d'expropriations par des tiers, leur main-d'œuvre exploitée et leur destin de peuples brusquement interrompu. L'idéologie relative à « l'infériorité naturelle des Indiens » ainsi que la figure juridique de la « tutelle autochtone » permirent avec le temps de fixer le modèle de la subordination autochtone. L'indépendance politique des colonies américaines ne mit pas un terme à cette subordination. Car les nouveaux États latino-américains s'organisèrent au moyen de flamboyantes constitutions libérales qui, finalement, soutenaient les projets néocoloniaux de sujétion autochtone.

Le monisme juridique du XIX^e siècle

Les États libéraux du XIX^e siècle se construisirent sous le paradigme du monisme juridique, c'est-à-dire en vertu des principes de l'existence exclusive du système de droit étatique et de l'égalité des citoyens devant la loi. L'idée principale est que seul le système de normes produit par les organes souverains

de l'État (le législatif, le judiciaire et l'exécutif), constitue du droit. Le pluralisme juridique, en tant que mode de coexistence de divers systèmes juridiques au sein d'un même espace géopolitique, même en sa forme coloniale subordonnée, n'était alors pas admissible au sein de l'idéologie de l'État-nation. Les concepts d'État-Nation mono-culturel, de monisme juridique ainsi que le modèle de citoyenneté censitaire (pour les hommes blancs, propriétaires et éduqués) fondent ce que l'on dénomme l'horizon du constitutionnalisme libéral du XIX^e siècle en Amérique latine: un constitutionnalisme importé par les élites créoles pour forger des États à leur image, à l'exclusion des peuples originaires, des Afro-descendants, des femmes et d'autres majorités subalternes, et qui visait à maintenir la soumission autochtone.

Au XIX^e siècle, trois techniques constitutionnelles furent utilisées pour mettre en œuvre le projet créole de soumission autochtone: 1) assimiler ou convertir les Indiens en citoyens titulaires de droits individuels pour éviter les soulèvements autochtones, en dissolvant les villages indiens, leurs terres collectives, leurs autorités propres et leurs juridictions autochtones; 2) «réduire»¹, civiliser et christianiser les autochtones qui n'étaient pas encore colonisés et que les constitutions qualifiaient de sauvages, afin de développer la frontière agricole; et 3) faire la guerre offensive et défensive aux nations indiennes avec qui les Couronnes avaient signé des traités, et que les constitutions appelaient «barbares» afin d'annexer leurs territoires à l'État.

À l'issue des politiques de division des terres collectives et des spoliations territoriales du XIX^e siècle, les autochtones ne se convertirent pas en riches propriétaires comme voulaient l'accroire Bolivar et les Libéraux, mais souffrirent des conséquences du développement des *haciendas*² et de l'esclavage autochtone. De nouvelles formes de tutelle étatique et ecclésiastique et d'invasion de leurs territoires s'imposèrent aux nations autochtones qui n'avaient pas été conquises sous l'ère coloniale.

Le constitutionnalisme social intégrationniste du XX^e siècle

L'horizon du constitutionnalisme social, inauguré par la Constitution mexicaine de 1917, permet de déplacer le constitutionnalisme assimilationniste et individualiste du XIX^e siècle à travers la reconnaissance de sujets

1. Le concept de «réduction» des autochtones, désigne ici le processus par lequel ils ont été déplacés de leur habitat et cantonnés par la force au sein de missions religieuses ou «réserves» éloignées des peuplements non autochtones.

2. Grandes exploitations agricoles.

collectifs, de droits sociaux et l'ouverture des bases de la citoyenneté. Ces changements favorisèrent, à leur tour, la reconnaissance de communautés autochtones et de droits collectifs à la terre, ainsi que d'autres spécificités culturelles, dans le cadre de l'indigénisme intégrationniste. L'objectif de ce dernier consistait à intégrer les autochtones dans l'État et au marché, tout en s'assurant de conserver l'identité État-nation, ou le monisme juridique. Il ne remettait pas en question la compétence étatique de définir le modèle de développement autochtone au sein d'un cadre tutélaire.

Les principes de la mono-culturalité et du monisme juridique ainsi que la tutelle de l'autochtone seront remis en cause par les trois cycles du constitutionnalisme à horizon pluraliste, qui débutèrent à la fin du xx^e siècle. Ils sont configurés par le constitutionnalisme *mono-culturel* (1982-1988), le constitutionnalisme *pluriculturel* (1989-2005) et le constitutionnalisme *plurinational* (2006-2009) qui ont la vertu de remettre progressivement en cause des éléments centraux de la définition des États Républicains latino-américains, tels qu'ils ont été élaborés au xix^e siècle, ainsi que l'héritage de la tutelle coloniale de l'autochtone. Ils proposent un projet décolonisateur de longue haleine. Les réformes constitutionnelles qui expriment d'anciennes et de nouvelles demandes autochtones, constituent également le scénario d'expression de la résistance des anciens et des nouveaux colonialismes. Les tensions et les contradictions qui caractérisent les contextes complexes d'où émergent ces réformes, s'inscrivent au sein des textes constitutionnels, rendant dès lors obligatoire une interprétation pluraliste des dispositions pour réaliser les objectifs et les principes des projets. Un tel exercice d'interprétation est un exercice de pouvoir, lequel se trouve aujourd'hui partagé avec les peuples autochtones dans le cadre de l'État plurinational.

LES DEUX PREMIERS CYCLES À L'HORIZON DU CONSTITUTIONNALISME PLURALISTE

Le premier cycle de réformes, qu'il convient de situer au sein de l'horizon du constitutionnalisme pluraliste, se développa au cours des années 1980 du xx^e siècle (1982-1988) marquées par l'émergence concomitante du multiculturalisme et de nouvelles demandes autochtones. Au sein de ce cycle, les constitutions introduisent le concept de la diversité culturelle et multilingue de la société, le droit individuel et collectif à l'identité culturelle ainsi que certains droits spécifiques pour les autochtones. Le second cycle de réformes correspond au constitutionnalisme pluriculturel et se

développe au cours des années 1990 (1989-2005). Au sein de ce cycle, les constitutions affirment le droit (individuel et collectif) à l'identité et à la diversité culturelle déjà introduit dans le premier cycle, et posent le concept de « nation multiethnique/multiculturelle » et celui d'« État pluriculturel », en avançant vers une redéfinition du caractère mono-culturel de l'État. Le pluralisme et la diversité culturelle se convertissent en principes constitutionnels ce qui permet de fonder la reconnaissance de droits aux autochtones, aux Afro-descendants ainsi qu'à d'autres collectifs.

Le cycle du constitutionnalisme multiculturaliste (1982-1988)

La Constitution du Canada (1982) ouvre la voie, avec une reconnaissance pionnière du patrimoine multicultural (*multicultural heritage*) et l'incorporation des droits *des* autochtones (*rights of aboriginal people*). Deux constitutions centre-américaines, celle du Guatemala (1985) et celle du Nicaragua (1987), s'inscrivent dans cet horizon, en cherchant dans le contexte de processus belliqueux à réconcilier leurs sociétés et à répondre aux demandes autochtones. La constitution du Guatemala reconnaît la configuration multiethnique, multiculturelle et multilingue du pays, le « droit des personnes et des communautés à leur identité culturelle » ainsi que certains droits spécifiques pour les groupes ethniques et les communautés autochtones. La Constitution du Nicaragua reconnaît également la nature « multiethnique » du peuple, ainsi que des droits culturels, linguistiques et territoriaux aux groupes ethniques de la côte atlantique, leur permettant de s'organiser selon « leurs traditions historiques et culturelles » et sous un régime d'autonomie. La Constitution du Brésil de 1988 qui précède d'un an l'adoption internationale de la Convention 169 de l'OIT sur les droits des peuples autochtones, reprend certaines propositions débattues au sein du processus de révision de la Convention 107 de l'OIT (adoptée en 1957), ce qui place cette constitution au seuil du second cycle.

Au sein de ce cycle, les constitutions ne parviennent pas à reconnaître explicitement le pluralisme juridique. Dans certains pays, du fait du vieil héritage colonial ou de brèches intrasystémiques issues de la Convention 107 de l'OIT, quelques normes secondaires ainsi que des accords politiques reconnaîtront bien les justices autochtones, mais seulement pour la résolution de conflits mineurs entre autochtones, et avec des compétences à la hauteur de celles des justices de paix, comme par exemple le prévoyait la loi des Communautés natives du Pérou (1978).

Le cycle du constitutionnalisme pluriculturel (1989-2005)

Les constitutions de ce cycle incorporent une nouvelle et longue liste de droits autochtones, dans le cadre de l'adoption de la Convention 169 de l'OIT sur les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants (1989). Notons parmi ceux-ci, l'officialisation des langues autochtones, le droit à l'éducation bilingue interculturelle, les droits à la terre, à la consultation et à de nouvelles formes de participation. L'apport le plus important de ce cycle provient de l'introduction de formules de pluralisme juridique qui signifient la rupture de l'identité État-droit ou monisme juridique.

Ces Constitutions reconnaissent en effet des autorités autochtones, des normes et des procédures propres à certains groupes humains, reconnus comme peuples autochtones (ou droit coutumier) ainsi que des fonctions juridictionnelles ou de justice. À partir de ces reconnaissances, la vision classique de la souveraineté est remise en cause ainsi que le monopole étatique de production du droit et de la violence légitime. En effet, les constitutions pluralisent les sources de production légale du droit et de la violence légitime : les fonctions de production de normes, d'administration de la justice et d'organisation de l'ordre public interne peuvent être exercées tant par les organes souverains (classiques) de l'État que par les autorités des peuples autochtones, sous le couvert du contrôle de constitutionnalité. Cependant, ces formules ne sont pas exemptes de limitations expresses ou bien ne sont pas toujours introduites de façon organique et systématique. Ce système s'étend à la Méso-Amérique ainsi qu'à l'Amérique du Sud (Colombie 1991, Mexique 1992, Paraguay 1992, Pérou 1993, Bolivie 1994, Argentine 1994, Équateur 1996 et 1998 et Venezuela 1999).

L'adoption du multiculturalisme et des droits autochtones, dans les années 1990, se produisit simultanément à d'autres réformes constitutionnelles qui visaient à mettre en œuvre des politiques néolibérales dans le cadre de la globalisation. Elles signifiaient le retrait de l'État dans le domaine social, la flexibilisation des marchés et leur ouverture aux firmes transnationales, comme en Bolivie et au Pérou. À titre d'exemple, la Constitution péruvienne de 1993 qui reconnaît d'un côté le caractère pluriculturel de l'État et le pluralisme juridique a, d'un autre côté, éliminé les garanties d'inaliénabilité, d'imprescriptibilité et d'insaisissabilité qui protégeaient les terres autochtones depuis les constitutions de 1920 et 1930. Dans la pratique, cela permit à un grand nombre de compagnies transnationales de s'installer au cœur des territoires autochtones pour réaliser des activités extractives, ce qui a donné lieu à de nouvelles formes d'usurpa-

tion territoriale. Ainsi, l'inscription simultanée des postulats néolibéraux et des droits autochtones au sein des constitutions eut-elle, entre autres facteurs, comme conséquence pratique la neutralisation des droits nouvellement acquis. À ces obstacles ou freins posés à la mise en œuvre des droits autochtones, vinrent s'ajouter d'autres facteurs, tels que la violence interne, les actes des pouvoirs locaux, les influences du narcotrafic, ou des paramilitaires.

La reconnaissance constitutionnelle de nouveaux droits et des compétences autochtones ainsi que la ratification des traités de droits de l'homme qui intègrent le bloc de constitutionnalité, générèrent d'une certaine façon une inflation de droits, cependant dépourvus des mécanismes institutionnels permettant de les mettre en œuvre. De tels changements constitutionnels requièrent en effet une révision, à ce jour en attente, de l'ensemble du droit constitutionnel, administratif, civil et pénal. Les droits acquis ainsi que l'attribution aux autochtones de compétences qui relevaient auparavant de la sphère strictement étatique, donnent lieu à une grande quantité de disputes légales et politiques, à ce jour non résolues. Ainsi, par exemple, au sein de nombreux pays, le pouvoir législatif continue de revendiquer la compétence souveraine d'adopter les lois, sans être conditionné ou limité par le droit à la consultation des peuples autochtones. Jusqu'à aujourd'hui, ni les lois ni les tribunaux ne sont parvenus à étendre ce droit. Le même phénomène survient avec les questions de la juridiction autochtone ou de l'interprétation des droits de l'homme. Malgré ces grandes avancées, de nombreux points demeurent donc en suspens.

Sur le pluralisme juridique

La reconnaissance du pluralisme juridique au sein de ce dernier cycle se réalisa dans un contexte qui bénéficiait de divers facteurs favorables : une demande autochtone de reconnaissance d'un droit propre, le développement d'un droit international des peuples autochtones, l'expansion du discours du multiculturalisme ainsi que les réformes structurelles de l'État et de la justice.

La demande autochtone

Au sein de nombreux États, les organisations autochtones passèrent de la revendication des terres à celle de territoires et ne se contentèrent plus de réclamer le droit d'accéder à la justice (étatique). Elles revendiquèrent

l'exercice de compétences publiques au sein de leurs territoires. Dans le même temps, l'expansion des États au xx^e siècle provoqua une confrontation plus évidente entre les appareils étatiques et les autorités autochtones, qui donnèrent lieu à des cas de criminalisation des autochtones et des paysans qui administraient la justice au sein de leurs espaces territoriaux. Ils furent poursuivis pour délits d'usurpation d'autorité. Cela a nourri une importante demande autochtone et paysanne, réclamant la reconnaissance des systèmes de droit, d'autorité et de justice propres, tant pour freiner la criminalisation des autorités autochtones et paysannes administrant la justice que pour affirmer des droits territoriaux.

Le développement du droit international

Le droit à un droit propre coutumier permettant de sanctionner des délits est consacré par la Convention 169 de l'OIT. Cette convention, qui fut adoptée en 1989 et ratifiée par de nombreux États de la région dans les années 1990 parallèlement aux réformes constitutionnelles, apporte une assise juridique internationale à l'incorporation des droits autochtones et dépasse le cadre intégrationniste de la Convention 107. En effet, cette dernière disposait que le droit coutumier autochtone devait être compatible avec les objectifs des programmes d'intégration que les États pouvaient imposer aux peuples autochtones. En revanche, la Convention 169 suppose une évolution du droit international et cherche à dépasser l'assimilationnisme et l'intégrationnisme forcés. Dans cet esprit, la Convention 169 part de la reconnaissance des aspirations des peuples à contrôler leurs institutions propres, pour admettre le droit des peuples autochtones à avoir leurs propres institutions et droit coutumier, y compris leurs modes de sanction des délits. Elle limite la reconnaissance du droit coutumier autochtone au seul respect des droits de l'homme. Ces évolutions du droit international se situent en parallèle au développement des théories et politiques du multiculturalisme.

Le multiculturalisme

Le discours du multiculturalisme affirme la valeur de la diversité culturelle et la nécessité de construire des politiques publiques respectueuses de cette diversité. Celle-ci peut provenir tant de la présence de divers groupes autochtones, préexistants à l'État, que de populations d'immigration récente. Ce sont des auteurs canadiens comme Charles Taylor et Will Kymlicka qui ont développé des théories permettant d'envisager des politiques de reconnaissance de la diversité et des droits de divers groupes culturels dans le cadre d'«une citoyenneté» multiculturelle; théories qui

s'exportèrent vers divers États. Cette conception du multiculturalisme favorisa la reconnaissance de droits collectifs pour les autochtones, y compris le droit à leur propre droit et système de justice, dès lors que les groupes en question étaient considérés comme «culturellement divers».

La diversité culturelle servit donc de fondement, mais aussi de limite à la reconnaissance du droit autochtone. Ainsi par exemple dans le cas de la Colombie, les magistrats établirent le principe selon lequel mieux étaient conservés les us et coutumes, plus grande devait être l'autonomie des peuples. Le droit au propre droit était ainsi fondé sur une évaluation externe de la diversité culturelle et non sur le droit des peuples autochtones à disposer d'eux-mêmes. Aux yeux des magistrats, plus le peuple conservait ses caractéristiques (*estaba conservado*) ou présentait des différences culturelles (*culturalmente diverso*), plus grande était l'autonomie dont il pouvait jouir. Ce double critère de l'authenticité et de la différenciation culturelle est à la source de nombreux blocages des processus de revendication des communautés autochtones.

Les réformes de la justice

Au cours des années 1990, les politiques globales stimulées par les programmes de la Banque mondiale, de la Banque interaméricaine de développement, ainsi que par des agences de la coopération internationale, promurent la réforme de l'État et de la justice pour la moderniser (différenciation entre administration et juridiction, diffusion du système accusatoire qui prime sur l'instruction, une plus grande transparence dans la gestion, des garanties de procès juste et équitable, etc.). Ces politiques conduisirent à l'incorporation de mécanismes alternatifs de résolution des conflits par la justice de paix et par la justice autochtone. La reconnaissance de tels mécanismes envisageait l'arbitrage international (notamment pour des conflits liés aux entreprises transnationales) ainsi que la mise en place de mécanismes locaux plus flexibles, plus économiques et plus proches des pauvres. Ils devaient être plus accessibles culturellement à des groupes divers, dans le respect toutefois des droits individuels (spécialement ceux des femmes). Ces réformes permirent tant une ouverture idéologique que le financement des programmes de reconnaissance ou de renforcement de la «justice communautaire», conçue comme une forme alternative de résolution des conflits locaux mineurs pour les communautés autochtones, pauvres et dénuées des moyens d'accéder à la justice ordinaire.

Ces différents facteurs favorisèrent le dépassement constitutionnel du spectre du monisme juridique et l'alliage de certaines formules de plura-

lisme juridique interne sous réserve toujours de préserver l'intégrité nationale, la sécurité juridique ainsi que les valeurs des droits de l'homme. Au sein de ce cycle, tous les pays andins (sauf le Chili) adoptèrent des formes de reconnaissance du pluralisme juridique interne, au sein de leurs textes constitutionnels : Colombie en 1991, Pérou en 1993, Bolivie en 1994, Équateur en 1998 et Venezuela en 1999. D'autres États comme le Paraguay (1992) et le Mexique (2001), introduisent aussi des formes de reconnaissance de la juridiction autochtone.

Retour sur les fondements du pluralisme juridique interne et les limites observées

Au cours des années 1990, les réformes des constitutions andines ont introduit la reconnaissance de l'existence des diversités culturelles, en définissant la nation ou l'État comme multiculturels ou pluriculturels (Colombie, Pérou, Bolivie, Équateur), et en garantissant le droit à la diversité culturelle (Colombie, Pérou) ainsi qu'à l'égalité des cultures (Colombie, Venezuela). À partir de cette reconnaissance, elles rompent avec le modèle de l'État-nation mono-culturel élaboré au cours du XIX^e siècle. Les chartes constitutionnelles énoncent une liste de droits des peuples/communautés autochtones (Colombie, Bolivie, Équateur, Venezuela) ou des communautés paysannes et natives (Pérou) avec divers degrés de développement.

Les constitutions mentionnées reconnaissent que les autorités des communautés/peuples autochtones/paysans peuvent exercer des fonctions juridictionnelles, pour résoudre des conflits en accord avec leurs propres normes et procédures. Cela signifie que ces chartes reconnaissent aux collectivités autochtones et paysannes (communautés ou peuples) les compétences suivantes : le droit d'avoir leurs autorités et institutions (autorités propres/légitimes/naturelles) ; la compétence normative pour se doter de leurs propres normes et procédures ; et la faculté d'administrer la justice ou d'exercer des fonctions juridictionnelles (juridiction spéciale). De cette manière, elles rompent avec l'identité État-droit qui s'imposa au début du XIX^e siècle et substituent le paradigme du pluralisme juridique à celui du monisme. Cependant la reconnaissance du pluralisme juridique n'est pas suffisamment organique ni consistante au sein de toutes les chartes constitutionnelles et n'apparaît pas systématiquement au sein de toutes les sections qui correspondraient. Elle est énoncée seulement au chapitre sur le pouvoir judiciaire, dans les sections relatives à la fonction juridictionnelle

(Colombie, Pérou) ou au sein d'autres sections comme, dans le cas de la Bolivie, celles relatives aux affaires agraires.

Concernant la portée de leurs compétences territoriales, matérielles et personnelles, les textes présentent de nombreuses variantes. Dans les textes constitutionnels de la Colombie et du Pérou, prime la compétence territoriale : la justice autochtone s'applique à toute personne située au sein d'un territoire autochtone. La Constitution vénézuélienne, pour sa part, précise que ces instances de justice concernent seulement les autochtones, quel que soit le territoire concerné. Quant à la compétence matérielle, seules les constitutions équatorienne et bolivienne se réfèrent aux « affaires internes », tandis que les autres reprennent le modèle plus général de la Convention 169 de l'OIT. Ces compétences ont été par la suite restreintes par voie législative (Loi organique des peuples autochtones du Venezuela), et par la jurisprudence (Colombie).

L'exceptionnalité

Dans le cas de la Colombie où la population autochtone est minoritaire, la Constitution distingue la « juridiction ordinaire », de droit commun et destinée à la population en général, de la « juridiction spéciale », particulière, qui correspond aux peuples autochtones. L'origine de cette dernière remonte à une longue tradition colombienne mais aussi vénézuélienne de « législation spéciale » et de juridictions différenciées (ecclésiastiques) pour les peuples non colonisés de l'Amazonie ou de la Guajira, appelés « sauvages » ou non civilisés au XIX^e siècle. Cette législation s'étendit jusqu'à la fin du XX^e siècle, contredisant pratiquement la nouvelle constitution en introduisant l'idée d'un régime d'exceptionnalité. Comme la Colombie fut le premier pays à reconnaître la juridiction autochtone, dite « spéciale », elle laissa son empreinte au sein du dogme constitutionnaliste pluraliste. Le Pérou suivit le modèle colombien, bien que sa population autochtone soit plus importante. La Bolivie hérita également de cette nomenclature, qualifiant d'ordinaire la justice non-autochtone, dans un pays majoritairement autochtone.

Les limites de la reconnaissance

La Convention 169 de l'OIT reconnaît le droit des peuples à conserver leurs coutumes et leurs institutions propres sous réserve de leur compatibilité avec les droits humains fondamentaux (article 8. 2). La Constitution péruvienne est la seule à suivre ce modèle, en disposant que la juridiction spéciale ne doit pas violer les droits de la personne (article 149), tandis que

les autres constitutions andines sont plus restrictives : elles limitent la reconnaissance de la juridiction ou de la justice autochtone à leur compatibilité avec « la constitution et les lois » ; le Venezuela va plus loin encore en ajoutant le critère du respect de l'ordre public. Ces limites devinrent source de conflits politiques et de droits dès lors qu'elles venaient heurter les principes de pluralisme, de protection de la diversité culturelle et de l'égalité des cultures proclamées par les constitutions. Au sein de sa jurisprudence évolutive, le Tribunal constitutionnel de Colombie résolut cette apparente contradiction constitutionnelle en énonçant clairement que l'adoption du principe de pluralisme serait vidée de son sens si la juridiction autochtone devait se soumettre à la constitution et aux lois ; dès lors, le tribunal fixa quatre minima fondamentaux que devait respecter la justice autochtone : ne pas prononcer la peine de mort, la torture ni l'esclavage, respecter le droit à un procès juste et équitable, rendre des décisions d'une certaine façon prévisibles. Cette décision installa un précédent pluraliste en Colombie et dans toute la région. Malheureusement, des décisions postérieures du Tribunal ont tendu à limiter la juridiction autochtone. Elles ont eu pour effet de transformer le pluralisme en un pluralisme juridique subordonné colonial. En particulier, le discours selon lequel la diversité culturelle fonde la juridiction autochtone, établit une justice entre autochtones qui reste circonscrite au territoire autochtone, activée pour des cas mineurs et qui ne touchent pas aux non autochtones, même si ces derniers portent atteinte à des biens juridiques autochtones. Ce terrain constitue encore un espace de dispute de pouvoir.

Comment résoudre des conflits d'inter-légalité et de possibles atteintes aux droits de l'homme ?

Les constitutions renvoient à une loi de coordination (Colombie, Pérou) ou de compatibilité (Équateur), laissant envisager une relation horizontale entre la juridiction ordinaire et la juridiction autochtone (ou spéciale). Concernant de possibles conflits ou cas de violations de droits de l'homme par la juridiction spéciale, les constitutions n'indiquent pas qu'ils doivent automatiquement être traités par la juridiction ordinaire. Cependant, c'est ce qui se passe en pratique. En la matière, le second cycle se caractérise par l'absence de procédures institutionnelles destinées à traiter les conflits possibles et qui répondraient au principe de l'égalité des cultures où, par la voie du dialogue interculturel, les autorités autochtones auraient les mêmes pouvoirs de définition que les juges ordinaires.

Certains pays comme la Colombie, ont avancé sur cette voie avec l'introduction d'un dispositif d'« expertise culturelle » comme moyen de compréhension interculturelle qui devrait permettre aux juges de comprendre les cultures autochtones et ainsi de résoudre au mieux les recours en justice dont ils sont saisis³. Cependant, le principe de l'égalité des cultures demeure sans traduction institutionnelle car l'institution juridique hégémonique est seule à gouverner la résolution des conflits de droits. Le constitutionnalisme pluraliste a installé en effet des principes dont la mise en œuvre effective incombe à des institutions souveraines, mono-culturelles traditionnelles, qui ne représentent ni dans leur structure, ni dans leur composition, ni dans leur fonctionnement institutionnel, la diversité des peuples et des cultures du pays. Cela constitua le défi que posa le second cycle au suivant.

LE CYCLE DU CONSTITUTIONNALISME PLURINATIONAL (2006-2009)

Le troisième cycle de réformes au sein de l'horizon pluraliste relève du constitutionnalisme plurinational. Correspondant à deux processus constitutifs, celui de Bolivie (2006-2009) et celui d'Équateur (2008), il émerge dans le contexte de l'approbation de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones (2006-2007). Les constitutions de ces deux pays proposent une refonte de l'État, avec la reconnaissance explicite des racines millénaires des peuples autochtones, qui avaient été ignorées lors de la première fondation républicaine, et elles affrontent le défi historique de mettre fin au colonialisme. Les peuples autochtones sont reconnus non seulement comme des « cultures diverses » mais aussi comme des nations originaires ou des nationalités détentrices du droit à l'autodétermination. C'est-à-dire comme des sujets politiques collectifs qui jouissent des droits de définir leur destin, de gouverner leurs autonomies et de participer aux nouveaux pactes de l'État, configuré comme « État plurinational ».

Défini comme État plurinational, issu d'un pacte entre Peuples, ce n'est pas un État étranger qui reconnaît des droits aux autochtones mais les collectifs autochtones eux-mêmes qui se revendiquent comme sujets constitutifs. En tant que tels et avec les autres peuples, ils ont le pouvoir de définir un nouveau modèle d'État ainsi que les relations entre les peuples qui le forment. Ces constitutions cherchent ainsi à dépasser l'absence de pouvoir

3. Esther Sánchez, 1998, *Justicia y pueblos indígenas en Colombia*, Bogotá, UNC y UNIJUS.

constituant autochtone dans le processus de fondation républicaine et le fait qu'ils ont été considérés tout au long de l'histoire, comme des mineurs, sujets de la tutelle étatique.

Après la crise du modèle d'ajustement structurel et des politiques néolibérales, la population, en général, réclame à l'État des droits sociaux et un rôle actif face aux entreprises transnationales et aux pouvoirs de fait. Cette demande se traduit par l'énoncé de nouveaux droits qui incorporent la vision autochtone, comme le droit à l'eau, le « bien vivre » (*sumak kawsay/suma qamaña*), la sécurité alimentaire et reconnaissent, entre autres, l'exercice du droit propre dans le cadre de la cosmovision autochtone. De plus, la Constitution équatorienne adopte des droits pour de nouveaux sujets, comme la nature *Pachamama* (« Terre-mère ») et les cours d'eau, lesquels sont totalement extérieurs à la systématisation homocentrique occidentale.

Les constitutions du XXI^e siècle s'inscrivent explicitement au sein d'un projet de décolonisation et affirment les principes du pluralisme juridique, de l'égalité des peuples et des cultures et de l'interculturalité. La Constitution de Bolivie cherche à traduire ces principes au sein des institutions en établissant la parité entre la juridiction autochtone et la juridiction ordinaire, par exemple dans la composition du pouvoir judiciaire et celle du tribunal constitutionnel. Cependant, des résistances conservatrices durant l'élaboration constituante et lors des processus d'adoption, ont introduit une série de limites qui, au sein du texte constitutionnel lui-même, se heurtent aux formules pluralistes. Le brouillage du processus bolivien qui survint postérieurement à l'adoption du premier texte par l'assemblée constituante, reflète les résistances tant théoriques que politiques aux propositions autochtones. La résistance du passé n'est pas pacifique et le processus constituant n'a rien de la « transition à l'amiable » que décrit Lee Van Cott pour la période de réformes antérieures⁴. Pour sortir de l'impasse, les forces politiques se virent obligées de s'accorder sur un nouveau texte, hors de l'assemblée constituante et au prix d'importantes modifications qui posèrent des limites à la reconnaissance de l'autonomie et à la juridiction autochtones. Cela explique qu'au sein du texte constitutionnel, les principes pluralistes (principes du pluralisme et de l'autonomie autochtone, principe de représentation paritaire de juges ordinaires et autochtones) figurent à côté de normes limitatives (juridiction autochtone

4. Donna Lee Van Cott, 2000, *The friendly liquidation of the past. The politics of Diversity in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

restreinte aux autochtones, pour des affaires autochtones et au sein de leur territoire). Dès lors, pour sauver les principes du pluralisme et l'objectif décolonisateur de la Constitution, il sera nécessaire de recourir à une interprétation pluraliste du texte constitutionnel.

Sur le pluralisme juridique

Le fondement du pluralisme juridique au sein des constitutions de Bolivie et d'Équateur ne repose plus seulement sur la diversité culturelle qui est récupérée par le principe de l'interculturalité mais surtout sur la reconnaissance du droit des peuples ou originaires à disposer d'eux-mêmes ou sur l'autodétermination⁵. Cependant, ces constitutions ne se libèrent pas des tensions latentes entre une vision décolonisatrice et une vision néocoloniale des textes. La première reconnaît que les peuples autochtones exercent leur compétence juridictionnelle en vertu du droit à l'autonomie et du principe de l'égalité hiérarchique entre la juridiction autochtone et la juridiction ordinaire; la seconde cherche à circonscrire la juridiction autochtone à la sphère ethnique, entre autochtones, pour des affaires autochtones, à l'exclusion de tiers qui affecteraient des biens juridiques autochtones au sein de leurs territoires. Derrière le concept d'État plurinational, sont reconnus de nouveaux principes d'organisation du pouvoir basés sur la diversité, l'égalité de dignité de peuples, l'interculturalité et un modèle de pluralisme juridique égalitaire, avec une reconnaissance expresse des fonctions juridictionnelles autochtones que les constitutions antérieures de Bolivie et d'Équateur ne considéraient pas aussi clairement. Sont mis au pluriel la définition des droits, la démocratie, la composition des institutions publiques ainsi que les modes d'exercice du pouvoir. Ainsi, à titre d'exemple, la Constitution de Bolivie reconnaît simultanément plusieurs formes de participation politique: la forme classique représentative (à travers le vote et le quota), des formes de participation directe (consultation, référendum) et de nouveaux modes de participation, comme la démocratie communautaire, sur la base de modalités électorales et de l'exercice de l'autorité autochtone en accord avec les droits propres et les procédures correspondantes.

À la différence des constitutions précédentes qui contenaient à peine un article relatif au droit et à la justice autochtones, ces nouvelles chartes,

5. En version originale dans les textes: *autodeterminación* (Équateur) et *libre-determinación* (Bolivie).

surtout celle de Bolivie, contiennent de nombreux articles spécifiques et mentionnent le droit autochtone tout au long du texte constitutionnel. Quant aux pouvoirs revendiqués par les peuples autochtones mais qui étaient considérés comme relevant de la sphère exclusive de l'État, les nouvelles constitutions, en particulier celle de Bolivie, ont incorporé de façon transversale la reconnaissance de compétences partagées avec les organes législatif, exécutif et judiciaire étatiques.

Contenus

Les constitutions d'Équateur et de Bolivie reconnaissent aux peuples autochtones :

- la compétence de se donner leurs normes, d'appliquer leurs principes, valeurs culturelles, normes et propres procédures (Bolivie, article 190), les traditions ancestrales et le droit propre, les normes et procédures propres (Équateur, article 171) ;
- les autorités propres, ou autorités des communautés, peuples et nationalités autochtones (Équateur, article 171) ;
- des fonctions juridictionnelles (Équateur, section sur la justice autochtone, article 171, Bolivie : chapitre IV, Juridiction autochtone originaire paysanne) ; le droit au droit propre ou système juridique autochtone, aux normes et procédures propres, coutumes, usages, etc. Ce droit apparaît de façon spécifique dans certains articles, comme celui relatif aux droits collectifs, et de façon transversale dans tout le texte constitutionnel dans le cas de l'Équateur. Dans le cas de la Bolivie, les références au droit propre apparaissent dans presque tous les chapitres et sections de la Constitution : pour la définition des formes démocratiques, des modalités d'élection des autorités, la gestion de l'eau, les connaissances, la terre, l'éducation, la santé, etc. ; pour l'exercice du système juridique en accord avec leur cosmovision (Bolivie, article 30, II, 14).

Concernant les autorités autochtones, les deux constitutions reconnaissent l'autonomie autochtone, avec un développement (et des limites) plus explicite en Bolivie. À l'intérieur des autonomies, les peuples autochtones élisent leurs autorités en accord avec leurs propres mécanismes d'élection. Dans les deux cas, mais de façon plus prononcée dans le cas de l'Équateur, les constitutions garantissent la représentation des femmes.

Concernant les institutions électives, la Bolivie cherche à garantir que les représentants autochtones soient élus dans le respect de leurs mécanismes de démocratie communautaire. D'une manière générale, les institutions créées par la nouvelle Constitution – comme le tribunal constitutionnel,

la juridiction agro-environnementale et la Cour suprême – doivent avoir une composition plurinationale, à savoir être composées de représentants autochtones, et refléter une vision interculturelle ou plurielle qui incorpore les visions autochtones et non autochtones (ce qui fait défaut au sein de la constitution équatorienne).

Concernant la juridiction autochtone ou la faculté d'exercer des fonctions juridictionnelles, les constitutions de Bolivie et d'Équateur adhèrent au principe du pluralisme juridique (Bolivie, article 1) ; elles reconnaissent l'autodétermination, les autonomies autochtones (Bolivie) ou celles des circonscriptions territoriales autochtones et afro-équatoriennes (Équateur, article 257) ; elles établissent le principe du rapport égalitaire entre la juridiction autochtone et celle de droit commun, *ordinaria*, (Bolivie, article 179, II) ; instaurent le contrôle constitutionnel (Équateur, article 171) ou le contrôle par une institution mixte comme le Tribunal constitutionnel de composition plurielle et paritaire (Bolivie) ; elles affirment les principes de justice, de solidarité et de diversité (Équateur, article 83) ; elles reconnaissent spécifiquement des « fonctions juridictionnelles » aux autorités autochtones en accord avec leur propre droit, à la différence des constitutions antérieures de Bolivie de 1994 et d'Équateur de 1998 qui demeuraient vagues.

Concernant la portée juridique des droits et de la juridiction autochtone, les constitutions établissent que les décisions doivent être respectées par les institutions publiques et privées (Équateur, article 171). « Toute autorité publique ou personne respectera les décisions de la juridiction autochtone originaire paysanne » (Bolivie, article 192. I) ; les cas résolus par la juridiction autochtone devront être considérés comme bénéficiant de l'autorité de la chose jugée, en vertu du principe *non bis in idem* (Équateur, article 76, alinéa 7, i)

Compétences et portée des réformes

Le caractère avancé de ces propositions suscita beaucoup de résistances. Comme nous l'avons signalé, en Bolivie, le premier texte constitutionnel approuvé par l'assemblée constituante prévoyait une reconnaissance plus importante de la juridiction autochtone dont la compétence territoriale excédait l'espace de la communauté pour des affaires entre autochtones, tandis que la compétence personnelle s'étendait aux non-autochtones qui affecteraient des biens juridiques autochtones, sous réserve du respect des droits de l'homme envisagés selon une conception interculturelle. Cette version antérieure instaurait le principe du pluralisme juridique, l'égalité

juridictionnelle, ainsi que la composition paritaire du Tribunal constitutionnel plurinational comprenant des représentants issus des juridictions autochtones et ordinaires. Le pacte politique qui permit de sauver le processus constituant introduisit une série de limitations qui contraria le modèle de pluralisme juridique égalitaire, et généra de nombreuses disputes légales et politiques. Parmi les limites introduites au sein du texte constitutionnel final, il convient de remarquer que l'autonomie autochtone fut placée au-dessous des limites départementales, de façon contradictoire avec le principe de l'autodétermination des peuples. Par ailleurs, une clause limite la compétence personnelle de la juridiction autochtone (aux litiges entre les membres d'un peuple autochtone) ainsi que ses compétences matérielles (pour des affaires autochtones) et territoriales (au sein d'un territoire de peuple autochtone), de façon contradictoire avec le droit à l'autodétermination et à l'autonomie que le même texte consacre. En vertu de ces principes, les peuples autochtones devraient pouvoir protéger leurs biens juridiques si bien que la juridiction autochtone ne devrait pas être limitée à ses seuls membres.

Des restrictions finales furent aussi débattues en Équateur, qui concernent les droits de participation et au consentement ainsi que la délimitation des compétences territoriales et matérielles de la juridiction autochtone au sein de son espace territorial et pour la résolution des « conflits internes ».

Contrôle de constitutionnalité

Les deux constitutions établissent un contrôle de constitutionnalité. La Constitution bolivienne instaure un Tribunal constitutionnel à caractère plurinational, composé d'autorités issues de la juridiction autochtone et de la juridiction ordinaire. La Constitution équatorienne, en revanche, assure la parité de genre mais ne prévoit pas la mise en place d'institutions mixtes interculturelles destinées à résoudre des conflits d'inter-légalité dans une perspective de pluralisme juridique. En cherchant à garantir la parité ethnique (surtout en Bolivie) ou de genre (en Équateur), ces constitutions rompent avec l'invisibilisation du genre et de l'ethnicité dans la composition des institutions publiques prévues par les textes antérieurs. Ces nouvelles formules donnent cependant naissance à de possibles conflits de droits entre les droits des femmes et les droits autochtones, que la constitution équatorienne résout en disposant que la culture ne peut pas être invoquée pour violer d'autres droits. La création d'institutions mixtes plurinationales (comme le Tribunal constitutionnel plurinational de Bolivie) permet de résoudre de possibles accusations de violations des droits de

l'homme par les juridictions autochtones sur la base d'un dialogue inter-culturel au sein duquel les peuples disposent d'un pouvoir de définition institutionnel.

CONCLUSION

Nous relevons ici quelques défis qui se posent à l'application de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones dans les cadres constitutionnels que nous avons mis en évidence. Les tensions et limites qui surgissent des textes constitutionnels sont reflétées au sein de lois secondaires qui non seulement n'ont pas fait l'objet de consultation préalable mais en plus s'avèrent très limitatives et requièrent une interprétation pluraliste⁶. Il reste nécessaire de construire des outils permettant une interprétation et une doctrine pluralistes, afin de dépasser ces limites et les contradictions qui traversent les textes constitutionnels et les lois secondaires. C'est la seule façon dont on pourrait garantir que le principe de pluralisme égalitaire et le projet décolonisateur puissent se réaliser au sein de la jurisprudence et des politiques publiques. Un autre défi repose sur la nécessité de renforcer en interne les systèmes juridiques autochtones ainsi que la capacité de tous les acteurs à entrer dans d'authentiques processus de dialogue interculturel afin de construire des espaces plurinationaux effectifs.

6. À titre d'exemple, la récente «loi de compétence juridictionnelle» de Bolivie ne fut pas l'objet d'une consultation publique par le pouvoir législatif et elle limite la juridiction autochtone à des affaires mineures entre autochtones, comme sous la période coloniale.

MARCO APARICIO WILHELMI*

La (re)construction de l'autonomie autochtone comme composante du projet de décolonisation en Bolivie : le cas de Jesús de Machaca

Un matin d'avril, tandis que les fonctionnaires délibéraient sur la manière de commencer à expérimenter cette figure d'autonomie autochtone, apparut au sein de leur propre ministère un groupe de Machaqueños¹, hommes et femmes, presque tous parés de leurs habits d'autorités de *malkus* y *mallku taykas* (leurs épouses) et conduits par le maire. Ils sollicitaient un entretien avec le ministre Carlos Romero pour lui proposer formellement d'engager un processus local d'autonomie autochtone. Ils rêvaient même d'être la première municipalité à faire un tel pas².

C'est ainsi que Xavier Albó, anthropologue et grand connaisseur de la réalité bolivienne, raconte comment les représentants de la municipalité de Jesús de Machaca se préparent à adopter un régime d'autonomie *indigène*

* Traduit par Laurent Lacroix.

1. Habitants de la micro-région de Machaca/Machaca (les deux orthographes sont usitées), située au sud-est du lac Titicaca et considérée comme majoritairement aymara.

2. Xavier Albó, 2009, « La Marka resistente y rebelde de Jesús de Machaca retoma su autonomía », CIPCA, La Paz, juillet 2009, p. 10.

*originnaire paysanne (autonomía indígena originario campesina*³, AIOC), quelques mois seulement après l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution politique de l'État (ci-après CPE).

La CPE, approuvée par référendum en janvier 2009, établit que la « Bolivie se constitue en un État unitaire social de droit plurinational communautaire, libre, indépendant, souverain, démocratique, interculturel, décentralisé et avec des autonomies » (art. 1). La plurinationalité se fonde ainsi sur une base communautaire, c'est-à-dire sur « l'existence précoloniale des *nations et peuples indigène originnaire paysans*⁴ et leur contrôle ancestral sur leurs territoires », pour qui « est garanti le droit à l'autodétermination dans le cadre de l'unité de l'État, c'est-à-dire leur droit à l'autonomie, à l'autogouvernement, à leur culture, à la reconnaissance de leurs institutions et à la consolidation de leurs entités territoriales conformément à cette constitution et à la loi » (art. 2).

De plus, la CPE contient un chapitre spécifique sur les droits autochtones (intitulé « des *nations et peuples indigène originnaire paysans* » selon l'énoncé constitutionnel), dans lequel sont repris les droits constitutifs de leur existence et de développement en tant que tels, en accord avec les contenus de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones adoptée en 2007 (ci-après DDPA). À titre d'exemple, entre autres droits apparaissent, ceux « d'exister librement » (article 30.II.1), « à leur identité culturelle » (30.II.2), « à l'autodétermination et à la territorialité » (30.II.4) ou encore à la consultation préalable « à travers des procédures adaptées et en particulier à travers leurs institutions, chaque fois que des mesures législatives ou administratives sont susceptibles de les affecter » (30.II.15) et enfin le droit « à la gestion territoriale autochtone autonome » (30.II.17).

Ainsi, le caractère décentralisé de l'État se constitue à partir de la reconnaissance de différents niveaux d'autonomie territoriale, parmi lesquels celui des AIOC, que la CPE se charge de ratifier et de développer dans sa troisième partie, au titre I, chapitre 7 (articles 289 et suivants). Dans son article 289, la CPE définit l'AIOC comme « l'autogouvernement des *nations et peuples indigène originnaire paysans*, dont la population partage un territoire, une culture, une histoire, des langues et une organisation ou des institutions juridiques, politiques, sociales et économiques propres ».

3. Nous respectons les marques du genre présentes dans la rédaction originale à propos desquelles nous ne connaissons à ce jour aucun motif précis. L'expression « peuples indigènes » ou « indigènes originnaires » renvoie au concept international de « peuples autochtones » que nous employons aussi dans ce texte.

4. L'expression est ainsi orthographiée en espagnol dans la Constitution de la Bolivie.

À peine trois mois après son approbation, les habitants de Jesús de Machaca, village aymara de l'Altiplano bolivien, exigeaient l'application de la CPE. Lors du dernier recensement de la population effectué en 2001, 95,73 % des personnes interrogées de plus de 15 ans se définissaient dans cette localité comme Aymara, Uru, Quechua ou Mojeño. Aujourd'hui, cette localité est l'une des onze municipalités qui ont approuvé, par référendum populaire le 6 décembre 2009, la mise en marche du processus pour devenir une municipalité sous régime AIOC. En 2012, cinq de ces onze municipalités ont présenté leurs projets de statut d'autonomie devant le Tribunal constitutionnel plurinational⁵ pour révision. Une fois leur compatibilité avec la CPE confirmée, ces statuts devront être approuvés « par des normes et des procédures propres puis par référendum », en accord avec ce qui est prévu par l'article 54.III de la loi Cadre des Autonomies et de Décentralisation (2010).

Ce texte se propose d'offrir une vision panoramique de certaines caractéristiques du processus de conversion de la municipalité en AIOC dans lequel se trouve engagé Jesús de Machaca, pour montrer la portée mais aussi les difficultés auxquelles est confronté le projet plurinational et décolonisateur de la nouvelle Constitution politique de l'État de Bolivie.

LES AUTONOMIES AUTOCHTONES, COMPOSANTES D'UN PROJET PLURINATIONAL ET DÉCOLONISATEUR

La Constitution bolivienne n'est pas le premier texte à reconnaître le droit à l'autodétermination des peuples autochtones. Dans sa dimension interne, en tant que droit à l'autonomie, ce droit a été repris en bonne partie par les constitutions latino-américaines qui ont opté pour une reconnaissance de la pluralité culturelle à partir des années 1990, dans le cadre des dispositifs normatifs de la Convention 169 de l'OIT, approuvée en 1989, laquelle reconnaît explicitement des droits connexes à la fois territoriaux et d'autogouvernement.

Le droit à l'autodétermination se trouve inclus dans la proposition générale contenue dans l'article premier des Pactes Internationaux sur

5. Il s'agit des municipalités de Totora Marka Oruro, Uru Chipaya, Marka Pampa Aullagas du département de Oruro, Mojocoya du département de Chuquisaca et Charagua du département de Santa Cruz qui ont, le 22 juin 2012, remis leur statut au Tribunal Constitutionnel Plurinational. Jesús de Machaca, Chayanta, Salinas de Garci Mendoza, Tarabuco, Huacaya, et Charasani n'ont pas encore présenté leurs statuts.

les Droits Civils et Politiques (PIDCP) et sur les Droits Économiques, Sociaux et Culturels (PIDESC), approuvés par les Nations unies en 1966 :

1. Tous les peuples 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.
2. Pour atteindre leurs fins, tous les peuples peuvent disposer librement de leurs richesses et de leurs ressources naturelles, sans préjudice des obligations qui découlent de la coopération économique internationale, fondée sur le principe de l'intérêt mutuel, et du droit international. En aucun cas, un peuple ne pourra être privé de ses propres moyens de subsistance.
3. Les États parties au présent Pacte, y compris ceux qui ont la responsabilité d'administrer des territoires non autonomes et des territoires sous tutelle, sont tenus de faciliter la réalisation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, et de respecter ce droit, conformément aux dispositions de la Charte des Nations unies.

Ce droit est énoncé à l'encontre de la doctrine de la *blue water* ou « eau salée » qui restreignait son application à des réalités formellement coloniales, déconsidérant toute situation de « colonialisme interne » vécue par nombre de peuples autochtones. Le débat interprétatif n'est pas nécessaire concernant la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones dont l'article 3 reprend explicitement ce droit, en se référant aux peuples autochtones.

Que ce soit sous la forme de la reconnaissance du droit à l'autonomie ou du droit des peuples à l'autodétermination, le chemin parcouru nous permet de témoigner que, d'une façon ou d'une autre, les systèmes juridiques ont su comment étrangler le processus de reconstruction et de développement de l'autogouvernement autochtone, en insérant l'autonomie autochtone au sein d'une structure territoriale, administrative, financière mono-culturelle, étrangère, et limitative de l'autodétermination. Prenons l'exemple du Mexique où les Accords de San Andrés signés entre le gouvernement mexicain et l'armée zapatiste de libération nationale (EZLN) se sont finalement concrétisés par une proposition de réforme constitutionnelle, adoptée d'un commun accord entre les différents partis politiques représentés au Parlement mexicain et participant à la Commission de concorde et de pacification (COCOPA) créée en 1995. Les différences entre le texte initialement proposé et celui qui sera finalement approuvé

mettent en évidence la capacité institutionnelle d'enrayer juridiquement le pari de l'autonomie autochtone⁶.

Pour cette raison, au-delà de la reconnaissance du droit des peuples à l'autodétermination, la principale nouveauté qu'introduit la Constitution bolivienne, et qu'on pourrait qualifier de revirement paradigmatique, se situerait dans la reconnaissance du droit des peuples autochtones «à ce que leurs institutions fassent partie de la structure générale de l'État» (article 30 II.5). Dans l'hypothèse de sa mise en œuvre, la perspective de cette disposition dépasserait la logique d'opposition classique entre État et peuples autochtones. Dans les articles suivants, la Constitution confirme cette possibilité par la double reconnaissance des institutions propres et des institutions partagées.

Les institutions partagées, qui se présentent comme plurinationales, concernent principalement l'Assemblée législative plurinationale, le Tribunal constitutionnel plurinational, ainsi que l'Organe électoral plurinational. La réglementation constitutionnelle de l'Assemblée prévoit pour l'élection de ses membres, l'existence de circonscriptions spéciales autochtones (*indigène originaire paysan* – selon la terminologie constitutionnelle) et confie le développement de ces entités à une législation postérieure, sous réserve qu'elles ne dépassent pas les frontières départementales et qu'elles «s'établiront seulement en milieu rural et dans les départements où les *peuples et nations indigène originaire paysans* constituent une population minoritaire» (article 146. VII).

Quant au Tribunal constitutionnel et à l'Organe électoral, leur caractère plurinational est constitutionnellement établi de manière très concise. Pour le premier, il est prévu que ses membres soient «élus sur des critères de plurinationalité, avec une représentation du système ordinaire et du système *indigène originaire paysan*» (article 197.I), au suffrage universel (article 198). Il est également indiqué que les candidatures pourront être proposées par «des organisations de la société civile et des *nations et peuples indigène*

6. Le contraste est évident à la lecture de l'article 115 de la réforme. Face au respect de «l'exercice de l'autodétermination des peuples autochtones dans chacun des domaines et des niveaux dans lesquels ils font valoir leur autonomie, ceci pouvant concerner un ou plusieurs villages autochtones, conformément aux circonstances particulières et spécifiques de chaque entité fédératrice» (point IX), l'article 115 établit que «les communautés autochtones pourront, à l'échelle municipale, s'associer et coordonner leurs actions dans les limites prévues par la loi» (dernier paragraphe de la troisième section). Ici, la limitation est triple: seule la communauté est juridiquement considérée, écartant toute prise en compte de la subjectivité juridique des peuples (limitation subjective); l'autonomie, comme coordination d'autonomies villageoises, ne pourra jamais dépasser le domaine municipal (limitation territoriale); l'élargissement contrôlé du champ d'autonomie reste subordonné à la régulation légale (limitation de l'efficacité juridique).

originaires paysans» (article 199. II). Quant à l'Organe électoral, il est établi que le Tribunal suprême électoral se compose de sept membres, six élus par le Parlement et un nommé par le Président, et qu'«au moins deux d'entre eux soient d'origine *indigène originaire paysanne*» (article 206.II). La représentation autochtone au sein des Tribunaux électoraux départementaux est également garantie en accord avec la procédure établie par l'article 206.V⁷.

Le statut de l'Autonomie indigène originaire et paysanne (AIOC) est reconnu aux institutions propres des peuples autochtones et il est indiqué que «l'autogouvernement des autonomies *indigène originaire paysannes* s'exercera en accord avec leurs normes, institutions, autorités et procédures, conformément à leurs attributions et compétences, en harmonie avec la Constitution et la loi» (article 292). Dans le cadre de la réalisation de l'autogouvernement, le droit au droit propre et aux formes de justice correspondantes est garanti. D'où l'apparition d'une institution mixte, l'Organe judiciaire qui, selon la Constitution, inclut les juridictions ordinaires, agro-environnementales et *indigène originaire paysannes*, régies par le principe de l'égalité hiérarchique, et en conséquence, par celui de non *révisabilité* (article 179.II). En d'autres termes, aucune de ces juridictions ne pourra réviser les résolutions des autres. De cette façon, les décisions qui émanent des différentes juridictions autochtones ne pourront être contrôlées par aucune juridiction ordinaire mais seulement par le Tribunal constitutionnel plurinational. Et ce, dans le cas où ces décisions iraient à l'encontre des droits constitutionnels ou dépasseraient les limites du domaine de compétence définies par la loi. La justice est conçue comme une institution partagée. Son ensemble compose un Organe judiciaire unique considérant que la justice autochtone constitue une forme de justice équivalente à la justice non autochtone. Est à noter toutefois la distinction des domaines juridictionnels incluant l'exercice de particularismes dans les AIOC⁸.

7. Il est prévu que «Les Assemblées législatives départementales ou les Conseils départementaux sélectionneront, aux deux tiers des votes de leurs membres présents, trois postulants (*terna*) pour chacun des membres des Tribunaux départementaux électoraux. La Chambre des députés élira les membres de ces tribunaux, par deux tiers des votes des membres présents en s'assurant qu'au moins l'un d'entre eux appartienne à l'une des nations et peuples *indigène originaire paysans* du département».

8. La nature de l'Organe judiciaire s'avère complexe puisqu'en réalité, la juridiction ordinaire tout comme la juridiction agro-environnementale s'exerce en partie dans les territoires des AIOC, en accord avec la Loi de délimitation juridictionnelle qui considère que ceux-ci relèvent de la juridiction *indigène originaire paysanne*. Ainsi, on peut dire que la reconnaissance des institutions particulières est réduite dans ce champ juridictionnel, après l'approbation d'une Loi de délimitation très restrictive du champ juridictionnel autochtone.

Dans ce schéma constitutionnel, la plurinationalité associée de manière connexe à l'interculturalité pose les bases d'un nouveau pacte entre cultures, dans le cadre d'un nouveau constitutionnalisme dit « dialogique⁹ ». Celui-ci est basé sur la garantie d'une série de droits des collectivités constituant des « minorités culturelles » dans la société dominante, à partir de la reconnaissance d'une égale dignité des cultures qui se pose dans des conditions de dialogue authentique, non d'imposition. On perçoit ici l'idée d'une refondation démocratique d'un point de vue culturel.

Comme éléments de définition de la forme de l'État (article 1), la plurinationalité et l'interculturalité constituent les piliers de l'édification du projet de décolonisation annoncé par le Préambule constitutionnel. En réalité, la décolonisation, c'est-à-dire le dépassement des dynamiques séculaires de domination et d'exclusion socioculturelles, apparaît à la fois comme la conséquence et comme le moteur de la mise en marche des axes de la plurinationalité et de l'interculturalité. Sans aller plus loin, indiquons que le texte constitutionnel incorpore à côté des éléments propres au changement de paradigme mentionné, des aspects ancrés dans la plus pure tradition constitutionnelle libérale. Il apparaît que la CPE n'est pas unidirectionnelle, mais offre un panorama d'une intense promiscuité, un amalgame de facteurs en tension qui nous conduit à parler, avec Boaventura Sousa de Santos, d'un État et d'un constitutionnalisme transformateur, « expérimental et transitionnel »¹⁰. Dans le cadre de cette expérimentation transitionnelle, l'un des facteurs d'appréciation les plus importants est sans aucun doute la manière dont se construiront et se déploieront les AIOC comme, par exemple, celle de Jesús de Machaca que nous présentons ci-après.

« JESÚS DE MACHACA : ORGUEIL AYMARA »

« Jesús de Machaca : orgueil aymara ». Tel est le slogan qui apparaît sur le site web de la municipalité élaboré par les autorités locales¹¹. Parmi les municipalités en voie de conversion en AIOC, ce cas est particulièrement intéressant à suivre, du fait de son importance historique comme territoire autochtone et rebelle, paradigme du caractère complexe, conflictuel

9. Ce terme a été proposé par Agustín Grijalva, 2008, « El Estado Plurinacional e Intercultural en la Constitución ecuatoriana de 2008 », *Ecuador Debate*, núm. 75, pp. 49-62.

10. Boaventura de Sousa Santos, 2010, *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*, Abya Yala, Quito, p. 103.

11. http://machaca.cebem.org/index_esp.php

et excluant de la construction de l'État bolivien. L'histoire locale a fait l'objet d'un travail remarquable sur les cinq derniers siècles, coordonné par Roberto Choque, en quatre volumes sous le titre de « Jesús de Machaca : la *marka* rebelle »¹².

L'une des premières expressions de ladite nature rebelle de ce territoire, situé à une centaine de kilomètres au sud-ouest de La Paz, se manifesta au cours de la période républicaine, par une opposition aux tentatives de désarticulation de la propriété communautaire et de la structure organisationnelle des *ayllus*¹³. C'était l'objectif de la *Ley de Exvinculación*, adoptée en 1874, en vertu de laquelle était déclarée la disparition de l'*ayllu* afin de procéder à la parcellisation du territoire et à la remise de titres individuels. La ferme opposition des *ayllus* comme ceux qui composent la *marka* de Jesús de Machaca parvint à paralyser l'application de la loi et à assurer ainsi la continuité de la propriété collective¹⁴.

Un autre épisode important de la résistance locale est le soulèvement de 1921, contre les abus du *corregidor*, autorité locale républicaine non autochtone qui se substitua aux caciques aymaras, les plus hauts dirigeants de la *marka* Jesús de Machaca. Ce soulèvement, étouffé par l'armée, se solda par une cinquantaine de morts¹⁵. C'est cette rébellion qui a sans doute permis aux *ayllus* de Jesús de Machaca de s'autogouverner jusqu'à aujourd'hui sans grande interférence de l'État, mais avec de très faibles ressources étatiques¹⁶.

Pour comprendre le développement de cet autogouvernement, il convient de se référer aux effets de la révolution de 1952. La réforme

12. Roberto Choque et al., 1996, *Jesús de Machaca: la marka rebelde*, CEDOIN, Texas.

13. Les *ayllus* sont des communautés ou groupes de communautés; ils sont aussi et plus globalement des modes d'organisation sociale (clan, lignage, unité territoriale) et productive des peuples andins. Les *ayllus* composent des *markas*: structure organisationnelle collective plus englobante. Le projet de statut autonome de Jesús de Machaca établit les *ayllus* comme des « espaces territoriaux bien définis composés par plusieurs communautés originaires et qui ont leurs propres autorités en accord avec leurs propres normes et procédures. Les autorités suprêmes sont les *Jilir Mallku Awki* et *Jilir Mallku Tayka* » (article 12 III).

14. Toutefois, des expériences historiques comme celle décrite ici se manifestent encore aujourd'hui, pour former une batterie d'attaques contre la Constitution de 2009. L'historien Luis Antezana Ergueta estime par exemple que « d'un point de vue économique, la *Ley de Exvinculación* de 1874 a eu un grand sens démocratique et antiféodal alors que la Constitution actuelle, en ce qui concerne la terre, s'avère finalement antidémocratique et néo-féodale, à l'inverse des proclamations rhétoriques de certaines autorités qui proclament un indigénisme à outrance mais qui, dans les faits, sont les ennemis des autochtones ». (http://www.eldiario.net/noticias/2009/2009_02/nt090209/1_01opn.php).

15. Choque, *op. cit.*

16. Xavier Albó, 2009, « La Marka resistente y rebelde de Jesús de Machaca retoma su autonomía », CIPCA, La Paz, juillet 2009 consulté le 5 mars 2013 (<http://clavero.derechosindigenas.org/wp-content/uploads/2009/09/albo-jesumachaqa.pdf>)

agraire mise en marche en 1953 eut peu d'incidence à Jesús de Machaca, car son territoire collectif s'était maintenu jusqu'alors. Cependant, comme le signale Albó :

Paradoxalement, cette révolution fut aussi celle qui mit le plus en danger le schéma traditionnel d'organisation et d'autogouvernement en tentant de le transformer et de le désagréger en un modèle de syndicats paysans étroitement liés aux brigades rurales du MNR (Mouvement nationaliste révolutionnaire, le parti gouvernemental)¹⁷.

En effet, à partir de ce modèle, le syndicat paysan devait se substituer à l'ancienne communauté dès lors que ses dirigeants étaient les (mêmes) autorités locales. Il ne s'agissait pas d'un simple changement de dénomination car, nous indique Albó :

avec cette nouvelle forme d'articulation à des niveaux nationaux plus amples, apparaissait aussi la fièvre de compter avec plus de sous-centrales paysannes afin d'augmenter leur prestige de manière compétitive (auprès du pouvoir central), ce qui généra des subdivisions dans les anciens *ayllus*¹⁸.

Si dans beaucoup de régions boliviennes la réforme agraire et l'attention de l'État devaient répondre aux problèmes des zones rurales, la formule révolutionnaire provoqua un effet de reconfiguration et d'une certaine manière de désarticulation ou d'affaiblissement communautaire dans les aires où la structure de l'*ayllu* se présentait comme le principal élément de cohésion des réalités locales.

Mais Jesús de Machaca manifesta un nouvel esprit de résistance : « ce nouveau syndicalisme fut réabsorbé par le système d'organisation traditionnelle. [...] Et la *marka* rebelle s'imposa une fois de plus »¹⁹, avec la récupération de l'organisation, des tenues vestimentaires et du symbolisme présyndical, puis plus tard, avec la réémergence du terme d'*ayllu* dans le cadre de la commémoration des « 500 ans de résistance autochtone ». En 1992, les représentants de chacun des domaines territoriaux (*parcialidades de la marka*) fondèrent la Centrale des Ayllus et Communauté de Jesús de Machaca (CACJMA) ainsi que la Centrale des Ayllus de Parcial Arriba (CAPA).

L'étape suivante de cette relation historique tendue entre la *marka* et l'organisation territoriale et administrative de l'État s'inscrit dans le pro-

17. *Ibid.*

18. *Ibidem.*

19. Albó, *op. cit.*, p. 4.

cessus de conversion en municipalité prévu par la Loi de participation populaire, approuvée en 1994. Celle-ci se traduit d'une part par le rejet d'une appartenance territoriale et d'une dépendance politique à l'égard de la municipalité de Viacha (dont le territoire s'étend depuis les limites de La Paz jusqu'à la frontière péruvienne) et d'autre part, par une mobilisation pour la reconnaissance d'autorités locales propres, titulaires de compétences et gestionnaires des ressources décentralisées vers les municipalités du pays. Cet objectif fut atteint grâce à l'insistance des *mallkus* (autorités propres) des deux *parcialidades* de la *marka*. La municipalité de Jesús de Machaca est créée par la loi 2351 du 7 mai 2002 et prend véritablement forme après les élections municipales de 2004, les charges représentatives étant assumées par les autorités traditionnelles de la Marka des Ayllus et Communautés Originaires de Jesús de Machaca (MACOJMA), en vertu de laquelle était présentée leur candidature électorale. Une nouvelle étape fut ouverte par la CPE qui doit conduire cette municipalité à se transformer en AIOC.

LANCEMENT ET PREMIERS BLOCAGES DU PROCESSUS D'AUTONOMIE

Cela nous amène au processus ouvert par la nouvelle Constitution politique de l'État et qui doit conduire la municipalité de Jesús de Machaca à adopter le régime d'autonomie *indigène originaire paysanne* (AIOC). Ce processus est en cours, mais quelques éléments méritent d'être et déjà d'être soulignés. Le premier d'entre eux est le référendum réalisé en décembre 2009 pour adopter le régime d'AIOC. La proposition fut adoptée par 56 % des suffrages exprimés, ce qui est en deçà des espoirs des porteurs du projet. Cette tendance vers des positions moins autonomistes se confirme lors des élections municipales d'avril 2010. Elles s'expliquent par un ensemble complexe d'intérêts individuels et collectifs liés à une proximité accrue avec le gouvernement central. Comme le signale la Fondation Tierra²⁰, dans plusieurs municipalités engagées dans un processus d'adoption du régime d'AIOC, les partis politiques n'ont pas respecté l'élection préalable des autorités désignées par des assemblées locales (*cabildos*) selon leurs propres normes, et ont choisi de présenter leurs propres candidats.

20. Fondation Tierra, 2010, « 11 municipalités en conversion : les AIOC et les résultats des élections municipales » (en espagnol) http://www.ftierra.org/ft/index.php?option=com_content&view=article&id=5297%3Arair&catid=160%3Aapi&Itemid=222

Cela s'est produit à Jesús de Machaca, mais aussi à Chayanta (département de Potosí), Huacaya (département de Chuquisaca) et Charagua (département de Santa Cruz) où la liste du parti au gouvernement national, le Movimiento al Socialismo (MAS), a remporté les élections²¹.

Après ces événements, le processus d'autonomisation de Jesús de Machaca se trouve interrompu. En novembre 2011, les représentants autochtones se sont réunis avec les autorités municipales et le Vice-ministre des Autonomies. Si l'objet de la rencontre était d'approuver formellement le Statut d'autonomie destiné à être envoyé au Tribunal constitutionnel plurinational, trois des quatre districts de la MACOJMA ont exigé la suspension du processus en guise de désaccord avec certaines dispositions de ce document. Cependant, comme cela a été mentionné, Jesús de Machaca compte avec un projet de Statut déjà rédigé qu'il convient d'analyser pour apporter des éléments de réflexion et de débat autour de la portée de la reconnaissance des droits autochtones et plus concrètement, celui du droit à l'autodétermination dans le contexte actuel en Bolivie.

LE PROCESSUS DE (RE)CONSTRUCTION D'UN POUVOIR AUTONOME.

LE STATUT AUTONOMIQUE COMME HYBRIDATION

«La *Marka* autonome originaire de Jesús de Machaca reconstitue sa propre identité, héritée des temps immémoriaux, comme peuple originaire de la civilisation aymara (*jaya mara, qullana marka*) et avec notre propre culture. Notre bonne coexistence avec la nature fut interrompue par le colonialisme inhumain. Depuis que nos ancêtres engagèrent la lutte contre la domination espagnole et contre les Créoles qui tentèrent en vain de s'approprier nos terres, nous n'avons jamais eu de patrons. Depuis lors, la lutte pour l'autodétermination et l'autogouvernement de nos peuples fut constante.»

Ce sont sur ces mots, qui démontrent une auto-conscience rebelle, que s'ouvre le préambule du projet de Statut de Jesús de Machaca, à travers lequel il s'agit de procéder à la *reconstruction* de l'autonomie originaire. Le projet de Statut nous renseigne sur le chemin parcouru pour reconstruire l'autonomie, un chemin qui, dans une certaine mesure, se caractérise par

21. Cette situation est due à son caractère transitoire. Malgré l'existence d'un projet de Statut d'autonomie approuvé par référendum dans toutes ces municipalités, les élections eurent lieu alors que l'adoption définitive du statut n'était pas encore validée. Les nouvelles autorités, transitoires, furent alors élues par le procédé habituel des élections partisans.

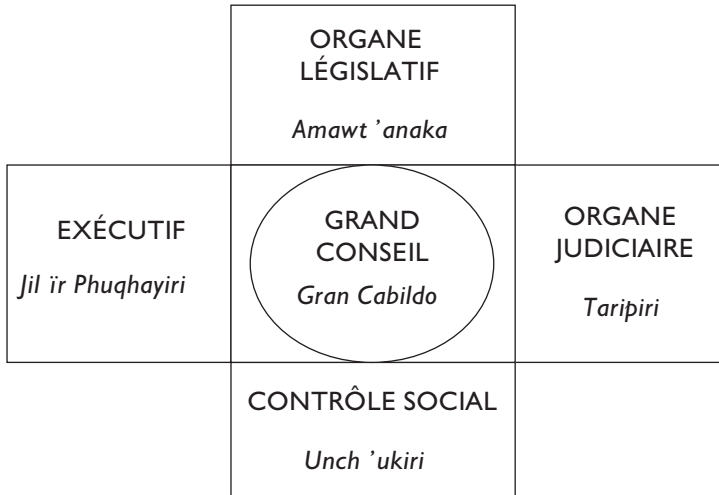
des solutions hybrides. À côté des éléments qui reprennent et ratifient des formes associées à la culture locale, principalement aymara, en apparaissent d'autres qui sont empruntés à la culture occidentale hégémonique tant dans la terminologie utilisée que dans l'essence ou la logique institutionnelle qu'ils représentent.

En termes d'éléments autochtones, on peut relever que parmi les « bases fondamentales de l'autonomie » (titre I) apparaît la dénomination de Marka autonome originale de Jesús de Machaca (MAOJMA) et d'autres aspects, comme la reconnaissance officielle du plurilinguisme (aymara, uchumataqu et espagnol), un ensemble de valeurs et de principes traditionnels²² ainsi que des symboles particuliers comme le costume de *mallku awki* (homme) et *mallku tayka* (femme). Au-delà de ces éléments, il convient de souligner la décision d'incorporer comme base fondamentale de l'autonomie, le droit de la MAOJMA à la consultation préalable (article 5.I) dans les mêmes termes que ceux établis par l'article 30.II.15 de la CPE, auquel s'ajoute le droit « à développer et mettre en œuvre des mécanismes de consultation préalable, libre et éclairée concernant l'application de mesures législatives, exécutives et administratives qui affectent nos intérêts » (article 5.II). Avec cet ajout, la MAOJMA se réserverait un outil politique intéressant : la possibilité d'effectuer ses propres processus de consultation et l'obligation de les mener à bien, indépendamment de ce qu'accomplit ou non l'État dans ce domaine.

Un des apports les plus intéressants de ce projet de statut autonome concerne la structure du gouvernement (titre II). Concrètement, l'article 14 établit que « le gouvernement autonome est structuré selon la forme de la *chakana*, qui représente la croix andine, les quatre saisons de l'année, la croix du Sud et les quatre coins d'une maison ».

22. Parmi ces principes on peut citer les suivants : hommes et femmes dans une seule proposition (*chacha warmi mā amuyt'aru tukupxañani*), ne pas voler (*Jani lunthatasiña*), ne pas paresser (*Jani jayraña*), ne pas mentir (*Jani k'ariña*), ne pas aduler (*Jani llunk'usiña*), respecter la Terre-Mère (*Suma Qamaña*), identité, équilibre, complémentarité et solidarité. Comme valeurs sont nommées : *Mayacht'asiña* (unité), *ayni* (réciprocité), *khuyapayasiña* (solidarité), égalité, *jayma*, *mink'a*, *waki sataqa*, *uywara*, *tuti*, *arunta*, *chhuqhu* et tous les principes établis dans l'article 8 de la Constitution politique.

**Expression de la forme du gouvernement
selon le modèle de la *chakana***



L'autorité suprême qui détient le pouvoir de décision du gouvernement autonome est le Grand Conseil (*Gran Cabildo*) de la MAOJMA, composé des *Mallku Awkis* (hommes) et *Mallku Taykas* (femmes) des différentes *communautés originaires* et *ayllus*. Autorités qui seront élues par les communautés et les *ayllus* selon les normes et procédures propres, bien qu'il soit précisé que l'élection de telles autorités se réalisera « au sein d'une assemblée de la communauté ou par rotation, par attribution d'une autorité délibérante et d'une puissance de commandement qui veille à tous les intérêts de la communauté » (article 15.II).

Selon l'article 24.II, l'élection s'organise sur la base de la démocratie communautaire qui

consiste en l'élection des autorités en accord avec les normes et procédures particulières, de bas en haut, selon le système de *muyta* (rotation par communautés, *ayllus* et unités territoriales, selon le cas) et de *thakhi* (chemin ou niveaux de charge inférieure – *jisk'a thakhi*, ou supérieure – *jach'a thakhi*). L'élection commence au sein des communautés, puis se poursuit dans les *ayllus* et les unités territoriales pour se terminer au sein du Grand Conseil [*Cabildo*] de la MAOJMA.

Il est indiqué qu'une telle élection se réalisera « sur la base de la *sayaña* et *anaqa*²³ que chacun possède, des charges subalternes exercées au cours de gestions antérieures, de son inscription sur le registre électoral et de son recensement au sein de la communauté » et de préférence, elle doit concerner les personnes de moins de 60 ans. Finalement, il est établi que « toutes les autorités originaires exercent leur charge selon la conception duale de *Chacha – Warmi* (homme-femme), mais sans rémunération, dans un esprit *ad honorem* et leur temps de mandat est seulement d'une année » (article 15.VIII). Les « *Mallku Taykas* (femmes) jouissent du même rang d'autorité et des mêmes facultés que les *Mallku Awkis* (hommes) » (article 15.VII).

L'autre domaine dans lequel la marque de fabrique locale semble évidente est celui de la justice. Bien que la structure organisationnelle adopte une dénomination largement étrangère (par ex. « organe judiciaire »), la régulation se définit dans un chapitre intitulé « Notre mode de justice » (articles 29 et suivants) qui présente l'option de formes juridictionnelles particulières. Ainsi, la juridiction se divise en différentes instances en accord avec l'organisation sociale et politique locale. Cela est régulé par l'article 33 qui prévoit :

I- La première instance est privée, familiale ou interfamiliale, avec le soutien de parrains et de parents. II- La seconde instance est communale et sous la responsabilité de son *Jalja Mallku* et de sa *Mallku Tayka*. Les personnes concernées présentent dans un premier temps leur plainte auprès de ces autorités et celles-ci citent les intéressés et les témoins. Elles écoutent et interrogent les deux parties. Elles prennent une décision, délivrent leur jugement et font exécuter la sanction. III- La troisième instance est celle de l'assemblée communale de l'*ayllu* par laquelle l'assemblée prend une décision une fois le cas connu. IV- Si les autorités de l'*ayllu* et de l'assemblée déterminent qu'elles ne peuvent pas résoudre le problème, elles renvoient le cas au Conseil supérieur de justice originaire de la MAOJMA. V- Dans le cas où le Conseil supérieur de Justice originaire de la Marka ne trouve pas de solution, il renverra l'affaire auprès du Grand Conseil (*Cabildo*) qui dictera la sentence définitive.

À côté des dispositions mentionnées, fruit direct de l'évolution des formes locales d'autogouvernement, le Statut offre des éléments qui s'inspirent de manière plus évidente de l'empreinte ou de l'imposition occi-

23. La *sayaña* est la parcelle de terre que chaque famille possède alors que la *anaqa* est la terre de pâturage où peut s'établir temporairement n'importe quelle famille. Ce sont les unités basiques de type familial de l'économie communale.

dentale. Dans certains cas, il s'agit des exigences déterminées par la CPE elle-même ou par la Loi-Cadre des autonomies et de décentralisation. Mais dans d'autres cas, il n'en est pas ainsi. On pourrait alors comprendre qu'il s'agit du résultat d'une certaine inertie mimétique ou bien d'une décision tactique pour se garantir un espace autonome face aux éventuelles tendances re-centralisatrices (ethnocentriques, mono-culturelles) émanant de l'État (au niveau central ou départemental).

Ainsi, l'existence d'une structure de gouvernement qui inclut, en deçà du Grand Conseil (assemblée des autorités communautaires), la division classique entre différents types d'organes (législatif, exécutif et judiciaire, en plus des organes du contrôle social) ne semble pas exigée par la CPE pour les AIOC. En cela, celle-ci se différencie des autres types d'autonomie. L'article 296 de la Constitution précise que « le gouvernement des autonomies *indigène originaire paysannes* s'exercera selon des normes et formes d'organisation propres, avec la dénomination correspondante à chaque peuple, nation ou communauté, établies dans leurs statuts et en adéquation avec la Constitution et la loi ». Pour cette raison, lorsque la Loi-Cadre des autonomies et de décentralisation définit, par son article 12.II, la division des pouvoirs comme formule nécessaire aux entités autonomes, on doit comprendre ici que cette mesure exclut les AIOC²⁴.

De la même manière, on voit cette tendance mimétique (ou tactique) dans certains autres aspects comme les conditions requises pour être élu membre de l'Assemblée législative originaire autonome de Jesús de Machaca. En plus des normes locales, on y mentionne l'article 287 de la CPE lorsqu'en réalité celle-ci laisse à la marge de telles exigences pour les AIOC (puisque'elle les régule dans un chapitre suivant). La même chose se produit pour la détermination du temps du mandat que le Statut fixe à cinq ans, tant pour l'exécutif que pour le législatif, « en conformité » comme cela est affirmé avec les dispositions constitutionnelles (articles 285 et 288).

Sur les formes d'élection, en plus de la démocratie communautaire qui se réfère à l'élection des autorités des communautés originaires et des *ayllus*, le statut de Jesús de Machaca prévoit des formes de démocratie représentative qui seront validées par l'élection de membres des organes législatifs, exécu-

24. Pour faire en sorte que soit compatible une telle prévision légale avec le droit à l'autodétermination des nations et peuples *indigène originaire paysans* (article 30.II.4, de la CPE), on pourrait interpréter que dans le cas des AIOC, on ne doit pas nécessairement appliquer cette division des organes, de sorte que ces peuples pourraient disposer librement de leur propre structure de gouvernement. Si on entend que la rédaction de l'article 12.II de la Loi-Cadre des autonomies et de décentralisation n'admet pas une telle exception, alors elle pourrait être considérée comme inconstitutionnelle.

tifs et judiciaires. Concrètement, il est prévu que « soit reconnue la démocratie représentative comme mécanisme de renforcement de la démocratie communautaire » (article 24.III). De ce point de vue, la solution hybride s'impose puisqu'on prévoit que « les représentants des organisations politiques par la voie de la démocratie représentative devront être présentés par les bases, les communautés, et provenir des cinq unités territoriales » (article 24.IV) alors que ce sera le Grand Conseil (*Cabildo*) qui décidera « avec trois mois d'anticipation de chaque acte électoral, de l'admission des organisations politiques pour la voie de la démocratie représentative. Il devra émettre une résolution dans laquelle sont mentionnés les noms des organisations politiques et le nombre de celles-ci » (art. 24.V).

Enfin, on se doit de mentionner le chapitre concernant les compétences assumées par la MAOJMA qui, de nouveau, sont tributaires d'un langage et d'une logique indubitablement ancrés dans la culture juridique occidentale. Dans cette partie, le statut se limite à reprendre ce qui est établi par la CPE et la Loi-Cadre des autonomies et de décentralisation qui distinguent les compétences exclusives, partagées et concurrentes et subdivisent, avec précision terminologique, chacune de ces compétences. Dans ce champ des compétences, sujet à de possibles conflits avec les autres formes d'entités autonomes (y compris les institutions centrales de l'État), il ne reste sans doute d'autres solutions aux AIOC que de ratifier et de statuer la distribution de ces compétences établie par la Constitution. Or cela n'exclut pas que l'outil qui doit accompagner la (re)construction de l'autonomie autochtone se voit sans doute converti en un instrument hybride, construit pour partie de formes et de concepts propres mais aussi de structures et de logiques qui, bien que certaines soient déjà intégrées, continuent d'être, pour une bonne partie d'entre elles, étrangères, colonisatrices.

CONCLUSION

Ce chapitre a voulu développer l'idée que le processus qui doit donner naissance à la création des AIOC est extrêmement révélateur des forces, des limites et des tensions d'un projet qui dessine une perspective de décolonisation par la rencontre de formes organisationnelles culturellement différentes. Sans doute l'inclusion des institutions autochtones au sein même du cadre institutionnel de l'État constitue-t-elle un défi fascinant qui, jusqu'à présent, n'a jamais été intégré dans un projet de constitution à un tel degré. Cependant nous savons que l'usage du langage et de la

logique juridico-politique d'un État qui a servi de manière séculaire d'instrument de domination est toujours présent et qu'il possède une puissance énorme d'entraînement qui, nous l'avons vu, est remarquable dans l'outillage normatif que doivent reprendre les bases des autonomies *indigène originnaire paysannes* en situation de formulation de statut.

Bien qu'un certain degré de scepticisme soit toujours nécessaire face à la portée transformatrice des textes normatifs, nous avons souhaité mettre en évidence la manière dont le discours juridique formalisé continue à conserver un pouvoir ou une dimension rituelle, ce qui est sans doute une conséquence de la domination libérale et capitaliste. Il s'agit d'une charge symbolique qui fait qu'en certaines occasions, le discours est perçu comme l'outil nécessaire à la lutte pour modifier le rapport de forces.

Un autre thème important qui resurgit de notre analyse concerne la portée de la Constitution bolivienne de 2009 : jusqu'à quel point celle-ci génère-t-elle – que cela soit désirable ou non – une trajectoire de synthèse interculturelle entre des conceptions distinctes, entre des institutions culturellement différenciées ? Luis Tapia a nommé ce projet constitutionnel bolivien « la recherche du noyau du commun » (*la búsqueda del núcleo de lo común*), produit du dialogue des peuples et des cultures qui maintiennent dans le même temps leurs propres institutions. Cela serait, pour cet auteur, l'un des grands défis du projet plurinational²⁵.

Dans une perspective opposée, nous trouvons ce que Silvia Rivera a voulu désigner par le terme aymara de *ch'ixi* qui signifierait « une couleur produite de la juxtaposition, sous formes de points ou de taches, de deux couleurs opposées ou contrastées ». Par ce terme, Rivera refuse la notion d'hybridité proposée par García Canclini pour qui « l'hybridité est la possibilité de mélange entre deux éléments duquel peut naître un troisième élément complètement nouveau », un groupe social « capable de faire fusionner les traits de ses ancêtres dans un mélange harmonieux et avant tout inédit ». À l'inverse, la notion de *ch'ixi* est similaire à celle de « société bigarrée » proposée par Zavaleta et détermine la coexistence en parallèle de multiples différences culturelles qui ne fusionnent pas mais qui se rejettent ou se complètent. Chacune se reproduit indépendamment depuis la profondeur du passé et établit une relation contentieuse avec les autres qui l'entourent²⁶.

25. Luis Tapia, 2006, *La invención del núcleo común. Ciudadanía y gobierno multisocietal*, Buenos Aires, CLACSO.

26. Silvia Rivera Cusicanqui, 2010, *Ch'ixinakax utxiwa: una reflexión sobre prácticas y discursos descolonizadores*, Buenos Aires, Tinta Limón, p. 70.

Sans doute, s'agit-il du débat des plus riches et à la fois des plus complexes auquel se trouve confrontée la construction d'un État qui se proclame « plurinational communautaire » et « interculturel » mais aussi « État unitaire social de droit » (article 1 de la Constitution). Le devenir de la conformation réelle de ce type d'État annoncé par la Constitution bolivienne va en grande partie dépendre de la portée et des dynamiques générées par le projet de (re)construction des autonomies propres des peuples autochtones. À travers l'exemple de Jesús de Machaca, nous avons cherché à souligner certaines tendances que le processus en question a pu générer jusqu'à présent.

JEAN LECLAIR

Institutions autochtones et traditions juridiques nationales articulations et contradictions : le cas canadien

En guise d'introduction, quelques informations fondamentales doivent être données. Avec un territoire couvrant près de 10 millions de kilomètres carrés, le Canada est le deuxième plus grand pays du monde. La structure politique canadienne est fédérale, le Canada comptant un gouvernement central, dix gouvernements provinciaux et trois territoires fédéraux, dont un, le Nunavut, est majoritairement composé d'Inuit. Environ 95 % de la population canadienne habite dans les cent premiers kilomètres au nord de la frontière canado-états-unienne. C'est donc dire que le Moyen Nord et le Grand Nord sont avant tout peuplés par les peuples autochtones canadiens. C'est aussi dans ces régions que se trouvent les ressources naturelles qui, encore aujourd'hui, jouent un rôle essentiel dans l'économie des provinces canadiennes. Elles sont donc le lieu de sérieux conflits entre développement économique et aspirations autochtones.

Les peuples autochtones – composés, aux termes du paragraphe 35(2) de la Loi constitutionnelle de 1982, « des Indiens, des Inuit et des Métis » – représentent moins de 3 % de la population totale du Canada, soit un peu plus d'un million de personnes. De ce nombre, environ 61 % sont des « Indiens » au sens de la Loi fédérale sur les Indiens – lesquels sont répartis

entre quelque 620 « bandes » –, environ 34 % sont Métis et environ 5 % sont Inuit. Huit autochtones sur dix habitent dans les provinces à l'ouest du Québec et dans le nord du pays. Mentionnons également qu'à ce jour environ 54 % de la population autochtone habite en milieu urbain. En outre, l'imbrication étroite des existences autochtone et allochtone – car aujourd'hui, un autochtone sur deux unit son existence à un allochtone – rend de plus en plus difficile l'identification de ce qui fait l'« authenticité » autochtone. Enfin, les autochtones canadiens sont situés au bas de toutes les échelles socio-économiques.

Après avoir brossé un court tableau de l'organisation politique canadienne et du pouvoir d'autorégulation ou d'autonomie gouvernementale actuellement reconnu aux communautés autochtones, je donnerai un aperçu du problème que soulève la saisie, par le droit constitutionnel canadien, des questions identitaires autochtones. En conclusion, j'examinerai certains des obstacles épistémologiques qu'une conception statocentrique du droit pose à l'élaboration de solutions juridiques appropriées et durables au problème de la coexistence autochtones-allochtones.

ORGANISATION DU POUVOIR

Le Canada est une fédération où tous les pouvoirs sont réputés avoir été distribués de manière exhaustive entre l'État central et les dix provinces. Conformément à la Loi constitutionnelle de 1867, les Indiens et les Inuit relèvent de l'autorité exclusive du parlement central. En ce qui concerne les Métis, l'identité de l'ordre de gouvernement compétent à leur égard fait actuellement l'objet d'un débat judiciaire. À l'instar des Indiens et des Inuit, ils tomberont fort probablement sous la coupe du gouvernement central.

À ce partage de l'*imperium* correspond un partage du *dominium* qui vient compliquer grandement la question autochtone. En effet, les provinces et non l'État central sont propriétaires du domaine public revendiqué par les peuples autochtones comme territoires traditionnels. Autrement dit, l'autorité exclusivement compétente pour légiférer relativement aux questions foncières autochtones, c'est-à-dire l'État central, n'est pas propriétaire du domaine public qui abrite les territoires revendiqués. Toute négociation territoriale requiert donc l'intervention des deux ordres de gouvernement – fédéral et provincial.

Rappelons que, avant 1982, sous réserve des droits de prélèvement que prévoient les traités signés par certains peuples autochtones avec la Cou-

ronne, et sous réserve de droits territoriaux assez nébuleux reconnus par les tribunaux, les droits fonciers autochtones reconnus par le droit positif étaient confinés à ceux que l'État colonisateur leur avait expressément attribués depuis la période du contact. Les « réserves indiennes » constituent l'exemple par excellence. Non seulement celles-ci sont unilatéralement octroyées par l'État, mais l'usage que peut en faire un conseil de bande est étroitement encadré par la Loi sur les Indiens¹.

Qu'en est-il du pouvoir législatif ou réglementaire exercé par les peuples autochtones eux-mêmes? Sauf en de rares exceptions, la question de l'autonomie gouvernementale autochtone ne s'est pas véritablement posée avant l'enchâssement, aux termes du paragraphe 35(1) de la Loi constitutionnelle de 1982, des « droits ancestraux et issus de traités des peuples autochtones ». Avant 1982, sous réserve de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois dont il sera question plus loin, tout pouvoir réglementaire reconnu aux autochtones découlait d'une simple délégation de pouvoir accordée par l'un ou l'autre ordre de gouvernement. Par exemple, les Conseils de bande, principaux organes politiques des bandes indiennes, ont non seulement été créés par la Loi fédérale sur les Indiens, dont la première mouture date de 1876, mais cette dernière délimite avec précision l'étendue des pouvoirs réglementaires que ces conseils peuvent exercer. Des lois similaires viennent baliser le pouvoir de réglementation des établissements métis.

En vérité, non seulement l'autonomie gouvernementale autochtone n'a pas été encouragée, mais, depuis le milieu du XIX^e siècle jusqu'au milieu des années 1970, le Canada a plutôt cherché à détruire les autorités politiques traditionnelles des peuples autochtones dans le but d'assimiler ces derniers – principalement les Indiens. La Loi fédérale sur les Indiens avait précisément pour objectif de faire des Indiens des Euro-Canadiens « pure laine ». Cette loi existe toujours, et malgré les réformes dont elle a fait l'objet, elle demeure un instrument au terme duquel la vie des Indiens est régulée par l'État du berceau au tombeau. Toutefois, et de manière paradoxale, en encarcant les Indiens sur le territoire exigu de leurs réserves, cette loi leur a permis de préserver jusqu'à ce jour une part importante de leur différence. Il ne faudrait pas croire que les 2267 réserves indiennes viennent étrangler la population allochtone, car elles ne représentent que

1. Un grand nombre de lois fédérales assujettissent expressément les Indiens. La loi sur les Indiens, quoique la plus importante, n'est qu'une loi fédérale parmi plusieurs autres à laquelle les Indiens sont expressément assujettis.

0,2 % de la superficie totale du pays. L'exiguïté des réserves est d'ailleurs à l'origine d'un grand nombre des problèmes auxquels sont aujourd'hui confrontés les Indiens.

LES TRAITÉS ANCIENS ET MODERNES

Est-ce à dire qu'au Canada aucun groupe autochtone ne bénéficie d'une autonomie politique imperméable à l'intervention étatique? Autrement dit, est-ce que tous les pouvoirs politique et réglementaire exercés par les peuples autochtones sont le produit d'une délégation par l'État? Quoique les tribunaux aient jusqu'à ce jour refusé de faire du paragraphe 35(1) de la Loi constitutionnelle de 1982 un tremplin vers la reconnaissance d'un droit ancestral à l'autonomie gouvernementale, il n'en reste pas moins que quelques traités modernes reconnaissent maintenant une véritable autonomie politique – quoique limitée – à certaines communautés autochtones. Or, du fait de leur enchâssement constitutionnel aux termes de ce même paragraphe 35(1), les « droits issus de traités » ne peuvent être abrogés unilatéralement par l'État canadien. En outre, toute tentative de modifier unilatéralement les termes de ces ententes devrait satisfaire le test de justification élaboré par les tribunaux, ce qui ne serait pas une mince affaire. Avant de parler de ces traités modernes, il faut toutefois les distinguer des traités dits historiques. Les droits établis par ces ententes sont également élevés au statut de normes constitutionnelles depuis 1982. Toutefois, comme nous le verrons maintenant, leur portée est limitée à des questions foncières.

Depuis l'arrivée des Européens, plusieurs ententes ont été signées avec les peuples autochtones. Il en a été ainsi avec la France, par la suite avec la Grande-Bretagne et, enfin, avec le Canada. Les traités signés avant le début du XVIII^e siècle visaient avant tout à nouer des alliances stratégiques de nature économique et militaire. Ces ententes ne comportaient aucune disposition relative aux droits territoriaux. Par la suite, avec la montée en puissance du pouvoir impérial, les négociations ont emprunté un cours différent. Avec la défaite française, l'indépendance des États-Unis et l'écroulement du marché de la fourrure, d'alliés militaires et économiques, les autochtones deviendront, dès le début du XIX^e siècle, des obstacles au développement du territoire. Les traités signés à partir de cette époque jusqu'en 1923 auront donc tous pour finalité principale l'obtention du consentement des nations autochtones à l'abandon de leurs droits territoriaux en échange de minuscules réserves et de la reconnaissance de certains droits relatifs au prélèvement des ressources

faunique et halieutique. Les ententes les plus importantes sont certainement les 11 traités dits « numérotés » conclus entre 1871 et 1923 et dont le champ d'application couvre presque entièrement les territoires situés à l'ouest de l'Ontario, exception faite d'une très grande partie de ce qui est aujourd'hui la Colombie-Britannique.

En 1923, le Canada a cependant décidé de ne plus signer de traités avec les autochtones. Entre 1927 et 1951, la Loi sur les Indiens a même formellement interdit aux bandes de recueillir des fonds pour financer leurs revendications territoriales, sans avoir au préalable obtenu l'autorisation du Département des affaires indiennes. Les tribunaux forceront toutefois le gouvernement à renouer avec la négociation des traités au cours des années 1970.

Les traités signés avant 1923, bien souvent conclus conformément aux protocoles diplomatiques autochtones, n'en ont pas moins tous été rédigés dans une langue inconnue des signataires autochtones, ce qui allait rendre leur interprétation délicate et controversée. Ajoutons à cela que, contrairement aux traités modernes, les traités « historiques » sont souvent fort laconiques, ce qui ouvre encore une fois la porte à de multiples interprétations. Enfin les tribunaux canadiens ne reconnaissant pas à ces traités le statut de conventions au sens du droit international, ils pouvaient donc, avant l'adoption du paragraphe 35(1) de la Loi constitutionnelle de 1982, être abrogés unilatéralement par l'autorité fédérale. Il importe de souligner que, quoi qu'il en soit de leur autorité selon les termes du droit positif canadien, pour les autochtones, les traités sont porteurs d'une charge symbolique extraordinairement puissante. Ils témoignent, selon eux, de la nature égalitaire – de nation à nation, pour reprendre l'expression consacrée – du rapport qu'ils entretiennent depuis toujours avec les Euro-Canadiens.

Ce n'est qu'en raison de décisions rendues par la Cour suprême (dont le rôle sera examiné plus loin), décisions reconnaissant aux autochtones de vagues droits fonciers dépourvus de tout enracinement constitutionnel, que les autorités canadiennes ont mis en place des mécanismes de négociation de traités au début des années 1970. Le gouvernement fédéral étant à la fois juge et partie aux termes de ces processus – c'est lui par exemple qui juge de la recevabilité et, en dernier ressort, du bien-fondé de la revendication – constitue l'un des principaux problèmes soulevés par la politique fédérale de revendications globales. Il n'en reste pas moins que, entre 1975 et 2009, cette politique a permis la signature de 23 ententes globales. Ces ententes ne mettent pas en péril la structure constitutionnelle de l'État canadien. Elles visent plutôt la mise en place d'institutions

gouvernementales autochtones adaptées aux besoins et aux capacités de la partie autochtone négociatrice et qui s'emboîtent à la structure fédérale canadienne actuelle. On pense, par exemple, aux institutions établies par la Convention de la Baie James et du Nord québécois, ou encore, par le Traité Nisga'a. Les groupes autochtones qui sont en mesure d'établir le rapport de force nécessaire et qui arrivent à négocier de telles ententes s'en montrent généralement satisfaits.

La première entente moderne signée par le Canada depuis 1923 avec des nations autochtones, en l'occurrence les Cris, les Inuit et les Naskapis du Québec, a été la Convention de la Baie-James et du Nord québécois en 1975. À cette époque, le gouvernement fédéral assujettissait encore toute négociation à une renonciation, par la partie autochtone, de l'entièreté de ses droits ancestraux. La négociation, pour reprendre l'expression d'un avocat cri, se faisait «avec le fusil sur la tempe». Néanmoins, il ne fait aucun doute que les Cris ont su tirer leur épingle du jeu. Quand ils ont jugé que le gouvernement du Québec ne s'acquittait pas de ses obligations en regard des termes du traité, ils n'ont pas hésité à le traîner en justice. Confronté à ces poursuites judiciaires, le gouvernement du Québec a préféré signer une entente complémentaire en 2002, connue sous le nom de Paix des Braves.

Les institutions gouvernementales établies conformément à ces traités peuvent varier quant à leur forme et quant à l'étendue des pouvoirs qu'elles sont autorisées à exercer. Par exemple, la Convention de la Baie-James a soustrait les communautés crie à l'application de la Loi sur les Indiens – mais non pas à toutes les lois fédérales et provinciales – et mis en place les institutions politiques et administratives suivantes. L'administration quotidienne et les matières d'intérêt local relèvent de l'autorité des neuf bandes crie qui continuent d'être dirigées par un chef appuyé d'un conseil (tous élus). Toutefois, les grands dossiers intéressant toute la nation crie relèvent du Grand Conseil des Cris. Composé de 20 personnes (un grand chef et un sous-chef élus par tous les membres de la nation, les chefs des neuf communautés et un autre représentant élu en provenance de chaque bande crie), cet organe s'occupe de la négociation des ententes avec les gouvernements et s'intéresse à toutes les questions politiques qui touchent l'ensemble de la nation crie. La mise en œuvre des ententes signées et des décisions prises par cette institution politique ressortit de la compétence de l'administration régionale crie dont le conseil est identique à celui du Grand Conseil.

Ce modèle fédéral inspire également les nouvelles institutions nisga'a. Ces dernières sont constituées d'un gouvernement central (*Nisga'a Lisims*

Government) et de trois villages (*Nisga'a Village Governments*). Dans l'éventualité d'un conflit, les normes du premier ont prépondérance sur celles des deuxièmes. À l'instar de la composition du Grand Conseil des Cris, l'assemblée législative du *Nisga'a Lisims Government* appelée *Wilp Si'ayuukhl Nisga'a* est en partie composée de représentants élus des communautés locales (*Nisga'a Village Governments*).

Même si la Convention de la Baie-James et le traité Nisga'a établissent un partage des pouvoirs très complexes entre les ordres de gouvernement autochtone, provincial et fédéral, ces ententes n'en reconnaissent pas moins une autonomie politique véritable à leurs signataires, autonomie qui peut s'abriter derrière le bouclier de la Constitution grâce au paragraphe 35(1) de la Loi constitutionnelle de 1982.

La négociation des traités n'exige plus, comme ce fut le cas avec la Convention de la Baie-James et du Nord québécois, une extinction tous azimuts des droits ancestraux préexistants. Pour assurer la sécurité juridique, un modèle d'extinction résiduelle est plutôt prévu. Ainsi, est réputé éteint tout droit non défini dans le traité (voir par exemple, les articles 23 à 26 du chapitre 2 du *Nisga'a Final Agreement*). Quant aux droits prévus par le traité lui-même, ils sont définis comme étant une confirmation de droits existants². Dans une telle perspective, on ne peut donc dire du traité qu'il éteint les droits ancestraux préexistants ou qu'il les remplace. Il ne fait plutôt qu'en constater l'existence et en fixer l'étendue. Il ne se substitue plus aux droits ancestraux. Il vient plutôt les préciser, les enrichir, les encadrer, etc. Cela peut sembler aux non-juristes rien de plus qu'une entourloupette linguistico-juridique, mais sur le plan symbolique – et, en vérité, sur le plan formel – c'est une grande victoire pour les autochtones. Cette approche leur permet d'affirmer que le traité *ne substitue pas* de nouveaux droits aux anciens, mais qu'il délimite plutôt le champ d'application de pouvoirs *inhérents* (par opposition à des pouvoirs simplement délégués par l'État). En outre, par leur enclassement constitutionnel, les droits ainsi constatés bénéficient d'une protection contre toute intervention étatique injustifiée.

2. Le préambule du *Nisga'a Final Agreement* édicte: «*WHEREAS the Parties intend their relationship to be based on a new approach to mutual recognition and sharing, and to achieve this mutual recognition and sharing by agreeing on rights, rather than by the extinguishment of rights...*». Quant à l'article 23 du chapitre 2 du traité, il prévoit: «*This Agreement exhaustively sets out Nisga'a section 35 rights [c'est-à-dire les droits ancestraux nisga'a], the geographic extent of those rights, and the limitations to those rights, to which the Parties have agreed...*».

LES DROITS ANCESTRAUX ET LA COUR SUPRÊME DU CANADA : LA CONSTITUTIONNALISATION DE L'IDENTITÉ AUTOCHTONE

La négociation de traités a été nettement encouragée par l'entrée en vigueur de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 qui édicte que « les droits existants – ancestraux ou issus de traités – des peuples autochtones du Canada sont reconnus et confirmés ». On aurait pu croire que la Cour suprême du Canada, appelée à interpréter cette disposition, ouvrirait peut-être la porte à la reconnaissance d'un droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. Ce n'est pas ce qui s'est produit. À la différence de l'approche états-unienne qui consiste à reconnaître aux tribus autochtones un résidu de souveraineté politique – en tant que « nations domestiques dépendantes » – et qui les autorise donc à exercer un pouvoir législatif limité à l'intérieur des frontières de leurs territoires de réserve, les tribunaux canadiens n'ont encore jamais reconnu de tels droits de nature *politique* aux peuples autochtones. Jusqu'à présent, la Cour suprême a refusé de reconnaître que les Conseils de bandes et leurs équivalents métis et inuit pouvaient prétendre être détenteurs d'un résidu de souveraineté inhérente. En droit positif, ces institutions demeurent donc des créatures de l'ordre juridique canadien, exerçant des pouvoirs délégués qui, par leur nature et leur étendue, s'apparentent à ceux qu'exercent les municipalités.

Dédaignant l'approche états-unienne, les tribunaux canadiens ont plutôt embrassé une perspective d'essentialisme culturel dans leur définition des droits ancestraux. Ce faisant, ils se sont refusé à reconnaître expressément aux peuples autochtones un droit général à l'autodétermination. En 1990, dans la toute première décision d'importance relative à l'interprétation de l'article 35, la Cour suprême devait affirmer :

Il convient de rappeler que bien que la politique britannique envers la population autochtone fût fondée sur le respect de leur droit d'occuper leurs terres ancestrales... dès le départ, on n'a jamais douté que la souveraineté et la compétence législative, et même le titre sous-jacent, à l'égard de ces terres revenaient à Sa Majesté [c'est-à-dire à l'État canadien]³.

3. Sauf exceptions clairement signalées, toutes les citations à venir sont tirées des décisions suivantes de la Cour suprême du Canada : *R. c. Sparrow*, [1990] 1 R.C.S. 1075 ; *R. c. Van der Peet*, [1996] 2 R.C.S. 507 ; *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, [1997] 3 R.C.S. 1010 ; *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817 ; *R. c. Marshall* ; *R. c. Bernard*, [2005] 2 R.C.S. 220, 2005 CSC 43 ; *Nation haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)*, [2004] 3 R.C.S. 511, 2004 CSC 73 et *R. c. Sappier* ; *R. c. Gray*, [2006] 2 R.C.S. 686, 2006 CSC 54. Toutes ces décisions peuvent être téléchargées à partir du site *CanLII* de l'Institut canadien de l'information juridique : <http://www.canlii.org/fr/ca/csc/>.

Il est incontestable que la Cour ne voulait pas, en fondant un droit à l'autonomie gouvernementale sur l'article 35, se trouver ainsi reconnaître l'existence d'un troisième ordre de gouvernement dans le paysage constitutionnel canadien, un tel ordre de gouvernement pouvant abriter son action derrière le bouclier de la protection conférée par cette disposition constitutionnelle. Pareille reconnaissance d'une souveraineté politique limitée aurait entraîné une grande instabilité, plusieurs questions fondamentales restant encore sans réponse : qui sont les titulaires de cette souveraineté ? Les quelque 620 bandes indiennes ou les nations reconstituées ? Sont-ce, par exemple, les 11 communautés innues du Québec et du Labrador qui sont titulaires de cette souveraineté ou une éventuelle nation innue reconstituée⁴ ? Qu'en est-il des communautés métisses dont l'identité demeure problématique ? Qui serait assujetti à ce pouvoir inhérent ? Les membres de la bande habitant sur le territoire ou résidant sur la réserve de celle-ci, ou tous les membres de la bande, y compris les non-résidents ? Et qu'en est-il des Autochtones en milieu urbain qui composent plus de 50 % de la population autochtone canadienne ? Toutes ces questions soulèvent le problème déchirant de la « citoyenneté » autochtone. Sur le fondement de quels critères décidera-t-on de l'appartenance d'une personne à une communauté autochtone donnée ? Le refus de reconnaître l'existence d'une souveraineté politique autochtone inhérente a bien sûr provoqué la déception, sinon la colère des autochtones. Plusieurs auteurs, dont certains d'origine autochtone, ont vertement critiqué le raisonnement de la cour qui sera brièvement exposé dans les pages qui suivent⁵. Avant d'analyser ce contentieux autochtone, il importe toutefois de souligner le rôle prépondérant joué par les tribunaux dans la tradition juridique canadienne.

En tout premier lieu, il faut rappeler que les traditions constitutionnelles canadienne et québécoise sont toutes deux des excroissances de la tradition juridique⁶ anglaise, c'est-à-dire qu'elles plongent leurs racines dans la tradition du droit anglais et non du droit français. Contrairement à cette dernière, la tradition juridique anglaise a toujours reconnu un rôle prépondérant aux tribunaux dans l'élaboration du droit. En d'autres termes,

4. Dans les faits, les gouvernements négocient avec les communautés individuelles (les « bandes »).

5. Voir Leonard Rotman, 1997, « Creating a Still-Life Out of Dynamic Objects: Rights Reductionism at the Supreme Court of Canada », *Alberta Law Review*, vol. 36, pp. 1-8. ; et Russel Barsh et James Youngblood Henderson, 1997, « The Supreme Court's *Van der Peet* Trilogy: Naive Imperialism and Ropes of Sand », *McGill Law Journal*, vol. 42, pp. 993-1009.

6. J'entends par « tradition juridique » une façon de penser, de produire et d'interpréter le droit. On parle de « tradition » parce que ce savoir-faire, cette culture juridique, est le fruit d'un ensemble de phénomènes qui se sont déployés dans la très longue durée.

lorsque survient un litige soulevant une question de droit constitutionnel (c'est-à-dire, pour faire court, un litige entre un justiciable et l'État), les tribunaux sont appelés à le résoudre en faisant appel, non seulement à la constitution écrite, mais également à des *précédents* judiciaires. De tels précédents, comme le mot le laisse entendre, sont des décisions rendues antérieurement par des tribunaux de grande instance (par exemple, la Cour suprême du Canada) et dont on juge qu'ils «font autorité». En outre, si la constitution écrite est silencieuse ou incomplète sur un sujet donné, et s'il n'existe aucun précédent sur cette même question, un tribunal est alors en mesure de *créer* une règle de droit à laquelle les gouvernements et les justiciables devront se plier. On aura compris que ce pouvoir confère une puissance et un prestige d'envergure aux tribunaux des pays de tradition juridique anglaise, comme le Canada. Compte tenu de ce qui précède, il ne faudra donc pas s'étonner, en lisant la suite de ce texte, du rôle capital joué par la Cour suprême dans la définition des droits constitutionnels autochtones.

En second lieu, il faut savoir que, dans la logique propre au droit constitutionnel canadien (en réalité, il serait plus juste de dire: propre à la majorité des systèmes constitutionnels), une norme constitutionnelle a prépondérance sur *toute* autre norme juridique, que ce soit une loi, un règlement, un décret, etc. Bref, les deux ordres de gouvernement, fédéral et provincial, sont tenus de respecter la Constitution. Toute violation de cette dernière entraîne une sanction d'inconstitutionnalité. On aura donc compris qu'en enchâssant les «droits ancestraux et issus de traités» dans la Loi constitutionnelle de 1982, le constituant en a fait des droits qui ne peuvent être enfreints impunément par une loi fédérale ou provinciale. On verra que, même si cette protection n'est pas absolue, elle n'en constitue pas moins un atout majeur dans les mains des peuples autochtones du Canada. Examinons maintenant le contentieux autochtone.

Désireuse de repousser les limites des décisions qu'elle avait rendues avant 1982, mais se refusant à emboîter le pas aux tribunaux américains, la Cour suprême du Canada a donc choisi une troisième voie: celle de la constitutionnalisation de l'identité culturelle autochtone. Le plus haut tribunal a donc fondé la légitimité des droits ancestraux, non pas sur un vestige de souveraineté autochtone toujours existante, mais sur «l'occupation antérieure du Canada par des sociétés autochtones distinctives». Ainsi justifiée par l'occupation antérieure autochtone, et non par la reconnaissance des nations autochtones comme corps politiques autonomes, la définition donnée à l'expression «droit ancestral» – et à la sous-catégorie

du « titre aborigène »⁷ dont il sera question plus loin – sera donc marquée, comme nous le verrons maintenant, par la centralité de ce lien au territoire et par la spécificité de la culture autochtone par rapport – il serait même plus juste de dire par opposition – à la culture euro-canadienne.

La Cour suprême, après avoir insisté sur le fait que les « droits ancestraux reconnus et confirmés par le paragraphe 35(1) doivent tendre à concilier la préexistence des sociétés autochtones et la souveraineté de Sa Majesté », a défini comme suit un droit ancestral : « ... pour constituer un droit ancestral, une activité doit être un élément d'une coutume, pratique ou tradition faisant partie intégrante de la culture distinctive du groupe autochtone qui revendique le droit en question⁸. » À cet impératif de spécificité culturelle s'en ajoute un autre. Puisque l'occupation du territoire par les autochtones *avant* l'arrivée des Européens est le fondement des droits ancestraux, la Cour suprême souligne que « c'est à cette période antérieure au contact que les tribunaux doivent s'attacher dans l'identification des droits ancestraux ». C'est donc dire que pour être authentiquement autochtone, une activité devra avoir été exercée avant le contact avec les Européens, être intimement liée au mode de vie du groupe revendicateur et n'avoir donc pas été le fruit exclusif d'une influence européenne⁹. En somme, une pratique, une activité ou un mode de vie dépourvu d'« authenticité » autochtone ne pourra jamais être qualifié de droit ancestral.

C'est ce qui explique que les droits ancestraux reconnus jusqu'à présent possèdent tous un caractère « hollywoodien » autochtone. Ainsi, on

7. Aucune raison logique ne permet d'expliquer pourquoi l'on parle de titre « aborigène » et de droits « ancestraux ». D'ailleurs, la distinction n'existe pas en anglais où l'on fait référence aux *aboriginal rights* : et *aboriginal title*. Cette nomenclature arbitraire a probablement pour origine une décision unilatérale des traducteurs officiels des décisions de la Cour suprême du Canada.

8. On notera que le test développé par la Cour ne renvoie pas à des normes autochtones, mais bien à des pratiques et à des activités. Des contraintes d'espace m'empêchent d'examiner la place faite en droit positif canadien au droit autochtone proprement dit, c'est-à-dire aux normes autochtones endogènes orales ou écrites. Je me contenterai de dire que, actuellement, la place faite à la normativité développée par les autochtones est minuscule. En outre, à ce jour, aucun traité n'a autorisé la mise en place de tribunaux autochtones. C'est donc dire que les litiges portant sur l'interprétation à donner au droit développé par les nouvelles institutions créées aux termes des traités sont entendus par les tribunaux étatiques fédéraux et provinciaux.

9. Dans l'espoir de limiter la dimension essentialisante du test proposé, la Cour a tenu à « dissiper l'idée que la pratique antérieure au contact sur laquelle repose le droit revendiqué doit être au cœur de l'identité de la société, c'est-à-dire constituer le trait distinctif le plus déterminant. La preuve de l'existence d'un droit ancestral n'a jamais été soumise à ce critère. Notre Cour a clairement décidé que le demandeur doit uniquement établir que la pratique faisait partie intégrante de la culture distinctive de la société autochtone concernée avant son contact avec les Européens ». Cette modulation du test vient adoucir quelque peu la folklorisation de l'identité autochtone qu'il engendre.

a reconnu des droits de faire la chasse ou la pêche à des fins de subsistance ; on a également reconnu le droit de récolter du bois à des fins domestiques sur les terres de la Couronne traditionnellement utilisées à cette fin par le groupe revendicateur. Et, jusqu'à présent, bien que les tribunaux aient reconnu à certains groupes autochtones un droit ancestral de prélever une ressource sur une base commerciale, ils ont toujours souligné que ce droit n'autorisait pas « l'accumulation de richesses illimitées », mais garantissait simplement à leur titulaire « une subsistance convenable ».

Il faut cependant se garder de toute exagération. En effet, cette définition a permis à certains groupes autochtones de faire des gains substantiels. Les droits de pratiquer la chasse ou la pêche à des fins de subsistance ainsi que le droit de récolter du bois à des fins domestiques ont un impact majeur sur la survie économique des communautés autochtones¹⁰. Mais, quoi qu'il en soit de ces succès, la démarche culturaliste de la Cour n'en coule pas moins les autochtones dans le moule d'une identité partiellement fossilisée et fait de ce qu'ils étaient, par opposition à ce qu'ils sont devenus, l'unité de mesure de leurs droits. Bien sûr, la Cour autorise les autochtones à exercer de manière moderne les droits ainsi reconnus. Nul besoin donc de chasser avec un arc. Néanmoins, la reconnaissance de droits en fonction de l'occupation du territoire et de la spécificité autochtone des activités du groupe au moment du contact avec les Européens – dont la date varie selon les nations en fonction des aléas de l'histoire – momifie la culture et l'identité autochtones. Ajoutons à cela que la date charnière n'est pas la même, selon que l'on est Métis ou Indien.

Les droits ancestraux ne sont pas limités à ces pratiques ou activités. Les tribunaux ont en effet reconnu la possibilité pour des groupes autochtones de faire la démonstration d'un titre aborigène, dont on a dit plus haut qu'il constituait une sous-catégorie des droits ancestraux. Le titre aborigène ne garantit pas simplement le droit de faire des activités sur un territoire donné, il confère un « droit au territoire lui-même ». Comme l'a affirmé la Cour suprême : « [L]e titre comprend le droit d'utiliser le territoire détenu en vertu de ce titre pour diverses fins qui ne doivent pas nécessairement être des aspects de coutumes, pratiques et traditions autochtones faisant

10. Puisque la définition donnée par la Cour suprême ouvre également la porte à la reconnaissance de « coutumes, pratiques et traditions qui ne se rattachent pas à un territoire », certaines pratiques qui ne sont pas tributaires d'un enracinement territorial spécifique peuvent également briguer le statut de droit ancestral. Il en va ainsi, par exemple, de l'adoption coutumière. Cf. Ghislain Otis, 2011, « La protection constitutionnelle de la pluralité juridique : le cas de l'« adoption coutumière » autochtone au Québec », *Revue générale de droit*, vol. 41, pp. 567-609.

partie intégrante d'une culture autochtone distinctive». C'est donc dire que, contrairement à la revendication d'un droit ancestral dont la portée sera toujours limitée à une activité pré-contact, la revendication d'un titre pourrait déboucher sur le droit, pour un groupe autochtone, de faire du développement hydroélectrique ou minier, pour ne donner que ces deux exemples. Il importe de souligner que le droit attribué l'est à titre exclusif. Il est opposable à tous, qu'ils soient non autochtones ou membres d'autres nations autochtones.

Faire la preuve d'un titre aborigène est cependant encore plus difficile que d'établir l'existence d'un droit ancestral. Comme l'occupation antérieure est au fondement même du titre, «le groupe autochtone qui revendique le titre doit démontrer qu'il occupait les terres en question *au moment où la Couronne a affirmé sa souveraineté sur ces terres*» (je souligne). Il doit faire la preuve que cette occupation était exclusive. La Cour suprême a déclaré qu'une occupation exclusive s'entendait «de l'intention et de la capacité [d'un groupe autochtone] de garder le contrôle exclusif» d'un territoire donné. Plus spécifiquement, sans avoir à démontrer qu'il a effectivement exclu des intrus de son territoire, le groupe doit démontrer qu'il «a exercé un contrôle effectif [...] qui permet raisonnablement de conclure que le groupe pourrait avoir exclu d'autres personnes s'il l'avait voulu». En conséquence, la Cour a conclu que des «actes d'intrusion isolés ou la présence autorisée d'autres groupes autochtones ne portent pas atteinte à l'exclusivité». Si l'on ajoute à cela que l'occupation suppose une utilisation régulière de secteurs bien définis du territoire, on comprendra que ce test a rendu presque impossible la reconnaissance d'un titre aborigène aux groupes autochtones de tradition nomade. En effet, la Cour a refusé d'accepter que la preuve d'une présence occasionnelle associée à des actes indiquant une intention d'occuper le territoire pouvait permettre d'établir l'existence d'un titre aborigène. Comme seule une occupation exclusive pouvait appuyer la revendication d'un droit exclusif d'utilisation, elle a jugé que le «passage dans un territoire ou son utilisation dans le cadre d'un mode de vie nomade ne fondera pas nécessairement un titre sur celui-ci».

Toutefois, compte tenu des difficultés de preuve évoquées plus haut, la Cour suprême, depuis 2004, impose aux deux ordres de gouvernement – gouvernements central et provinciaux – un devoir de consultation et d'accommodement des peuples autochtones pour éviter la détérioration des droits ancestraux et issus de traités de ces derniers. À partir de quel moment les gouvernements fédéral et provinciaux sont-ils tenus de consulter et d'accommoder les intérêts autochtones? La Cour est d'avis que deux

éléments doivent être établis par la partie autochtone demanderesse : « cette obligation prend naissance lorsque la Couronne [le gouvernement] a connaissance, concrètement ou par imputation, de l'existence potentielle du droit [ancestral ou issu d'un traité] ou titre ancestral revendiqué et envisage des mesures susceptibles d'avoir un effet préjudiciable sur celui-ci ». La Cour a reconnu ce devoir de consultation et d'accommodement dans le but avoué de forcer les parties allochtones et autochtones à trouver une solution négociée à leurs conflits. Ce changement de cap témoigne également d'une reconnaissance des difficultés soulevées par la définition donnée par la Cour aux droits ancestraux.

Les ententes négociées en termes de cette obligation de consulter et d'accommoder ne sont pas sans intérêt pour les autochtones puisqu'une fois conclues, elles bénéficient d'une protection constitutionnelle. En effet, rappelons-le, depuis 1982, la compétence du Parlement fédéral et des provinces à l'égard des peuples autochtones du Canada n'est plus sans limites. La Cour suprême a établi que, dans la mesure où l'existence de droits ancestraux ou de droits issus de traités est démontrée, les deux ordres de gouvernement doivent satisfaire à un test relativement rigoureux, s'ils entendent porter atteinte à ces droits.

Qu'en est-il de l'impact, sur le droit positif, de l'adhésion du Canada à la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones ? Le 11 novembre 2010, après s'y être refusé pendant trois ans, le Canada a finalement adhéré à la Déclaration adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU le 13 septembre 2007. Comme je le soulignerai plus loin, cette adhésion tardive n'a d'ailleurs été faite que du bout des lèvres.

Ce document qui, en droit positif international, n'a pas en lui-même d'effet contraignant, n'en demeure pas moins un outil qui, en raison de sa charge symbolique, peut entraîner des conséquences normatives importantes. Certains tribunaux nationaux s'y sont déjà référés pour appuyer un argumentaire favorable aux peuples autochtones¹¹. Sans entrer dans les détails, on peut affirmer qu'à bien des égards les droits reconnus dans la Déclaration sont plus nombreux et plus ambitieux que ne le sont ceux reconnus par la Cour suprême du Canada. Il reste donc à voir si la Cour suprême aura recours à la Déclaration pour infléchir l'interprétation qu'elle a jusqu'ici adoptée. La chose n'est pas impossible, car elle a déjà déclaré qu'un document international qui n'a pas été formellement adopté par

11. Aurelio Cal, *et al. v. Attorney General of Belize*, Cour suprême du Belize (Claim 121/2007), le 18 octobre 2007, par. 131-133 (<http://www.elaw.org/node/1620>; site visité le 28 mai 2012).

l'ordre de gouvernement compétent en droit interne peut néanmoins produire des effets juridiques, dans la mesure où les « valeurs » qu'il exprime « peuvent... être prises en compte dans l'approche contextuelle de l'interprétation des lois et en matière de contrôle judiciaire ».

Rappelons cependant que, dans son énoncé appuyant la Déclaration, le gouvernement fédéral a sybillinement énoncé que son adhésion était conditionnelle au fait que « les principes de la Déclaration [pouvaient être interprétés] de façon conforme à [la] Constitution et à son cadre juridique », et que ce « cadre unique... demeurera[it] la pierre angulaire de nos efforts visant à promouvoir et à protéger les droits des Autochtones canadiens »¹². On se serait attendu à plus de la part d'un gouvernement qui, en juin 2008, s'est excusé pour le traitement inhumain infligé pendant des décennies aux dizaines de milliers d'enfants parqués dans les pensionnats indiens. À la lumière des modifications législatives adoptées par le gouvernement conservateur de M. Harper en décembre 2012, il est indéniable que celui-ci n'a strictement aucune intention de mettre en œuvre la Déclaration, bien au contraire¹³.

CONCLUSION

Le droit canadien et, à dire vrai, le droit en général, y compris le droit international, soulèvent des problèmes de nature épistémologique trop souvent ignorés. Faute de mesurer les obstacles épistémologiques générés par notre propre discipline, nous risquons, en tant que juristes, de nuire à la cause autochtone plutôt que d'y contribuer¹⁴.

Le principal problème soulevé par le droit positif, c'est le caractère « autosuffisant » que lui attribuent les juristes. À les entendre, le droit posé par l'État ou les institutions internationales se suffirait à lui-même. Une

12. Énoncé du Canada appuyant la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones http://www.international.gc.ca/indig-autoch/un_declaration_nov2010_onu.aspx?lang=fra&view=d (site consulté le 28 mai 2012).

13. Pour un bref exposé de ces modifications et du danger qu'elles soulèvent pour les peuples autochtones, voir Assemblée des Premières Nations, Loi fédérale omnibus : Projet de loi C-38 : Loi sur l'emploi, la croissance et la prospérité durable et Projet de loi C-45 : Loi de 2012 sur l'emploi et la croissance, le 18 décembre 2012 (http://www.afn.ca/uploads/files/12-12-18_omnibus_summary_next_steps_ff.pdf; site consulté le 20 janvier 2013).

14. La perspective développée ici est largement inspirée des travaux de Lon L. Fuller, 2001 [1981], *The Principles of Social Order. Selected Essays of Lon L. Fuller*, édition révisée, introduction par Kenneth I. Winston, Hart Publishing, Oxford, et de Pierre Noreau, 2011, « L'épistémologie de la pensée juridique : de l'étrangeté... à la recherche de soi », *Les Cahiers de Droit*, vol. 52, pp. 687-710.

fois la règle énoncée, la réalité sociale marcherait au pas. Le droit « prend toujours la forme d'une prophétie autoréalisatrice »¹⁵. Dans la perspective statocentrique, l'autorité du droit loge à l'extérieur de la réalité sociale. Elle repose sur l'autorité du souverain, quel que soit le nom qu'on lui donne. Le pouvoir du droit s'exerce donc toujours du haut vers le bas. Cette perspective épistémologique qui dédaigne trop souvent le contexte et place tout le pouvoir entre les mains de l'État ne devrait nous étonner qu'à moitié. En effet, le droit n'est généralement pas perçu par les juristes comme une discipline dont la finalité est de rendre compte ou de comprendre la réalité sociale, mais, au contraire, comme une discipline qui aspire à plaquer sur cette réalité un emporte-pièce normatif. Comme le dit Noreau¹⁶ « contrairement à l'ambition scientifique qui est d'objectiver une certaine compréhension des choses, l'ambition juridique est le formatage du monde ».

Je pense que toute solution juridique pertinente et durable au problème soulevé par la différence autochtone requiert des juristes l'adoption d'une nouvelle lunette épistémologique. Le droit n'est jamais une révélation, une vérité à laquelle, une fois informés de son existence, tous se plieraient sans faillir. Pour sortir de nos ornières intellectuelles, il faut appréhender le droit comme une entreprise collective et non comme l'expression d'une seule volonté, celle de l'État. Il faut y voir un effort continu, avec ses avancées et ses reculs, dont l'objet – constamment fuyant – consiste à construire un cadre normatif et institutionnel commun. D'où l'harmonie nécessaire entre les normes juridiques formelles et les attentes de ceux qui y sont assujettis. Faute d'harmonie, l'entreprise de régulation sociale se brisera sur l'écueil de l'ineffectivité, par suite du refus des justiciables d'y obéir, des normes adoptées.

Envisagée dans cette perspective, la fonction du droit consiste à rendre prévisibles les comportements des uns et des autres en cherchant à révéler et à stabiliser les attentes mutuelles de ceux-ci. Les vecteurs de réalisation de ce processus de stabilisation des attentes mutuelles des citoyens peuvent passer par l'adoption de lois, par la négociation de contrats, par la conclusion de traités, par l'arbitrage judiciaire, par la médiation, par des rencontres diplomatiques, etc. Nous avons tous besoin de certitude, et c'est ce qu'incarne le principe de primauté du droit, mais nous n'avons pas toujours besoin de coercition. Bien sûr, certains comportements marginaux appelleront toujours le recours à cette dernière, mais, en général, la force et

15. Noreau, 2011, *op. cit.*, p. 692.

16. Noreau, 2011, *op. cit.*, p. 691.

la légitimité du droit reposent plutôt sur son enracinement social et sur la volonté spontanée du citoyen d'y obéir. On l'ignore trop souvent, mais un grand nombre de normes formelles ne sont que supplétives, habilitantes ou déclaratoires.

Il n'en faut pas conclure que le rôle du droit est simplement d'homologuer les rapports de forces existants. Il peut et il doit encourager l'ajustement mutuel des attentes dans le sens d'une plus grande justice. Un citoyen peut être encouragé à modifier son attitude. Toutefois, le point d'Archimède du droit, tel qu'il est entendu dans la perspective épistémologique défendue ici, n'est jamais situé à l'extérieur de la réalité sociale. Il s'appuie bel et bien sur elle. Dans cette perspective, on aura compris que les changements en droit sont le produit d'une dynamique qui va du local vers l'universel et non l'inverse. Notre pensée, il est vrai, est clôturée par un ensemble de facteurs contingents. Mais, à partir de cette matrice, on peut très certainement appréhender l'étranger, l'étrange, le différent. Il n'y a pas de limite à ce qu'on peut embrasser. L'ethnicité cognitive est un mythe. Si le droit ne peut être détaché du social, il ne s'ensuit pas pour autant qu'il doive être sanglé dans une camisole de force identitaire.

Bien sûr, dans cette perspective, l'entreprise juridique est vouée à l'échec si les différents acteurs ne prennent pas acte de leur interdépendance mutuelle et de leur besoin les uns des autres. Encore une fois, je pense que l'exemple viendra du bas. C'est aux communautés de proximité de nous montrer le chemin, de faire des abrégés que sont, par exemple, les articles de la Déclaration, les fondements d'un véritable discours de réconciliation. Si les communautés allochtones et autochtones qui sont voisines les unes des autres parviennent à s'entendre pour réguler leurs interdépendances mutuelles sur un ensemble de normes communes, alors peut-être y aura-t-il de l'espoir.

En conclusion, si on peut dire du droit que c'est une entreprise morale, cela tient moins à sa correspondance avec une norme abstraite éthérée qu'à la qualité des interactions qu'il est en mesure d'encourager, non pas entre des « citoyens » abstraits, mais entre des êtres humains faits de chair et d'os.

CLIVE BALDWIN ET CYNTHIA MOREL¹

Recourir à la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones dans des actions en justice

La Déclaration sur les droits des peuples autochtones adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies représente une avancée majeure dans le développement et l'expression des droits des peuples autochtones, tout au moins sur le papier. Aucun autre instrument universel n'avait jusqu'à répertorié ces droits avec autant de précision que la Déclaration et ses 46 articles. Tout comme la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées de 2006, la Déclaration montre une nouvelle façon de construire le droit international où les personnes concernées participent activement à l'élaboration d'un document exhaustif sur leurs droits. Néanmoins, pour que tous ces droits reconnus dans la Déclaration puissent être garantis et mis en œuvre de manière concrète, il faudra passer par le contentieux. En notre qualité d'avocats, nous montrerons dans ce chapitre comment recourir à une déclaration non-contraignante dans les juridictions nationales et internationales pour rendre ces droits effectifs.

1. Nous reproduisons, avec l'aimable autorisation des auteurs et de la maison d'édition, ce chapitre qui a été publié sous le titre «Using the United Declaration on the Rights of Indigenous Peoples in Litigation», in Stephen Allen, Alexandra Xanthaki, (eds), 2011, *Reflections on the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, Oxford, Hart Publishing Ltd. Traduction Isabelle Auguste.

Le contentieux a joué un rôle de plus en plus grand dans la protection des droits des peuples autochtones au cours de ces dernières décennies. Des peuples autochtones ont réussi à faire reconnaître certains de leurs droits majeurs dans des instances nationales ou internationales, créant ainsi des précédents sur lesquels d'autres peuples se sont reposés ailleurs. Comme les communautés concernées connaissent mieux leurs droits et comment les défendre, la tendance est de plus en plus au contentieux stratégique dans les affaires autochtones.

La nouvelle Déclaration, exhaustive et universelle, arrive donc à un moment qui pourrait être des plus opportuns pour le contentieux des droits autochtones. Mais c'est la manière dont les activistes et les praticiens du droit l'utiliseront au cours de la prochaine décennie qui déterminera en grande partie si la Déclaration est une référence juridique pour les peuples autochtones ou un guide utile, ou tout simplement un document utopique sans impact réel sur la vie des personnes qu'elle est censée protéger.

Dans ce chapitre, nous nous intéresserons tout d'abord à la juridicité de la Déclaration en droit international et dans le droit interne de certains États. Nous verrons notamment comment celle-ci a déjà été utilisée dans le contentieux et dans des jugements. Nous nous pencherons ensuite sur l'absence de définition de l'expression « peuple autochtone ». Nous nous interrogerons sur son importance dans le contentieux et sur le rôle de la Déclaration dans la reconnaissance de groupes autochtones particuliers. Enfin, nous verrons comment recourir à la Déclaration pour mieux renforcer la protection de droits fondamentaux (comme les droits fonciers et ceux découlant des injustices historiques) qui ont déjà fait l'objet de litiges importants. Les nombreuses références à l'expérience africaine s'expliquent par notre travail de défense dans l'*Affaire Endorois*, la première affaire devant la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples portant sur les droits fonciers autochtones².

LA JURIDICITÉ DE LA DÉCLARATION

La Déclaration devra d'abord être acceptée comme un instrument ayant une incidence en droit international ou national pour que les avocats, les activistes et surtout les juges, puissent y avoir recours. Plus spéci-

2. *Minority Rights Group International and CEMIRIDE (on behalf of the Endorois Community v. Kenya*, Communication 276/2003. La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a rendu son jugement public en février 2010.

fiquement, la Déclaration devra être perçue comme un document faisant foi pour pouvoir répondre efficacement aux problèmes autochtones. De prime abord, elle ne peut être considérée comme tel car elle n'est pas un traité juridiquement contraignant. De ce fait, personne ne pourra invoquer la Déclaration devant un tribunal en lui confiant son interprétation et sa mise en œuvre. Par ailleurs, contrairement aux traités des droits de l'homme de l'ONU, la Déclaration n'a pas son propre organe spécialisé pour contrôler ses violations, ou encore orienter minutieusement son interprétation par des Observations générales.

Il n'empêche que la Déclaration peut encore devenir un texte juridique de référence. *A minima*, de nombreuses années de discussions ont donné lieu à un cadre universel consolidant le droit des peuples autochtones. En cela, la Déclaration a une légitimité sans égale comme référence dans le contentieux les concernant. Comme l'a souligné Rodolpho Stavenhagen, ancien Rapporteur Spécial des Nations unies, dans une étude parue en février 2007, avant l'adoption de la Déclaration par l'Assemblée générale :

En étant adoptée par le Conseil des droits de l'homme, la Déclaration est devenue un cadre de référence obligatoire pour les activités tant du Conseil lui-même que du Haut Commissariat aux droits de l'homme et des autres organismes des Nations unies. Elle devra aussi orienter les travaux des organes chargés de surveiller l'application des traités relatifs aux droits de l'homme. La Déclaration doit être prise en considération dans tout débat portant sur les futures normes internationales relatives aux questions autochtones, aussi bien dans le cadre du système international de protection des droits de l'homme que dans celui des mécanismes régionaux ou spécialisés. Son adoption donnera en outre un nouvel élan à la cristallisation du droit coutumier qui émerge à propos des droits des peuples autochtones au niveau international, et, dans ce sens, elle devra motiver des réformes législatives et inspirer les décisions des tribunaux internes³.

La Déclaration en droit

La Déclaration contribuera à cristalliser un droit coutumier qui émerge au niveau international comme l'a noté l'ancien Rapporteur Spécial. Il est bien connu que le droit coutumier se démontre par la preuve « d'une

3. Nations unies, *Étude du Rapporteur Spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples autochtones*, Rodolfo Stavenhagen, UN Doc A/HRC/4/32 (2007), para.79, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/111/00/PDF/G0711100.pdf?OpenElement>

pratique générale, acceptée comme étant le droit⁴». Les 143 votes en sa faveur (seulement 4 contre⁵ et 11 abstentions) après de nombreuses discussions sont la preuve d'une acceptation générale des principes posés dans la Déclaration. Il est important de souligner que ceux qui l'ont soutenue viennent des quatre coins de la planète car la reconnaissance des peuples autochtones et de leurs droits a souvent été associée, à tort, à quelques lieux seulement (surtout les Amériques) et non pas à la majeure partie du monde⁶. La Déclaration marque un progrès notable car avant elle les seuls traités portant sur les droits des peuples autochtones sont la Convention 107 et la Convention 169 de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) – l'une est imparfaite et l'autre n'avait recueilli que 19 ratifications au moment de l'adoption de la Déclaration⁷.

L'opinio juris est réputée difficile à évaluer mais la Déclaration est rédigée dans un langage juridique positif et non pas sous une forme de pure exhortation, ce qui pourrait contribuer à sa reconnaissance comme droit coutumier. Elle ne comporte pas non plus de limites comme celles que l'on trouve dans l'article 1(3) de la Convention 169 de l'OIT. D'autres facteurs tels le soin accordé au processus de rédaction et l'opposition à son adoption par crainte d'un engagement contraignant suggèrent que la Déclaration a été perçue par les États comme pouvant avoir un effet juridique. De plus, dans le court laps de temps depuis l'adoption de la Déclaration, l'action de gouvernements et de tribunaux dans des pays comme le Japon, la Bolivie et le Belize montre comment certains pays (ou tribunaux nationaux) perçoivent déjà la Déclaration comme créatrice de conditions pour agir.

Cet appel à agir est inscrit dans l'article 42 de la Déclaration, qui demande à ce que les États «favorisent le respect et la pleine application des dispositions de la présente Déclaration et veillent à en assurer l'efficacité». La Bolivie y a répondu de la manière la plus explicite en incorporant

4. Statut de la Cour internationale de justice, Art. 38.

5. L'Australie, l'un des quatre pays a voté contre, a annoncé son soutien à la Déclaration le 3 avril 2009, suivie par la Nouvelle-Zélande en avril 2010. Le Canada et les États-Unis ont annoncé qu'ils renvoyaient leur position sur la Déclaration.

6. Voir par ex. Aide Mémoire, Groupe Africain, Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones, 9 novembre 2006, www.ipac.org/za/uploads/docs/Africanaidememoire.pdf.

7. Les peuples autochtones du monde entier ont rejeté en masse la Convention 107 de l'OIT appelant à l'adoption de nouvelles normes qui reconnaissent leurs droits en tant que peuples séparés et distincts. La Conférence Internationale du Travail a révisé la Convention 107 et adopté une nouvelle Convention (OIT 169) en 1989. Par conséquent, l'ancienne Convention n'est plus ouverte à ratification mais reste en vigueur dans les pays qui l'ont ratifiée et qui n'ont pas encore ratifié la Convention 169.

la Déclaration dans son droit interne le 7 novembre 2007⁸. On pourra désormais invoquer directement la Déclaration devant les tribunaux de ce pays. Au Belize, la Cour suprême a confirmé que la Déclaration pouvait être invoquée aux plus hauts niveaux des juridictions nationales, même dans les pays qui n'ont pas formellement intégré son contenu en droit interne. Dans l'esprit de l'article 42 qui impose aux gouvernements le devoir de favoriser le respect et la pleine application des dispositions de la Déclaration, la Cour suprême de Belize a montré que les articles de la Déclaration pouvaient avoir un effet contraignant dans son droit interne. Dans l'affaire *Cal c. Belize*⁹, elle a soutenu que le Belize, pour avoir voté en faveur de la Déclaration, avait une obligation de respecter le droit de propriété des peuples autochtones qui y est reconnu. La Cour a soutenu que, comme les dispositions sur la propriété représentaient des « principes généraux du droit international », ces articles de la Déclaration avaient la même force que les dispositions d'un traité.

Cal représente le jugement le plus vigoureux à ce jour sur la nature contraignante de la Déclaration. Néanmoins, il est clair que la Déclaration peut être utilisée comme elle l'a été en tant que source de droit et de repère pour interpréter les droits internes pertinents (ou des articles dans des traités de droit de l'homme) devant des instances nationales ou internationales, et pour rédiger des lois dans de nombreuses parties du monde. Dans *Peuple Saramaka c. le Suriname*, le premier jugement sur une affaire de droits autochtones au niveau international depuis l'adoption de la Déclaration, la Cour interaméricaine des droits de l'homme a explicitement utilisé la Déclaration comme source afin de savoir si une communauté devait donner son consentement préalable et informé avant toute utilisation de ses terres par une tierce personne¹⁰. La Cour a attiré l'attention sur le fait que le Suriname, en votant en faveur de la Déclaration, avait expressément soutenu son article 32 en vertu duquel « la consultation ne doit pas être considérée comme une fin en soi, mais doit permettre de respecter l'intérêt de ceux qui utilisent la terre¹¹ ». La Cour constitutionnelle colom-

8. Dans la loi nationale 3760 sur les droits des peuples autochtones dont le texte est la copie conforme de la Déclaration.

9. *Aurelio Cal et communauté Maya de Santa Cruz c. Belize*; et *Manuel Coy et Communauté Maya de Conejo c. Belize*, Affaires regroupées n° 171 & 172, 2007, Cour suprême du Belize (18 octobre 2007)

10. Affaire du *Peuple Saramaka c. le Suriname* (Séries C n° 172) IACHR 5 (28 novembre 2007), para. 131.

11. *Ibid.*, voir note de bas de page 131 de l'arrêt.

biennne s'est beaucoup appuyée sur les principes du projet de Déclaration, dans une affaire portant sur le problème du consentement préalable et informé¹². Dans une autre affaire, en 2006, cette même Cour s'est référée expressément au droit au consentement préalable et informé, à ceux liés au partage de la terre, de même qu'à l'exploitation de ressources naturelles contenus dans la Déclaration (encore au stade de projet)¹³.

Même si au préalable les droits autochtones ont été timidement acceptés en Afrique, on a également eu recours et soutenu la Déclaration sur ce continent. Au niveau régional, cela s'est manifesté par l'adoption d'un avis juridique de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples sur la Déclaration¹⁴. La pression qu'elle a exercée sur l'Union africaine pour qu'elle revienne sur sa décision de rejeter la Déclaration est également importante, venant du gardien même des droits de l'homme du système régional africain. Ces premiers pas en avant ont ensuite ouvert la voie au succès du premier cas de droits fonciers autochtones devant la Commission africaine et à son adoption par l'UA en février 2010¹⁵. La Commission africaine s'est beaucoup appuyée sur les dispositions de la Déclaration pour soutenir ses conclusions sur les violations des droits à la terre et aux ressources naturelles de la communauté Endorois, de ses droits culturels et religieux, et de son droit au développement.

Cette jurisprudence s'est construite sur des références initiales aux principes du projet de Déclaration dans les juridictions internes en Afrique, dès 2006. La Haute Cour du Kenya a par exemple traité de la participation publique¹⁶. Les San ont remporté une victoire décisive dans une affaire concernant leurs droits fonciers¹⁷ devant la Haute Cour du Botswana dont le jugement reposait beaucoup sur les principes de la Déclaration, comme l'obligation des gouvernements de respecter les systèmes autochtones

12. Cour Constitutionnelle de Colombie, Arrêt SU.383/03, Consultation préalable, droit à l'intégrité culturelle et ethnique/Communauté autochtone (Comunidad Indígena-Consulta previa, acción de tutela, derecho a la integridad étnica y cultural de la comunidad indígena).

13. Cour Constitutionnelle de Colombie, Arrêt T-880/2006.

14. Avis juridique de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples sur la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones, 41^e Session Ordinaire, Accra, Ghana, mai 2007.

15. *Affaire Endorois* (n1).

16. *Rangal Lemeiguran c. le Procureur Général* [2006] Haute Cour de Nairobi, 18 décembre 2006, www.kenya.org. L'arrêt rendu avant l'adoption de la Déclaration sur les droits des peuples autochtones cite les articles 3 (sur l'égalité) et 7 (sur le principe de consentement libre, préalable et informé) de la Convention 169 de l'OIT. L'article 3 correspond à l'article 2 de la Déclaration. L'article 7 correspond aux articles 10, 11(2), 19, 28(1), 29(2) et 32(2) de la Déclaration.

17. *Sesana c. le Procureur Général* (52/2002) [2006] BWHC 1 (13 décembre 2006).

de droit foncier et le lien intrinsèque entre la préservation de la culture autochtone et le droit à la vie des peuples autochtones. Il est remarquable qu'on ait pu s'appuyer autant sur les principes de la Déclaration dans un arrêt avant même son adoption. La Cour constitutionnelle sud-africaine a également eu recours aux principes inscrits dans la Déclaration dans l'Affaire *Richtersveld* où, reconnaissant les lois et pratiques traditionnelles de cette communauté, elle a conclu que le droit sud-africain pouvait reconnaître à une communauté autochtone des droits à la terre¹⁸.

L'Asie offre quelques exemples positifs à ce jour (mais très peu) sur la mise en œuvre des droits autochtones. Les Philippines, qui ont adopté une Loi sur les droits des peuples autochtones (LDPA) en 1997, comptent parmi les exceptions notables, du moins sur le papier¹⁹. Malgré des obstacles entravant sa mise en œuvre effective, il faut tout de même noter que d'un point de vue purement normatif, la LDPA s'accorde avec de nombreuses normes présentes dans la Déclaration. En fait, elle comporte une référence explicite à la « Déclaration universelle des droits des peuples autochtones, » qui, on l'imagine, doit se lire comme la Déclaration de l'ONU sur les droits des peuples autochtones, même si au moment de son adoption la Déclaration n'existait que sous la forme de projet²⁰. La Déclaration pour la promotion et la protection des droits autochtones doit encore trouver sa place en Asie mais le changement significatif du Japon à l'égard des peuples autochtones, décrit plus bas, montre bien son potentiel au niveau gouvernemental et législatif. Si les gouvernements reconnaissent la Déclaration, alors les tribunaux doivent faire de même.

Des règles minimales

Selon l'article 43 de la Déclaration, les droits reconnus dans la Déclaration constituent des normes minimales. Cet article se lit conjointement avec l'article 1 en vertu duquel les peuples autochtones ont le droit, à titre collectif ou individuel, de jouir pleinement de l'ensemble des droits de l'homme et des libertés fondamentales reconnus par le droit internatio-

18. *Alexkor Ltd c. Communauté Richtersveld*, Cour Constitutionnelle d'Afrique du Sud, octobre 2003.

19. Les règles et réglementations d'application de la loi 8371 de la République, connue sous le nom de la Loi sur les droits des peuples autochtones (1997).

20. La référence se trouve sous la règle VI, section 10, traitant des droits à la propriété intellectuelle (un écho à l'article 31 de la Déclaration).

nal. Ainsi, les pays restent liés aux traités internationaux qu'ils ont signés pour protéger les droits de l'homme, liés aussi au droit coutumier, ou à la pratique interne qui égale ou dépasse les protections offertes par la Déclaration. La Déclaration peut expliquer ou compléter ces droits en ajoutant en particulier une dimension collective. Elle ne peut en aucun cas servir à enlever des droits aux peuples autochtones²¹. Pour ce qui est des règles contraignantes internationales de valeur identique ou supérieure, la Convention 169 de l'OIT reste pour ses signataires une règle minimale. Une adhésion de « bonne foi » nécessite d'ailleurs un niveau de protection comparable aux dispositions de la Déclaration, avec l'exception notable du droit à l'autodétermination²².

Recourir à la Déclaration dans le contentieux international les organismes onusiens

La Déclaration peut et doit par conséquent être utilisée pour tout litige portant sur des droits autochtones reconnus par au moins l'une de ses dispositions. Pour les organismes de traité de l'ONU, pour lesquels le contentieux est souvent possible en utilisant leurs procédures de recours, le point de départ devrait être les conditions de l'article 42 de la Déclaration :

[l'] Organisation des Nations unies, ses organes, en particulier l'Instance permanente sur les questions autochtones, les institutions spécialisées, notamment au niveau des pays, et les États favorisent le respect et la pleine application des dispositions de la présente Déclaration et veillent à en assurer l'efficacité.

On peut déduire de cette clause que les organismes de traités et tous les autres organismes judiciaires de l'ONU peuvent fonder leurs décisions en accord avec la Déclaration.

21. Arts 37 et 45 de la Déclaration. Voir aussi Art. 53 de la Convention européenne des droits de l'homme : « Aucune des dispositions de la présente Convention ne sera interprétée comme limitant ou portant atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales qui pourraient être reconnus conformément aux lois de toute Partie contractante ou à toute autre Convention à laquelle cette Partie contractante est partie » ; et la Convention américaine relative aux droits de l'homme, Art. 29 (b) « Aucune disposition de la présente Convention ne peut être interprétée comme... (b) restreignant la jouissance et l'exercice de tout droit ou de toute liberté reconnus par la législation d'un État partie ou dans une convention à laquelle cet État est partie ».

22. On revient aux limites posées sous l'Art 1(3) de la Convention 169 de l'OIT qui enlève aux détenteurs de droit tout droit associé à un « peuple » en droit international. Or, le premier droit associé à un peuple en droit international est bien évidemment celui de l'autodétermination (internationale).

Bien que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) ne contienne pas de clause explicite sur les droits autochtones, l'article 27 a généré une jurisprudence abondante portant sur les droits autochtones tels que la participation publique, la représentation, les droits communautaires et les droits fonciers²³. La Déclaration peut et devrait être utilisée maintenant comme guide pour interpréter ces droits tels qu'ils s'appliquent aux peuples autochtones. Plus particulièrement cependant, le PIDCP et le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PDESC) affirment dans leur article 1 commun un droit d'une importance fondamentale pour les peuples autochtones : le droit à l'autodétermination. Pour évaluer si la Déclaration peut aider dans le contentieux sur l'autodétermination, on doit d'abord comprendre les deux obstacles majeurs qui ont empêché les peuples autochtones d'ester en justice pour faire reconnaître ce droit inclus dans l'article commun 1.

Tout d'abord, le Protocole facultatif au PIDCP, qui permet aux victimes de violations de droits de l'homme d'envoyer des pétitions au Comité des droits de l'homme, a été limité par le Comité à des pétitions d'individus plutôt que de groupes. Bien que certaines communautés aient réussi à faire des réclamations collectives, les communications à cet organe sont généralement des revendications individuelles, ou des revendications d'individus affectés par des problèmes similaires dans une communauté. Cependant, le Comité a maintenu qu'il ne pouvait pas répondre aux réclamations de violations présumées de l'article 1, même soumises par un peuple identifiable²⁴. Dans ce contexte, les seuls cas de droits autochtones qui ont pu être plaidés sous l'article 27 sont ceux d'individus vivant en communauté que le Comité a accepté comme plaignants.

Le deuxième obstacle se trouve dans le fait que le droit à l'autodétermination sous l'article 1 du PIDCP est réservé aux « peuples » en droit international. Contrairement à la Convention 169 de l'OIT, qui enlève (en fait) aux peuples autochtones les droits accordés « aux peuples » en droit international dans l'article 1(3), le PIDCP ne précise pas qui peut ou non être qualifié de détenteurs du droit à l'autodétermination. Le Comité des droits de l'homme (CDH) estime que l'article 1 n'est pas un problème à considérer sous le Protocole facultatif dans le cas de contentieux et a décidé de ne

23. Voir par ex. *Bande du Lac Lubicon c. Canada*, HRC Communication n° 167/1984 (26 mars 1990); *Länsman c. Finlande*, HRC Communication n° 511/1992 (14 octobre 1993); et *Apirana Mahuika et consorts c. Nouvelle Zélande*, HRC Communication n° 547/1993 (27 octobre 2000).

24. *Lubicon*, *ibid.* para 32.

pas se prononcer sur ce qui constitue « un peuple »²⁵. Le nouveau Protocole facultatif sous le PDESC, pour sa part, ne dit pas si les communications (par ex. les litiges sous le Pacte) peuvent inclure de possibles violations de l'article 1. Néanmoins, la version finale du Protocole est une amélioration des projets précédents qui avaient exclu spécifiquement l'article 1 de toute considération du Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CDESC) dans les communications. Le Royaume-Uni et d'autres pays s'y étaient notamment opposés²⁶. L'adoption de la Déclaration représente une opportunité pour le Comité des droits de l'homme et le CDESC en ce qui concerne le contentieux sur le droit à l'autodétermination. En particulier, le fait que la plupart des États du monde ont accepté que les peuples autochtones constituent bien « des peuples » et donc, ont de ce fait un droit à l'autodétermination, implique qu'on devrait considérer l'application de ce droit dans des cas individuels. Recourir au PIDCP, l'instrument des droits de l'homme le plus largement ratifié²⁷, rendrait possible une jurisprudence et une protection renforcées du droit à l'autodétermination dans un champ géographique des plus larges.

Les tribunaux régionaux

Nous avons déjà vu comment la Cour interaméricaine a interprété son traité régional des droits de l'homme afin de reconnaître et de répondre à des droits fondamentaux des peuples autochtones, plus particulièrement en relation avec la propriété, et ce malgré l'absence de mention des peuples autochtones ou d'un droit collectif à la propriété dans le texte de la Convention américaine des droits de l'homme. Comme elle a déjà utilisé la Déclaration dans l'arrêt *Peuple Saramaka c. le Suriname*, il semble probable que cette Cour régionale jouera un rôle majeur dans le développement et l'application de la Déclaration dans des affaires légales²⁸.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a récemment rejoint le système

25. *Ibid.*

26. Nations unies, Rapport du Groupe de travail à composition non limitée chargé d'élaborer un protocole facultatif se rapportant au Pacte International relatif aux droits économiques, sociaux et culturels sur les travaux de sa cinquième session, UN Doc A/HRC/8/7 (2008).

27. 162 États sont parties au PIDCP, 70 ont signé le Pacte. treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&lang=fr

28. *Peuple Saramaka c. le Suriname* (n° 9) para 131.

interaméricain en faisant explicitement référence à la Déclaration dans sa décision sur l'*Affaire Endorois*, une affaire dans laquelle nous avons été avocats avec Korir Singo'ei du CEMIRIDE, basé à Nairobi²⁹. Pour ce qui est de la restitution, la Commission africaine s'appuie avec force sur les principes de la Déclaration, en commençant par une référence spécifique à l'article 27 :

Les peuples autochtones ont droit à la restitution des terres, des territoires et des ressources qu'ils possédaient ou qu'ils occupaient ou exploitaient traditionnellement et qui ont été confisqués, occupés, utilisés ou dégradés sans leur consentement donné librement et en connaissance de cause. Lorsque cela n'est pas possible, ils ont droit à une indemnisation juste et équitable. Sauf si les peuples concernés en ont librement décidé autrement, l'indemnisation se fera sous forme de terres, de territoires et de ressources équivalents du point de vue de leur qualité, de leur étendue et de leur régime juridique³⁰.

La Commission africaine s'appuie encore sur les principes de la Déclaration pour définir le contenu et la signification de la restitution. À cet égard, elle se réfère à un certain nombre de dispositions pour conclure que :

La jurisprudence, en droit international, accorde le droit à la propriété, plutôt qu'un simple accès. La Commission fait valoir que, si le droit international n'accordait que l'accès, les autochtones resteraient vulnérables à d'autres violations/dépossessions par l'État ou par des tiers. La propriété permet aux autochtones de prendre des engagements auprès de l'État et des tiers en tant que parties prenantes actives, plutôt que bénéficiaires passifs³¹.

Étant donné l'espace accordé aux droits de l'homme (même modestes) dans le cadre de leur mandat, les groupes intergouvernementaux infrarégionaux, comme la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC), ont peut-être aussi un rôle à jouer pour une meilleure protection des peuples autochtones en se fondant sur la Déclaration. La Cour de justice de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'ouest (Cour de la CEDEAO) a déjà prouvé son ouverture pour les questions de droits de l'homme qu'elle a entendues et jugées comme l'*Affaire Hadijatou*

29. *Affaire Endorois* (n1).

30. *Ibid.* para 232, citant l'Art 27 de la Déclaration sur les droits des peuples autochtones, E/CN.4/Sub.2/1994/2/Add.1 (1994).

31. *Ibid.*, para 204, citant les Arts 8(2)(b), 10, 25,26 et 27 de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones.

c. le Niger, soumise à la Cour de la CEDEAO en septembre 2007, et se traduisant par une audition sur sa recevabilité en avril 2008. Un jugement final fut rendu le 27 octobre 2008³². Il reste à voir si les questions autochtones peuvent aussi être couronnées de succès devant cet organe dont la préoccupation première est l'intégration économique. Les affaires portant sur les droits fonciers ou les ressources naturelles pourraient s'y avérer particulièrement litigieuses.

Signataires d'une variété de traités, de nombreux États sont régis par un ensemble de règles de plus en plus interdépendantes pour la promotion et la protection des droits des peuples autochtones. Cette interdépendance est renforcée par les organismes de surveillance qui doivent s'appuyer sur le droit international général lorsqu'ils interprètent la mise en œuvre de leurs pactes, conventions et chartes respectives³³. L'adoption de la Déclaration comme guide universel sert à élever le seuil minimum que ces organismes et les États, parties de leurs traités respectifs, doivent respecter. C'est cette interdépendance même, caractéristique de ces organismes, qui contribuera à accentuer l'étendue et l'application des dispositions de la Déclaration. Pour cela, les avocats ont un rôle important à jouer. Il leur revient de monter les meilleures affaires-types dans lesquelles ils useront de leurs talents pour avoir recours le plus possible à la Déclaration comme fondement à leurs arguments. Le plus important est que les tribunaux et d'autres organismes judiciaires, tant au niveau national qu'international, donnent un véritable sens à ces droits.

Mise en pratique dans les juridictions internes

Quelle est la portée pratique pour les avocats nationaux de l'application légale de la Déclaration ? Cela dépend un peu de la manière dont les tribunaux nationaux utiliseront un instrument international tel que la Déclaration. Examiner si le droit international peut être « invoqué » soulève la question de ce qu'une « invocation » implique car ce terme peut se référer à l'utilisation du droit international comme un guide à l'interprétation,

32. Cette affaire a reçu le soutien de Timidria, une ONG du Niger luttant contre l'esclavage, et de *Anti-Slavery International*, une ONG basée à Londres. La Cour de la CEDEAO dont la compétence s'étend à la majeure partie de l'Afrique de l'ouest, a conclu que le Niger était en violation de ses propres lois et de ses obligations internationales visant à protéger ses citoyens de l'esclavage. La Cour a clairement indiqué que le Niger devait prendre des mesures positives afin de protéger ses citoyens de l'esclavage.

33. Voir par exemple l'article 60 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

ou comme une base importante pour un recours juridique³⁴. Comme la Déclaration n'est pas un traité international, que les juridictions de l'État adoptent en droit interne une approche moniste ou dualiste aux traités internationaux n'a pas grande importance. Cela n'affectera pas la manière dont les tribunaux utiliseront et appliqueront la Déclaration. Quelle que soit la tradition juridique d'un État donné, le droit international crée au sein d'une juridiction interne un espace juridique pour influencer l'adoption (ou l'amélioration) des législations nationales sur les principes en jeu. La Déclaration peut donc servir de référence aux tribunaux nationaux, comme cela s'est déjà produit dans les affaires mentionnées plus haut. Des actions comme celles déjà prises en Bolivie pour incorporer formellement la Déclaration en droit interne permettra d'utiliser plus facilement la Déclaration dans des litiges. Comme l'a montré *Cal*, les juridictions internes peuvent et pourraient interpréter cette Déclaration comme donnant lieu directement à des droits légaux en droit national sans même une adoption interne spécifique de cet instrument³⁵. Par ailleurs, nous pensons que la Déclaration peut être utilisée comme un guide pour interpréter le droit approprié dans toutes les affaires de droits des peuples autochtones quelle que soit la juridiction.

Il faut également noter qu'en ratifiant les traités des droits de l'homme, que ce soit à l'ONU ou au niveau régional, les États doivent s'assurer que leur système interne offre des recours disponibles, effectifs et suffisants³⁶. La Déclaration elle-même le requiert des États, pour les droits tant collectifs qu'individuels dans son article 40. Si la Déclaration est utilisée, comme elle devrait l'être, comme un guide pour l'interprétation de tout droit humain pertinent, les peuples autochtones peuvent arguer au niveau interne que les États sont dans l'obligation de protéger leurs droits dans les juridictions nationales, et que les tribunaux se doivent d'interpréter le droit interne de façon à prendre en considération plus particulièrement leurs droits en tant que « peuples, » et tout droit dans ses dimensions indi-

34. Voir Frans Viljoen, 2007 *Human Rights in Africa: National and International Protection*, Oxford, Oxford University Press, p. 18.

35. Pour une étude plus générale des tribunaux internes et du droit international, voir Viljoen, *ibid*, p. 533-34.

36. Un recours est efficace uniquement s'il a une chance d'aboutir (*Akdivar c. Turquie*, CEDH Requête n° 21893/93, para 65; *Aksoy c. Turquie* CEDH, Requête n° 21987/93, para 51); et il est suffisant s'il permet de redresser les griefs allégués (*X c. Portugal*, CEDH Requête n° 11660/85). Rien n'impose d'user d'un recours qui n'est ni disponible, ni effectif, ni suffisant. Un « recours » n'est pas « disponible » lorsque le droit interne ne permet pas de redresser les griefs allégués des requérants (*Akdivar*, para 65).

viduelles et collectives. Lorsque les États et les juridictions internes refusent une reconnaissance et une protection des droits autochtones au niveau national, ils fournissent de solides bases aux peuples autochtones pour porter leurs cas devant les tribunaux internationaux car leur système interne n'offre pas de recours disponibles, effectifs et suffisants.

La question majeure sera de savoir si les juridictions internes reconnaissent et peuvent reconnaître les droits collectifs. Dans l'*Affaire Endorois*, la Haute Cour du Kenya s'est appuyée sur le fait que dans la Charte des droits du Kenya la protection des droits de propriété est un droit individuel seulement. Les requérants ont pu ainsi prouver qu'ils avaient épuisé tous les recours internes. La Commission africaine a reconnu que de telles restrictions sur le droit de propriété en droit kenyan faisaient qu'il n'y avait pas de recours disponibles, effectifs et suffisants pour protéger les droits collectifs de la communauté Endorois. La Déclaration fait apparaître clairement que les gouvernements peuvent et doivent reconnaître les droits collectifs au niveau interne. Dans le cas contraire, ils ouvrent la porte au contentieux au niveau international en l'absence de recours effectif au niveau interne.

DÉFINITIONS ET RECONNAISSANCE

L'expression « peuples autochtones » n'est pas définie dans la Déclaration, ce qui peut constituer un obstacle majeur à son utilité dans le contentieux. Comment en effet s'occuper de litiges avec la précision exigée lorsque les détenteurs du droit eux-mêmes ne sont pas clairement identifiés ? Le Groupe africain à l'ONU s'est penché sur ce problème dans son *Aide Mémoire* au début de l'année 2007. Il y souligne que l'adoption de la Déclaration sans une définition serait « incorrecte d'un point de vue juridique », et que l'absence de définition aurait pour conséquence de « créer des tensions parmi des groupes ethniques et une instabilité à l'intérieur d'États souverains »³⁷.

Quant à l'argument qu'il serait « légalement incorrect » d'adopter la Déclaration sans une définition, celle-ci n'est pas le seul instrument à ne pas définir ses termes de base. En fait, la majorité des traités qui contiennent le mot « peuple » ne le définissent pas à l'instar de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. De même la Déclaration de 1992 des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses

37. *Draft Aide Memoire of the African Group: A Brief Commentary*, Comité de coordination des peuples autochtones d'Afrique, 16 janvier 2007, www.converge.org.nz/pma/indig.htm.

et linguistique ne comporte aucune définition du terme « minorités ». Les arguments sont assez semblables à ceux concernant d'autres termes des droits de l'homme comme « détention arbitraire » ou même « religion ». Comme dans ces cas, l'absence d'une définition toute faite ne devrait pas être perçue comme un handicap, mais plutôt comme une opportunité car elle offre la flexibilité nécessaire pour accommoder les diverses expressions et caractéristiques des peuples autochtones partout dans le monde³⁸. Nous comprenons mieux qui est et qui n'est pas peuple autochtone grâce aux lignes directrices d'experts, et cette compréhension ne pourra que s'améliorer avec le temps grâce à des affaires majeures qui verront le jour.

Il est important de noter aussi que des définitions de peuples autochtones existent déjà. Elles ont été élaborées par des organismes onusiens ou régionaux et donnent des repères sur l'approche à adopter et sur la flexibilité possible au sein d'une compréhension globale. De l'avis des auteurs, la définition la plus complète à ce jour est celle développée par Erica-Irene Daes, la présidente du Groupe de travail de l'ONU sur les populations autochtones³⁹. Les critères utilisés afin de déterminer l'existence d'un peuple autochtone sont l'occupation et l'utilisation d'un territoire spécifique; la perpétuation de traits culturels distinctifs; l'auto-identification comme collectivité distinctive, de même que la reconnaissance par d'autres groupes; et finalement, une expérience de subjugation, de marginalisation, de dépossession, d'exclusion ou de discrimination. La Déclaration reconnaît ces critères. En ce qui concerne l'auto-identification, l'article 33 de la Déclaration confirme le droit des peuples autochtones à « décider de leur propre identité ou appartenance conformément à leurs coutumes et traditions ». À cet égard, la Déclaration elle-même servira de guide utile sur la question de la définition. Les paragraphes 4, 5, 6 et 10 du préambule ne laissent également aucun doute sur les groupes que la Déclaration envisage de protéger. Il faut également signaler qu'elle s'abstient de faire des réserves réductrices semblables à celles de l'article 1(3) de la Convention 169 de l'OIT, qui exclut fermement que l'emploi du terme « peuple » dans cette Convention puisse être interprété comme ayant « des implications de quelque nature que ce soit quant aux droits qui peuvent se rattacher à ce terme en vertu du droit international. » En s'abstenant de faire une telle affirmation, la Déclaration indique clairement que les

38. De nombreux organismes d'experts s'accordent sur ce point. Voir par exemple l'Avis juridique de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (n 13) paras 9-13.

39. Voir par exemple: Erica-Irene Daes, 2005, « Indigenous Peoples' Rights to Land and Natural Resources », in Nazila Ghanea, Alexandra Xanthaki (eds), *Minorities, Peoples and Self-Determination: Essays in Honour of Patrick Thornberry*, Leiden, Martinus Nijhoff, pp. 75-91.

peuples autochtones doivent être traités d'une manière identique à d'autres peuples (et donc devraient être définis de la même manière, tout au moins en ce qui concerne le mot « peuples »).

Les Amériques

Au niveau régional, c'est aux Amériques qu'on trouve le niveau le plus avancé de reconnaissance. Bien que le concept d'autochtonie paraisse évident et clair sur ce continent, la Cour interaméricaine des droits de l'homme a adopté la flexibilité encouragée par le Groupe de Travail sur les populations autochtones de l'ONU dans des cas où il fallait protéger des populations de descendance africaine ayant démontré une relation ancestrale et spirituelle avec leurs terres qu'ils partagent de manière collective aux Amériques, et prouvé que l'utilisation de la terre était centrale à leur mode de vie, social et économique, traditionnel. Cette approche a d'abord été adoptée dans le cas *Moiwana c. le Suriname* (2005) qui a reconnu que le gouvernement du Suriname devait enquêter comme il se doit sur le massacre des résidents d'un village Marron, en partie à cause du lien spirituel et culturel des villageois à leur terre⁴⁰. Elle a été réaffirmée dans l'affaire *Peuple Saramaka c. le Suriname*, décidée après l'adoption de la Déclaration, où les descendants d'esclaves africains échappés peuvent prétendre à une protection par l'État de leurs droits de propriété traditionnelle. Dans *Saramaka*, la Cour reconnaît que la communauté n'était pas autochtone à la région, mais qu'en tant que peuple « tribal » elle avait développé un lien très fort avec la terre. Se référant spécifiquement à la Déclaration, de même que son adhésion par le Suriname à l'Assemblée générale de l'ONU, la Cour a conclu qu'ils avaient des droits autochtones tels que des droits collectifs et un droit au consentement préalable et éclairé⁴¹.

L'Afrique

Jusque très récemment, le concept d'autochtonie était largement rejeté en Afrique. Les gouvernements africains d'un bout à l'autre du continent ont vigoureusement soutenu que tous les Africains sont autochtones en Afrique.

40. *Moiwana c. le Suriname* (Series C n° 124) [2005] CIDH 5 (15 juin 2005).

41. *Peuple Saramaka c. le Suriname* (n° 9) para 131.

Mais cette idée a de plus en plus été jugée comme étant trop simpliste car de nombreux groupes en Afrique correspondaient à la définition. De nombreux gouvernements africains, de même que la société civile, ont reconnu que catégoriser tous les Africains comme autochtones voudrait dire qu'il serait impossible de contester ou sécuriser des droits autochtones en Afrique en l'absence de groupes autochtones distincts. À cet égard, le Groupe de travail sur les populations/communautés autochtones (GTPCA) créé par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, a averti que si le concept d'autochtonie était exclusivement rattaché à une situation coloniale, cela ne laisserait aucun concept approprié pour analyser les relations structurelles internes qui ont perduré après la libération du joug colonial⁴².

Par conséquent, le GTPCA a souligné qu'en Afrique, comme ailleurs, pour savoir qui est autochtone on peut s'appuyer sur des approches récentes telles que *l'auto-identification* comme collectivité distincte au sein d'un État; *le lien spécial et l'utilisation particulière de la terre ancestrale* d'un groupe qui est d'une importance fondamentale à leur survie physique, culturelle et collective comme peuple; et sur l'expérience de *subjugation, marginalisation, dépossession, exclusion ou discrimination* car ces peuples ont des cultures, des modes de vie ou de productions différents du modèle national hégémonique et dominant⁴³. L'important travail de recherche du GTPCA depuis 2005 de même que ses recommandations ont contribué à faire changer les opinions sur la survie socio-économique et culturelle des peuples autochtones qui dépend de leur accès à leurs terres ancestrales et justifie des formes spéciales de protection⁴⁴. Les synergies entre le GTPCA et tout le lobbying pour l'adoption de la Déclaration indiquent clairement que de tels organes peuvent jouer un rôle vital pour renforcer la portée et la mise en œuvre des droits des peuples autochtones au niveau régional.

S'il restait un doute sur le statut des peuples autochtones en Afrique, la décision très claire de la Commission africaine sur cette question dans l'*Affaire*

42. Rapport du Groupe de travail sur les populations/communautés autochtones en Afrique (2005) soumis conformément à la Résolution sur les droits des peuples/communautés indigènes en Afrique adoptée par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples lors de sa 28^e session ordinaire, p. 92.

43. *Ibid.*, p. 92-93.

44. Voir le Rapport du Groupe de travail sur les populations/communautés autochtones en Afrique de la Commission africaine, soumis conformément à la Résolution sur les droits des peuples/communautés indigènes en Afrique adoptée par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples lors de sa 28^e session ordinaire. Voir aussi *Peuples Autochtones d'Afrique : les Peuples Oubliés ? Travail de la Commission africaine sur les peuples autochtones d'Afrique* (CADHP et IWGIA, 2006).

Endorois l'aura dissipé. Notant que le terme «peuple autochtone» était un «terme contesté» sans «aucune définition universelle et formelle», elle a ajouté que la Charte africaine met un accent particulier sur les droits des peuples, et que le terme «autochtone» «ne vise pas non plus à créer une classe spéciale de citoyens, mais plutôt à prendre en compte les injustices et les inégalités passées et présentes». En ce qui concerne les *Endorois*, la Commission a souligné l'importance de leur relation sacrée à la terre et l'auto-identification comme critères de détermination de leur autochtonie. Elle a conclu :

Selon toutes les preuves «tant orales qu'écrites, ou par témoignage sur vidéo» remises à la Commission africaine, celle-ci reconnaît que les *Endorois* sont une communauté autochtone et qu'ils remplissent le critère de «spécificité». La Commission africaine reconnaît que les *Endorois* se considèrent comme un peuple à part, partageant une histoire, une culture et une religion communes. La Commission africaine est satisfaite du fait que les *Endorois* sont un «peuple», statut leur permettant de bénéficier des dispositions de la Charte africaine qui protège les droits collectifs. La Commission africaine est d'avis que les prétendues violations de la Charte africaine sont celles qui touchent l'essentiel des droits des autochtones – le droit de préserver leur identité par leur identification à la terre des ancêtres.

L'Asie

Les peuples autochtones d'Asie sont représentés par plus de dix millions d'individus répartis sur tout le continent et présents quasiment dans tous les pays de la région. Le Rapporteur Spécial sur les droits des peuples autochtones a confirmé dans une étude en 2007 que leur situation longtemps négligée commençait à éveiller l'attention au niveau international depuis peu. Selon lui, l'absence d'une vision globale des problèmes des droits de l'homme auxquels ces peuples autochtones sont confrontés s'explique en partie par le fait qu'au cours de l'histoire les États asiatiques ont donné à ces peuples des dénominations et des statuts juridiques différents selon leurs législations et leurs politiques.⁴⁵ Le Rapporteur Spécial a noté que :

alors que certains États tels que le Cambodge, les Philippines ou le Népal utilisent explicitement le terme «autochtone», aujourd'hui en usage dans le discours international dans d'autres pays, on parle plutôt de «peuples tribaux»,

45. Rapport du Rapporteur Spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples autochtones, A/62/286, 21 août 2007, para 44.

de « montagnards », ou on utilise des expressions similaires dans les langues vernaculaires, telles que *adivasis* ou *orang asli* qui renvoient à la notion d'aborigène. Ailleurs encore, il n'y a pas de distinction claire entre le traitement juridique et constitutionnel réservé à ces peuples et celui qui est appliqué aux autres groupes minoritaires, les autochtones étant inclus dans les catégories des « minorités ethniques » ou des « minorités nationales »⁴⁶.

Au-delà de ces variations, le Rapporteur Spécial a souligné que ces peuples autochtones partageaient avec les peuples autochtones des autres parties du monde :

une série de caractéristiques culturelles, sociales et économiques qui non seulement font d'eux un objet de marginalisation et de discrimination par la population majoritaire des pays où ils vivent, mais encore les excluent de la prise de décisions à tous les niveaux et les exposent à des violations systématiques de leurs droits fondamentaux⁴⁷.

Traits communs ou pas, il n'en demeure pas moins qu'en l'absence d'une forme de reconnaissance ou de statut légal officiel, les peuples autochtones ne réussiront pas à protéger leurs droits. Sans nul doute l'absence d'un mécanisme régional en Asie n'a pas permis aux peuples autochtones de la région de recourir efficacement au droit international pour améliorer leur situation. Cette absence de normes régionales explique donc peut-être pourquoi c'est au Japon que la Déclaration, pour ce qui est de sa reconnaissance, a eu l'impact le plus retentissant. Le 23 mai 2008 lors de discussions au Parlement sur les droits des Aïnous, suivies d'un vote de la Diète, le chef de cabinet Nobutaka Machimura a déclaré publiquement que :

Nous déciderons après examen du projet de résolution de la Diète. Cependant, le fait est que l'Assemblée générale des Nations unies a adopté la Déclaration (sur les droits des peuples autochtones) en septembre de l'an dernier et que le Japon l'a soutenue. Je pense donc qu'il sera examiné de manière positive⁴⁸.

L'importance de cette déclaration est immense étant donné la position traditionnelle du Japon comme État mono-ethnique, dépourvu de minorités ou de peuples autochtones.

46. *Ibid.*, para 44.

47. *Ibid.*, para 45.

48. Cité dans le journal *Yomiuri*, 23 mai 2008.

En somme, que ce soit à l'ONU ou au niveau régional, toute définition pratique fait écho aux principes clés avancés par Rodolfo Stavenhagen, l'ancien Rapporteur Spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales autochtones, qui souligne que :

[d']un point de vue des droits de l'homme, le problème n'est pas de savoir qui est arrivé avant mais plutôt quelles sont les expériences de dépossession et de marginalisation. Le terme « autochtone » n'a pas pour but de créer une classe particulière de citoyens mais plutôt de répondre aux injustices et inégalités passées et présentes⁴⁹.

Ainsi, la Déclaration loin d'être handicapée par l'absence apparente de définition peut en fait aider à déterminer qui sont les peuples autochtones à qui les droits s'appliquent, en particulier dans des régions du monde comme l'Afrique et l'Asie où il y a eu une réticence même à accepter les peuples autochtones.

THÈMES SPÉCIFIQUES

LA TERRE, ET LES INJUSTICES HISTORIQUES DANS LES ACTIONS JUDICIAIRES

La terre

Le droit à la terre est fondamental pour de nombreux peuples autochtones. Il a été et continuera à être la pièce maîtresse de nombreux litiges concernant les peuples autochtones. Décider qui sont les propriétaires légitimes des terres et s'il faut les rendre à ceux qui les ont occupées traditionnellement, s'il faut leur attribuer une compensation, ou encore dans quelle mesure ils peuvent y avoir accès ou les utiliser sont autant de problèmes qui devront trouver une résolution judiciaire ou juridique⁵⁰. Là où ces problèmes sont loin d'être réglés, comme c'est le cas dans la majeure partie du monde, les litiges (en particulier les cas types) seront nécessaires pour déterminer et confirmer les principes de base en action.

49. Cinquième rapport du Rapporteur Spécial sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales des peuples autochtones (Rodolfo Stavenhagen), UN Doc E/CN.4/2006/78 (2006).

50. Voir aussi les règles de divulgation de la bourse de Hong Kong de juin 2010 où les sociétés minières doivent révéler « toute revendication pouvant exister sur les terres où des activités minières ou d'exploration ont lieu (revendication ancestrale et indigène inclus) ». www.revenuewatch.org/news/news-article/china/hing-kong-stock-exchange-require-greater-transparency

Le contentieux foncier autochtone remonte à des siècles dans certains États, comme les États-Unis. Dans la célèbre affaire *Worcester c. Géorgie* en 1832, la Cour suprême des États-Unis s'est prononcée en faveur des Cherokees⁵¹. Cependant, le Président Andrew Jackson et l'État de Géorgie ont ignoré le jugement. Peu de temps après, les Cherokees expulsés de leur terre prenaient le Chemin des Larmes. Toutefois, au cours des dernières décennies, plusieurs décisions faisant jurisprudence ont considéré le droit à la terre des peuples autochtones, à la fois celle qu'ils continuent à occuper et celle qu'ils ont perdue dans le passé. En particulier, les tribunaux ont utilisé dans de tels cas des lois qui ne se réfèrent pas spécifiquement aux peuples autochtones, mais ont commencé à y greffer les droits autochtones. Nous ne mentionnerons que trois des affaires les plus célèbres. Dans l'arrêt *Mabo*⁵², la Haute Cour d'Australie a utilisé la *Common law*, telle qu'elle s'applique en Australie, pour reconnaître à la fois un concept de « titre indigène » lié à l'occupation traditionnelle ou à une connexion à la terre, et rejeter l'idée que l'Australie était *terra nullius*. Dans l'arrêt *Awas Tingni*⁵³, la Cour interaméricaine des droits de l'homme a interprété la protection des droits de propriété de la Convention américaine des droits de l'homme⁵⁴ comme incluant les droits des peuples autochtones à leur terre coutumière, et a aussi requis des États qu'ils protègent correctement ces droits (l'extraction non désirée de ressources incluse). Dans l'arrêt *Rich-tersveld*, la Cour constitutionnelle sud-africaine s'est référée à une nouvelle loi foncière visant à restituer des terres confisquées en raison de lois racistes pour reconnaître des droits fonciers à un peuple autochtone. Dans ces affaires comme dans d'autres, les tribunaux ont dû puiser dans nombre de jurisprudences comparables dans le monde.

Dans un avenir proche, le contentieux sur les terres autochtones portera sur la résolution de quelques questions de base comme : qui sont les peuples autochtones portant une réclamation ? Peuvent-ils avoir leurs

51. *Worcester c. Géorgie*, 31 US (6Pet) 515 (1832). Cet arrêt reconnaissait que seuls le gouvernement fédéral et le Congrès des États-Unis pouvaient transgresser les droits des tribus souveraines, les autorités de l'État (ex Géorgie) n'ayant aucun droit de le faire.

52. *Mabo c. Queensland* (n° 2) [1992] HCA 23 ; (1992) 175 CLR 1.

53. *Communauté Mayagna (Sumo) Awas Tingni c. la République du Nicaragua* (Séries C n° 79) [2001] CIDH 9 (31 août 2001).

54. Article 21 : Droit à la propriété privée : « 1- Toute personne a droit à l'usage et à la jouissance de ses biens. La loi peut subordonner cet usage et cette jouissance à l'intérêt social. 2- Nul ne peut être privé de ses biens, sauf sur paiement d'une juste indemnité, pour raisons d'intérêt public ou d'intérêt social, et dans les cas et selon les formes prévues par la loi. 3- L'usure ainsi que toute autre forme d'exploitation de l'homme par l'homme sont interdites par la loi ».

droits reconnus juridiquement en tant que collectivité? Comment déterminer leurs droits fonciers actuels en fonction de leur occupation historique ou de leur utilisation d'une terre? Comment d'autres droits tels que la religion ou la culture, devraient-ils inclure des droits spéciaux d'accès ou de propriété à la terre sacrée? Et comment résoudre des réclamations historiques pour des peuples qui ont été expulsés depuis longtemps (La terre doit-elle leur être rendue? Comment? À qui? Doit-on leur verser une compensation? Comment? Et à qui?)

La Déclaration peut servir de nouvelle source à toutes ces interrogations. L'article 8 interdit clairement la dépossession de « terres, territoire ou ressources » et le transfert forcé de population. L'article 10 indique bien que tout déplacement sans consentement libre, préalable et éclairé est prohibé. Les articles 26-28 exhortent les États à reconnaître l'occupation, la propriété, et l'utilisation traditionnelle de la terre, et lorsque les terres autochtones ont été confisquées ou dégradées, à les restituer ou à leur donner une indemnisation juste et équitable sous forme de terres ou d'argent. Aucune limite de temps n'est précisée. D'autres droits exposés dans la Déclaration seront également déterminants pour la protection de la terre autochtone. Les droits culturels, religieux, de santé sont significatifs, alors que l'article 31 requiert le respect de leur pharmacopée traditionnelle, des semences, de la faune et de la flore. Ensemble, ils seront presque invariablement liés aux terres traditionnelles.

Autre point crucial, le préambule et l'article 33 soulignent l'importance pour les peuples autochtones de leurs droits au développement « selon leurs aspirations et leurs besoins ». Cela veut dire que ce sont les peuples autochtones qui doivent décider de la forme de développement qu'ils souhaitent pour leur terre et non l'État dans ses tentatives pour les « civiliser ». L'*Affaire Endorois*, citée plus haut, constitue le premier cas où un tribunal international s'est prononcé sur le droit au développement. Dans le contexte d'une expulsion forcée sans consentement préalable et informé, ou sans compensation adéquate, la Commission africaine a souligné que :

Il incombe à l'État défendeur la responsabilité de créer des conditions favorables au développement des peuples⁵⁵. [...] l'État défendeur a l'obligation de garantir aux *Endorois* qu'ils ne sont pas exclus du processus de développement ou du partage de bénéfices. La Commission africaine est d'avis que l'indisponibilité des mesures d'indemnisation ou de bénéfices adéquats, ou encore de terres appropriées pour le pâturage indiquent que l'État défendeur n'a pas pris

55. *Affaire Endorois* (n1) para 298, citant la Déclaration sur le droit au développement, Art 3.

en compte, tel que cela se doit, les *Endorois* dans le processus de développement. Elle reproche donc à l'État défenseur d'avoir fait subir aux *Endorois* une violation de l'article 22 de la Charte⁵⁶.

Pour parvenir à cette décision, la Commission ne s'est pas expressément appuyée sur la Déclaration sur les droits des peuples autochtones *per se*, mais s'est appuyée plus largement sur les lignes directrices établies par le Rapporteur spécial des Nations unies sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples autochtones et le Comité onusien pour l'élimination des discriminations. À l'avenir, la Déclaration sur les droits des peuples autochtones pourra être utilisée spécifiquement dans des jugements portant sur le droit au développement, en particulier combinée avec la richesse des mécanismes et des mandats onusiens interdépendants et de soutien.

Finalement, l'article 37 expose comment les peuples autochtones pourraient encore revendiquer des droits sous des traités ou autres arrangements similaires qui ont été signés dans le passé. La Déclaration n'enlève aucun de ces droits. Le Canada a voté contre la Déclaration en raison de ces dispositions qui selon lui allaient créer des incertitudes quant aux traités existants. Cette position a largement été condamnée⁵⁷.

Les injustices historiques

Comme le note le préambule à la Déclaration, les peuples autochtones ont subi de grandes injustices historiques. Il est encore possible de les réparer par le contentieux. Comme nous l'avons dit précédemment, la Déclaration reconnaît sans aucune limite de temps, le droit des peuples autochtones à la restitution et/ou la compensation de terres qui leur ont été confisquées ou qui ont été endommagées. Elle confirme également l'application continue des traités qui auraient reconnu ou concédé d'autres droits aux peuples autochtones. La Déclaration expose par ailleurs dans les articles 11 et 12 le droit à la restitution de la propriété culturelle, intellectuelle, religieuse et spirituelle de même que des objets de cérémonie et des restes humains. Cela va évidemment bien au-delà de la question de la terre.

56. *Ibid.*

57. Voir la Lettre ouverte datée du 1^{er} mai 2008 où 101 juristes et experts du Canada qualifient la position du Canada sur la Déclaration de « trompeuse », www.itk.ca/system/files/Open-Letter-On-UN-Declaration.pdf. native-rights-news. blogspot.com/2008/06/legal-scholars-and-experts-urge-canada.html

En traitant des injustices historiques, la Déclaration précise que toute résolution complète doit se faire avec la participation pleine et entière des peuples autochtones eux-mêmes, et avec leur accord, utilisant lorsque cela est possible, des mécanismes autochtones. La Déclaration n'empêche ni ne dissuade bien évidemment de présenter des excuses unilatérales aux peuples autochtones. En fait, après l'adoption de la Déclaration, le gouvernement nouvellement élu de Kevin Rudd en Australie a été le premier à présenter des excuses en février 2008. Cela est particulièrement important pour un pays qui a été l'un des quatre à s'opposer à la Déclaration à l'Assemblée générale. Mais pour mettre en œuvre la Déclaration, il faudrait que de telles excuses ne soient qu'une première étape afin de corriger les erreurs historiques commises.

Pour ce qui est de corriger les erreurs du passé, il est particulièrement important que la Déclaration soit universelle, et en particulier qu'elle s'applique aux anciens États colonisateurs (essentiellement européens mais pas seulement) qui sont responsables de nombreuses injustices. Plus précisément, ces États pourraient encore détenir des propriétés ou des vestiges autochtones sur leur territoire (musées inclus). Par ailleurs, des États qui dirigent des territoires impériaux pourraient toujours gouverner des peuples autochtones et devraient donc protéger les droits de ces peuples. De tels États pourraient être aussi assujettis à des compensations pour la violation de nombreux droits dans le passé. La Déclaration ne dit rien au sujet des limites de temps, mais l'exposé de principes clairs sur les droits de base à la restitution ou à la compensation fournit assurément une source essentielle pour de tels types de litiges ou d'accords.

Le contentieux effectif

La Déclaration indique clairement que pour résoudre les violations des droits des peuples autochtones il faudrait permettre une participation entière des communautés concernées, et autant que possible par l'intermédiaire de leurs institutions représentatives⁵⁸. Cependant, l'histoire des droits autochtones montre que le recours judiciaire est inévitable. Lorsque cela se produit, la Déclaration semble requérir en fait des États qu'ils fournissent une aide aux peuples autochtones pour le mener à bien. En vertu de l'article 40 :

58. Voir Déclaration sur les droits des peuples autochtones, Art 19.

Les peuples autochtones ont le droit d'avoir accès à des procédures justes et équitables pour le règlement des conflits et des différends avec les États ou d'autres parties et à une décision rapide en la matière, ainsi qu'à des voies de recours efficaces pour toute violation de leurs droits individuels et collectifs.

La Déclaration aborde donc de façon plus détaillée que la plupart des instruments internationaux des droits de l'homme la nécessité de recours efficaces, qui assurément doivent inclure tout recours judiciaire. En fait ces « procédures justes et équitables » nécessitent de créer des systèmes de justice qui soient capables de traiter les plaintes des peuples autochtones, en répondant par exemple aux plaintes collectives et historiques. L'article 13 de la Déclaration requiert spécifiquement des systèmes juridiques qu'ils puissent prendre en compte les langues autochtones. En fait, pour prendre un argument de poids, une procédure « juste et équitable » pour les peuples autochtones nécessite l'attribution d'une aide financière ou autre pour pouvoir déposer des réclamations, pas seulement une assistance légale (où le droit et la procédure sont suffisamment complexes) mais également une assistance pour rassembler les preuves nécessaires et s'assurer que le peuple dans son ensemble soit impliqué⁵⁹.

CONCLUSION

Pour considérer la Déclaration de notre point de vue d'avocats plaignants, il faut clarifier le contenu et la signification des droits qu'ont en fait les peuples autochtones. Nous ne citerons que trois cas dans lesquels nous avons été impliqués. Tout d'abord, pour les Endorois à la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, la Déclaration a servi de point de repère clair pour interpréter les dispositions de la Charte africaine en ce qui concerne la propriété, les ressources, la culture, la religion et le droit au développement. La Déclaration a joué un rôle majeur en indiquant que les Endorois, bien qu'Africains, sont néanmoins un peuple autochtone distinct qui a des droits à la restitution et à la compensation pour avoir été expulsé de sa terre ancestrale.

59. À titre de comparaison voir les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme dans des affaires comme *Steel et Morris c. Royaume Uni* (2005) 41 EHRR 22 et *Airey c. Irlande* (1979) 2 EHRR 305 où la Cour a affirmé que le droit à un procès équitable peut inclure le devoir de fournir une aide juridique lorsque le requérant ne peut pas effectivement défendre sa cause devant la justice en raison de lois ou procédures complexes.

Ensuite, pour les Chagossiens, un peuple entier expulsé de ses terres ancestrales par les Britanniques dans les années 1970 pour laisser la place à une base militaire américaine, la Déclaration permettra de reconnaître qu'ils sont un peuple autochtone car ils sont les habitants d'origine de la terre et un peuple distinctif. Ainsi, les questions au cours de leur contentieux devraient être vues sous le prisme des droits reconnus dans la Déclaration. En vertu notamment de l'article 30, les activités militaires ne devraient avoir lieu sur les terres autochtones qu'avec leur consentement.

Enfin, pour le Centre aborigène de Tasmanie, qui a été contraint en 2007 de pousser le Muséum d'histoire naturelle de Londres au procès au sujet de la restitution de restes humains, la Déclaration a représenté une affirmation limpide de ce que le droit international est en fait, requérant clairement que de tels restes soient rendus. On espère que tous les musées détenant des restes autochtones ancestraux ou des possessions autochtones ou des objets sacrés, auront connaissance de la Déclaration et les restitueront sans recours au contentieux. Dans ce cas particulier, la Déclaration, dans sa clarté, s'est montrée suffisamment convaincante pour que le musée choisisse finalement un arrangement à l'amiable satisfaisant aux plaignants plutôt qu'une procédure contentieuse complète.

Le contentieux jouera un rôle crucial dans l'acceptation de la Déclaration mais évidemment cela n'est qu'une partie du combat. Il fournira aux peuples autochtones un outil, mais comme les affaires *Mabo* et *Awasi Tigni* l'ont montré, même gagner une affaire ne sera que le début d'autres négociations. Les efforts de contentieux stratégiques qui recherchent systématiquement à explorer des opportunités pour un dialogue avec les autorités comprennent généralement les meilleures stratégies pour la mise en œuvre et l'application des lois internationales des droits de l'homme au niveau interne. Le contentieux doit faire partie d'une campagne bien exécutée et d'une stratégie de défense. La Déclaration indique clairement, comme aucun autre instrument auparavant, l'éventail (et l'étendue universelle) des droits des peuples autochtones. Si on la fait connaître largement et si on l'utilise efficacement, elle deviendra un outil précieux pour le contentieux, et au bout du compte ce contentieux se transformera en une protection effective des peuples autochtones là où cela importe le plus – sur le terrain et dans leur vie de tous les jours.

LESLE JANSEN *

Les Peuples Autochtones dans le droit. Le cas des San de Namibie

En tant qu'avocate d'origine indigène d'Afrique du sud, je porte un intérêt particulier à la question des peuples autochtones et à la manière dont les normes internationales peuvent être transposées en Afrique. J'ai travaillé sur plusieurs cas d'atteinte aux droits de l'homme affectant l'une de ces communautés – les San de Namibie – en étant sollicitée par des personnes san ou par des ONG. Ces atteintes portaient la plupart du temps sur des questions de droits fonciers: des menaces, des récupérations de terres ou divers problèmes relatifs à celles-ci. Les situations qui ne sont généralement pas réglées par la résolution de simples litiges, requièrent une approche pluridisciplinaire. Depuis l'adoption de la Déclaration, en 2007, j'essaye d'intégrer les principes de ce document dans mon travail. Les perspectives présentées dans cet article reposent sur mon expérience d'avocate ayant travaillé sur les questions autochtones en Namibie en 2009-2011.

Dans son livre *Indigenous Peoples in International Law*, James Anaya, Rapporteur Spécial sur les droits et les libertés fondamentales des peuples

* Je remercie Raphael Rousseleau et Jennifer Hays pour la traduction de cet article et pour leurs commentaires.

autochtones, notait que le gouvernement de soi est la dimension politique qui englobe le processus d'autodétermination¹. Il ajoute que :

la norme d'autogouvernement émergente suit deux voies distinctes bien que liées entre elles. La première confirme les sphères d'autonomie, gouvernementales ou administratives, pour les communautés indigènes. La seconde est la participation effective de ces communautés à toutes les décisions les affectant, qui sont laissées aux plus grandes institutions décisionnelles².

Dans le contexte national namibien, le gouvernement de soi, la consultation et la participation se construisent essentiellement à travers trois dimensions des politiques publiques : la culture et le droit coutumier ; la participation politique ; le programme de gestion communautaire des ressources naturelles. Un quatrième aspect concerne la question de l'éducation, qui semble synthétiser tout particulièrement les problèmes rencontrés par les San quant à l'autodétermination.

En reprenant ces principes fondamentaux, le présent article essaiera de montrer comment la tradition légale et la culture politique de la Namibie influencent la reconnaissance officielle des San, en fournissant un cadre préalable aux nouvelles propositions d'autodétermination offertes par la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones (ci-après la Déclaration). On verra que le cœur des enjeux san est la difficulté à fixer et faire reconnaître des « autorités traditionnelles », ainsi que leurs rôles exacts, notamment pour ce qui concerne l'éducation des enfants de la communauté dans un contexte scolaire.

L'ÉTAT NAMIBIEN, LES SAN ET LE CADRE DE LA DÉCLARATION

La Namibie est un jeune État, indépendant depuis 1990 de l'Afrique du Sud (dont elle était un ancien protectorat) et de ses lois d'apartheid. Il y a aujourd'hui trois principaux groupes linguistiques en Namibie, qui correspondent aux trois principales populations du pays. Une première catégorie est constituée des descendants des colonisateurs européens parlant des langues européennes (dont l'anglais – la langue officielle du pays – l'allemand et l'afrikaans, dérivé du hollandais). Dans le cadre du régime d'apartheid existant en Afrique australe, ces personnes étaient

1. Anaya, James, 2004, *Indigenous Peoples in International Law*, New York, Oxford Press.

2. *Ibid.*, p. 151.

communément désignées comme *Blancs* et ce terme est toujours usité. Une deuxième catégorie, regroupant la majorité de la population du pays, descend des groupes qui sont entrés en Namibie au cours des derniers siècles. Elle inclut des personnes parlant l'une des nombreuses langues bantoues (par exemple l'Oshiwambo, l'Otjiherero et le Thimbukushu). Le mot «bantou» est principalement utilisé en référence à la langue et bien que les locuteurs de ces langues soient parfois appelés «Bantous», ce terme est généralement considéré comme péjoratif en Afrique australe, où on utilise plus couramment le terme *Noir*. Le troisième groupe est dit Khoesan, correspondant à une famille linguistique unique à l'Afrique australe et dont les langues contiennent des sons de clic distinctifs. Ce groupe est divisé en *Khoe* (anciens petits éleveurs) et *San* (anciens chasseurs-cueilleurs). Ces groupes sont généralement considérés comme indigènes à l'Afrique australe. Au cours de la période de l'apartheid, ils ont été englobés dans la catégorie *coloured people*. Parmi ces deux groupes, les San sont les plus marginalisés. Ils sont le sujet principal de cet article.

Le redressement des inégalités issues des discriminations raciales du passé colonial est toujours en cours. Le gouvernement namibien s'est établi en État souverain, laïque, démocratique et unitaire, basé sur les principes de la démocratie, de l'État de droit et de la justice pour tous. Ce gouvernement postcolonial, qui a ratifié la plupart des instruments juridiques régionaux et internationaux, aligne de plus en plus sa politique avec les normes internationales afférentes et sans doute, dans le futur, sa législation vis-à-vis des communautés autochtones³.

La Constitution de la Namibie ne reconnaît pas officiellement les droits des peuples autochtones et le gouvernement n'a pas ratifié la Convention 169 de l'OIT, juridiquement contraignante pour ce qui concerne les peuples autochtones. Toutefois, les San sont identifiés comme une «communauté marginalisée», bénéficiant de certaines politiques et pratiques juridiques. Plusieurs actions de la part du gouvernement montrent qu'il reconnaît de fait les San comme une communauté autochtone, tout en préférant utiliser officiellement ce terme de «communauté marginalisée»⁴. Il existe donc une certaine reconnaissance, politique et légale, que des mesures spéciales doivent être créées pour assurer aux communautés san l'accès à l'ensemble des droits humains que le cadre légal namibien

3. GRN/Government of the Republic of Namibia, 2009, *San Development Programme Report 2005/2009*. Windhoek, Office of the Deputy Prime Minister.

4. *Ibid.*

offre à tous ses citoyens. Certaines initiatives clés – peu coordonnées il est vrai – montrent que le gouvernement namibien traite les San comme une communauté indigène/autochtone, dans la ligne des droits internationaux des peuples autochtones.

À partir de 2006, la Namibie a activement participé à la dernière phase menant à l'adoption de la Déclaration, à l'Assemblée générale de l'ONU. À ce stade, le pays s'est distingué pour que le vote soit repoussé (voir Crawhall, ce volume). Finalement et en accord avec un nombre significatif d'États africains, le gouvernement vota en faveur de l'adoption en 2007. Des rumeurs affirment qu'il serait ouvert désormais à la ratification de la Convention 169 de l'OIT. En février 2011, lors de la revue de l'état des droits de l'homme par les Nations unies (processus dit de l'Examen périodique universel, organisé par le Conseil des droits de l'homme), le gouvernement namibien a pris de grands engagements pour définir sa politique et mettre en œuvre une série de mesures concernant en particulier les San, à la lumière des obligations mentionnées par la Déclaration. Signe des évolutions en cours, il a récemment créé une Division du développement san à l'intérieur du Bureau du Premier Ministre, qui s'occupe essentiellement de la réinstallation des communautés san sans terres, et gère des projets sociaux *ad hoc*. Par ailleurs, l'Organisation internationale du travail a installé ses bureaux à Windhoek pour offrir une assistance technique dans les questions concernant des peuples autochtones. Un membre de l'OIT nous a informée que cette décision avait été prise en raison de la bonne volonté politique montrée par le gouvernement namibien (relativement à d'autres gouvernements africains) pour aligner ses manières de répondre aux problèmes des communautés autochtones sur les normes internationales.

La communauté san compte de 30 000 à 60 000 personnes⁵, ce qui représente 2 % de la population namibienne. Ses membres vivaient jadis d'une économie de chasse et de cueillette. Cette économie favorisait un système de consensus politique et une relative égalité, assurant une large distribution de la nourriture en même temps que la cohésion des structures de bandes nomades. Le statut de leader demeura dévalorisé tant que les communautés san eurent peu de relations avec des étrangers. La légi-

5. Dans une étude commanditée à LAC, James Suzman considère que la communauté des san représente 30 000 personnes (Suzman, James, 2001, *An assessment of the status of the San in Namibia*, Windhoek, Legal Assistance Centre-LAC). Le rapport sur les Droits humains du gouvernement namibien devant le Conseil des droits de l'homme les estime à 60 000. Le chiffre donné par le Working Group of Indigenous Minorities in Southern Africa (WIMSA), qui est le plus souvent cité, fait état de 38 000 personnes (<http://www.wimsanet.org/about-the-san/who-are-the-san>).

timité des leaders relevait du consensus et, seulement en de rares cas, ils jouissaient de privilèges particuliers, sous forme de tributs, taxes ou pouvoirs sommaires. Face aux pressions de populations extérieures, qu'elles soient noires ou blanches, et en un temps relativement court, la plupart des groupes san s'appauvrirent. Ils mirent en place dans une certaine mesure des structures de pouvoir plus stables pour coordonner leur résistance. Au moment de l'indépendance du pays, après un siècle de dépossession et de marginalisation continue, les San étaient réduits à l'état de la minorité la plus pauvre, dépendante des aides gouvernementales, et sans base foncière reconnue⁶.

Tous les indicateurs socio-économiques montrent que les membres de la communauté san n'accèdent pas à leurs droits au même titre que les autres communautés défavorisées de Namibie. Lors de sa mission en Namibie en 2005, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP) a confirmé que les San et les Himba constituent bien les communautés indigènes de Namibie⁷, dans la lignée du rapport publié à la même date, par lequel le Groupe de travail sur les populations/communautés autochtones de la CADHP a établi que les minorités indigènes se trouvent en « position structurellement subordonnée aux groupes dominants [...] ce qui les conduit à la marginalisation ». Il a aussi clarifié la conception erronée selon laquelle, en visant les communautés autochtones telles que les San, le système des droits de l'homme leur octroierait des droits spécifiques par rapport aux autres groupes ethniques. De fait, cette clarification officielle aide à comprendre que les San souffrent d'une forme de discrimination que d'autres groupes n'ont pas connue, et que pour prendre en compte cette forme de marginalisation et de discrimination – en pleine considération de leur contexte historique et politique –, les droits de l'homme offerts à tous les citoyens demandent à être appliqués *différemment*.

6. GRN/Government of the Republic of Namibia, (2008), *Third National Development Plan (NDP3) 2007/8-2011/2*, Windhoek, National Planning Commission, p. 197. Le bien-être socioéconomique des San est classé comme un programme prioritaire dans les résultats clés du domaine « Qualité de la vie », et sous l'objectif « d'éradication de l'extrême pauvreté ». Ce programme reconnaît la communauté san comme un « groupe vulnérable » qui, selon les définitions de l'enquête de 1993-1994 sur le revenu et les dépenses des ménages en Namibie, est le plus pauvre de tous les groupes ethniques de la Namibie.

7. La catégorie San n'est pas une catégorisation des peuples eux-mêmes, mais est comprise de plusieurs groupes qui parlent des langages différents. La plupart des San s'identifient par leur groupe de langue. Les groupes incluent les Ju//hoansi, !Xun, Khwe, Hai//om, !Xõo, et Naro. Les Himba parlent un dialecte de la langue herero, comme des groupes Ovatue, Ovatjimba et Ovazemba, avec qui ils sont étroitement liés. Ces groupes sont souvent inclus dans la catégorie « autochtone ».

CULTURE ET DROIT COUTUMIER : LES DÉFIS DE LA RECONNAISSANCE

L'une des composantes de la politique namibienne permet la reconnaissance d'une institution indigène cruciale : « l'autorité traditionnelle ». Elle est basée sur l'article 19 de la Constitution qui établit que « toute personne doit pouvoir jouir, pratiquer, maintenir et promouvoir toute culture, langue, tradition ou religion, sujet aux termes de la présente Constitution ». L'article 66 ajoute que le droit coutumier fait partie du droit namibien tant qu'il n'entre pas en conflit avec les lois statutaires. Ce droit théorique prend effet à travers le Décret sur les autorités traditionnelles (*Traditional Authorities Act*, TAA), adopté en 2000, lequel précise les conditions de l'établissement des autorités traditionnelles (la désignation, l'élection, l'installation et la reconnaissance des leaders traditionnels). Il définit les pouvoirs, devoirs et fonctions des autorités et des leaders traditionnels, et c'est l'instrument national grâce auquel *toutes* les communautés traditionnelles⁸ de Namibie peuvent voir leurs leaders reconnus comme *élus*. Il fut mis en place pour rééquilibrer les inégalités issues du régime colonial et de l'apartheid, ce qui soulève évidemment une problématique très complexe.

Le décret définit la communauté traditionnelle comme :

un groupe social autochtone homogène et endogame, constitué de personnes et comprenant des familles issues de clans exogames qui partagent une ancestralité commune, une langue, un héritage culturel, des coutumes et traditions, qui reconnaissent une commune autorité traditionnelle et habitent une même région communale, et peuvent inclure les membres de cette communauté traditionnelle résidant hors de cette aire commune.

Il énumère les devoirs et les fonctions des autorités traditionnelles reconnues de la façon suivante : identification et codification du droit traditionnel ; administration et exécution du droit traditionnel ; préservation et protection de la culture et des traditions ; promotion de la discrimination positive dans leurs communautés ; enregistrement des leaders traditionnels ; fourniture d'une assistance à la police et aux autres organes d'État, lorsque cela s'avère nécessaire ; conservation et usage durable des ressources naturelles ; règlement des disputes sur des questions coutumières ; établissement de fonds communautaires.

8. Ici l'expression *communauté traditionnelle* englobe les communautés autochtones et les autres communautés locales.

S'il s'agit d'un cadre standard pour toutes les communautés traditionnelles désirant exercer une autorité sur les terres qu'elles détiennent en propriété communale/traditionnelle, on voit que les termes de la reconnaissance des leaders traditionnels sont subordonnés à au moins deux conditions cruciales. En premier lieu, le décret TAA part du principe que toutes les communautés traditionnelles sont automatiquement organisées autour du pouvoir central d'un leader, un *Chef*, lié à une assemblée de leaders institutionnalisée, structurée comme un *Conseil*. En second lieu, comme nous le verrons précisément avec l'exemple de la communauté khwe, une des conditions de la reconnaissance officielle des autorités dépend du règlement de la question territoriale.

La question de « l'autorité traditionnelle »

Le cadre réglementaire est problématique pour les San car, comme le rappel historique l'a brièvement évoqué, leurs structures sociales précoloniales ne prédisposaient pas à la stabilisation d'un statut de chef. Au début du xx^e siècle, la présence plus constante des groupes pastoraux parlant des langues bantoues et de Blancs, sur les terres traditionnelles san, provoqua l'enracinement de leaders dans quelques groupes san⁹. Malgré cela, ils forment aujourd'hui encore des communautés avec peu d'institutions centrales fortes, reposant sur des structures collectives affaiblies et, dans plusieurs cas, sans aucune base territoriale. Ils sont nettement moins disposés à institutionnaliser des chefs que d'autres cultures dominantes de Namibie. Contrairement à la plupart des autres autorités traditionnelles (qui ont été relativement encouragées, sinon renforcées par le régime d'apartheid), la majorité des « autorités traditionnelles » san dut se constituer quasiment à partir de rien, lorsque le gouvernement namibien commença à accepter le principe d'une reconnaissance formelle de telles autorités. Elles disposent de peu de soutien administratif et n'ont guère d'expérience des cadres démocratiques de l'État¹⁰.

Évoquons à ce propos un cas, révélateur des difficultés de reconnaissance de la part de l'État, celui des Khwe du Caprivi occidental (territoire jouxtant l'Angola et le Botswana). Cette communauté san, de moins de 4 000 personnes, réside sur une portion de terre qui fait aujourd'hui partie

9. James Suzman, 2001, *op. cit.*

10. *Ibid.*

du Parc national Bwabwata au nord-est de la Namibie. Comme parc national, Bwabwata, ses animaux et ses végétaux, sont propriétés de l'État, mais les Khwe ont le droit d'habiter dans certaines régions du parc – les zones d'usage multiple – et de gagner de l'argent avec le tourisme, notamment les chasseurs de *Big Game* («grand gibier»). Un autre groupe habite au même endroit depuis au moins une centaine d'années, les Hambukushu, de langue bantoue.

Les Khwe sont les seuls San dont les leaders coutumiers n'ont pas été formellement reconnus comme autorité traditionnelle par le gouvernement, bien qu'ils luttent pour cette reconnaissance depuis l'indépendance du pays. En l'absence de chefs propres, ils étaient (et sont toujours) sous l'autorité traditionnelle des Hambukushu. En 1999, une période d'instabilité politique poussa de nombreux membres de la communauté khwe, y compris son chef, à s'exiler au Botswana. Cette communauté luttait alors pour retrouver ses terres communales, via la reconnaissance de ses leaders traditionnels mais sans disposer de leader élu. Elle choisit une personne tenant lieu de chef pour être son porte-parole face au gouvernement, mais ce dernier refusa d'entrer en discussion tant que le chef n'aurait pas été formellement élu. Le gouvernement considéra les Khwe comme non *proprement organisés* tant que cette question ne serait pas résolue. La communauté fut ainsi mise devant le devoir de reconnaître celui qui tenait lieu de chef, comme son chef formellement nommé. C'est seulement après cet épisode, que les Khwe ont été considérés comme «communauté traditionnelle», respectés en tant que tels même si leur chef n'est pas encore formellement reconnu¹¹.

Cette non-reconnaissance implique en pratique qu'ils ne peuvent exercer *de jure* l'autorité nécessaire à empêcher l'invasion de leurs terres, par les Hambukushu et les voisins plus forts. En effet, le gouvernement ne réagit à de telles invasions que si elles concernent l'aire de faune et de flore (*wildlife area*) gérée par l'État. Dans ce cas précis, le gouvernement ne peut intervenir, et les Khwe se trouvent juridiquement incapables d'empêcher la perte graduelle de leur territoire au profit des tribus dominantes voisines.

La question du partage des terres

Au début du processus d'indépendance, il fut décidé que la division des terres traditionnelles effectuée durant l'apartheid selon la Commission

11. Dossiers du Centre d'assistance légale (LAC) relatifs à l'Affaire *Autorité traditionnelle khwe*.

Odendaal¹² constituerait la base de la reconnaissance des terres communales des communautés traditionnelles¹³. Cela eut pour résultat que les terres ancestrales de la communauté san ne furent même pas prises en compte. Pourquoi? Le fait est que les demandes de reconnaissance des autorités traditionnelles et des terres communales qui sont déposées par les San auprès du gouvernement ne peuvent, encore aujourd'hui, être honorées que si ces terres avaient été déclarées pendant le régime d'apartheid – c'était le rôle de cette Commission Odendaal. À cette époque, seule la région de Tsumkwe fut allouée à la communauté san comme terre propre. Cependant seuls 5% des San de Namibie vivaient dans cette région, le reste vivant ailleurs, soit pour travailler dans des fermes commerciales, soit parce qu'ils avaient été chassés de leurs terres pour permettre la création de parcs nationaux et de réserves de chasse¹⁴.

Les six communautés san qui déposèrent des demandes de reconnaissance de leaders traditionnels virent leurs dossiers traités parmi les derniers par le gouvernement. Après plusieurs années, la Namibie reconnut deux communautés san, qui venaient historiquement de la région inscrite pendant l'apartheid, et qui aujourd'hui encore est souvent appelée *bushmanland*. Les quatre autres dossiers sont restés ouverts pour de futures délibérations. À la suite de nouvelles luttes, trois d'entre elles furent finalement reconnues en 2009. Mais les Khwe attendent toujours le dénouement, vingt et un ans après l'indépendance. Le gouvernement leur demande d'accepter de partager leurs terres avec des immigrés non-san, bien que les Khwe soient généralement reconnus comme les premiers habitants de la Namibie¹⁵.

Bien que ce décret oblige les communautés san à adapter leurs institutions socio-culturelles à celles des groupes dominants, celles-ci témoignent d'une capacité de résilience remarquable qui leur permet de s'adapter à de nouvelles conditions et opportunités. Ces opportunités cruciales sont, à tout le moins, d'une part la possibilité de reprendre l'autorité sur leurs terres traditionnelles, d'autre part celle de pratiquer leur mode de vie à l'intérieur de ce territoire donné. D'un autre côté, le décret TAA est critiqué

12. La Commission Odendaal de l'Afrique du Sud a défini les aspects géographiques, économiques et politiques de l'apartheid en Afrique du sud-ouest. En 1964, sa directive a conduit à la création de 10 réserves, *homelands*, en Namibie.

13. Legal Assistance Centre (LAC), 2006, *Our land they took : San land rights under threat in Namibia*. Windhoek, LAC, p. 2.

14. Suzman *op. cit.*, p. 30-40.

15. Les autres groupes, comme les Nama se considèrent aussi comme autochtones en Namibie.

comme un mécanisme de normalisation des leaders traditionnels de ces communautés, étant assez représentatif de l'organisation de la plupart des groupements africains dominants.

PARTICIPATION POLITIQUE

Malgré ses limitations, le décret sur les Autorités traditionnelles représente une opportunité importante et stratégique car – comme l'a confirmé la Commission africaine après la mission qu'elle a réalisée en Namibie en 2005¹⁶ – la communauté san manque de représentation dans d'autres corps politiques. Les responsabilités sont placées sur les épaules de leaders qui manquent d'expérience pour représenter et défendre la communauté dans une diversité de forums. Contrairement à la plupart des leaders traditionnels reconnus des groupes plus forts, les leaders san demeurent particulièrement pauvres. Ils doivent assurer leur propre subsistance avant de pouvoir défendre le bien-être de leur communauté.

L'article 17 de la Constitution garantit à tous les citoyens le droit de participer pacifiquement aux activités politiques. Ce droit est mis en application à travers le décret électoral n° 24 de 1992, qui réglemente l'élection des personnes à tous les niveaux du gouvernement : l'établissement de la commission électorale, l'enregistrement des votants et des partis politiques, la conduite pratique des élections. Toute personne ou groupe a le droit de former un parti politique comme moyen d'affirmer les intérêts de ses membres.

Le gouvernement de la Namibie est structuré en quatre niveaux : l'Assemblée nationale ; le Conseil national (ces deux corps formant le Parlement) ; les Conseils régionaux et les autorités locales. L'Assemblée nationale, principal corps législatif, comprend 72 membres élus sur la base de la représentation proportionnelle. Le Conseil national, corps législatif de second rang, comprend 26 conseillers élus dans les Conseils régionaux (2 pour chacune des 13 régions de la Namibie). Les Conseils régionaux comptent des conseillers élus sur la base du scrutin majoritaire uninominal¹⁷. Depuis l'indépendance, un seul candidat san a obtenu un siège au Parlement, sous la bannière du SWAPO, en 1999. Plus généralement, les

16. African Commission on Human and People' Rights and International Work Group for Indigenous Affairs, 2005, *Report of the African Commission's Working Group of Experts on Indigenous Populations/Communities Mission to the Republic of Namibia 26 July – 5 August 2005*.

17. Government of the Republic of Namibia/GRN, 1990, *The Constitution of Republic of Namibia* (No. 1 of 1990).

San sont sous-représentés à tous les niveaux des structures gouvernementales de la Namibie¹⁸.

Le manque de représentation san dans les corps élus régionaux et locaux est lié à leur faible coordination politique à ces niveaux, et à leur relative incapacité à accéder aux réseaux politiques dominants, pour diverses raisons. En conséquence, la voix des San est peu audible, sinon totalement muette dans de nombreux forums nationaux importants. Les San caractérisent donc typiquement leur statut comme celui « d'exclus de l'arène politique »¹⁹. De fait, l'unique forum dans lequel les divers sous-groupes san sont représentés de manière significative est le Conseil des autorités traditionnelles, une structure incluant tous les leaders traditionnels formellement reconnus, qui conseille le Président sur la question des terres rurales²⁰. Les leaders san y sont au nombre de cinq, constituant toujours une minorité numérique et politique mais y faisant tout de même entendre leurs voix. Lors de sa mission en Namibie en 2005, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a recommandé qu'un système de quotas soit institué pour assurer la représentation des San au Parlement, au Conseil National et dans les structures étatiques locales²¹. À ce jour, cette recommandation n'a été suivie d'aucun effet.

LE PROGRAMME DE GESTION DES RESSOURCES NATURELLES SUR UNE BASE COMMUNAUTAIRE²²

Après l'indépendance, la Namibie a formalisé un Programme de gestion des ressources naturelles sur une base communautaire²³. Cette initiative reconnaît que la faune et les autres ressources naturelles ont soit disparu, soit souffert dans de nombreuses zones communales. Le Programme crée une possibilité pour les communautés traditionnelles résidant sur des terres communales de développer leurs moyens de subsistance à travers l'usage durable de la faune et de la flore par le tourisme, la chasse aux trophées et pour la viande. Il crée aussi un instrument central : celui des

18. ACHPR/IWGIA, *op. cit.*

19. Suzman *op. cit.*

20. GRN/Government of the Republic of Namibia, 1997, Council of Traditional Leaders Act, (No. 13 of 1997), preamble.

21. ACHPR/IWGIA *op. cit.*

22. *Community Based Natural Resource Management*, or CBNRM.

23. Sous le ministère de l'Environnement et du Tourisme (MET).

réserves (*conservancies*). Les communautés traditionnelles obtiennent le droit d'utiliser et de gérer la faune et la flore – le gibier surtout – à l'intérieur de certaines aires légalement définies qui correspondent aux zones communales. Elles n'en ont pas la propriété mais entrent en partenariat avec le gouvernement. Ce partenariat ouvre sur des principes de dévolution de droits et responsabilités au plus bas niveau approprié. Les résidents vivant dans la zone communale de la réserve concernée obtiennent le droit d'établir la réserve comme institution pour en gérer les trois composants principaux : a) ses membres, son équipe, l'équipement, les objectifs convenus ; b) les ressources naturelles et ; c) les entreprises résultant de l'usage des ressources naturelles, telles que les résidences touristiques, les sites de campements, la chasse aux trophées et la vente d'artisanat, le gibier vivant et les produits de la savane (*veld products* en Afrique australe)²⁴.

Deux communautés san disposent actuellement de réserves sur leurs terres communales. L'une de ces réserves, Nyae Nyae, située à l'est de Tsumkwe, fonctionne particulièrement bien avec un revenu annuel d'un million de dollars namibiens. Ce type d'institution ne peut qu'être recommandé. Cependant, elle ne représente aujourd'hui les intérêts que de deux communautés, les Ju/'hoansi de Nyae Nyae et les !Xun de l'ouest du district Tsumkwe (ancien *Bushmanland*) qui habitent dans la réserve N=ǀa Jaqna.

LA QUESTION DE L'ÉDUCATION ET LA CAPACITÉ TRANSFORMATRICE DE LA DÉCLARATION

Une question centrale quand il s'agit de la mise en œuvre de la Déclaration des Nations unies – et de penser la capacité des communautés traditionnelles à participer à la vie politique et à la gestion de leurs terres – est l'éducation. Nous évoquerons brièvement l'enjeu de l'éducation pour les San en Namibie. Avant l'indépendance, aucune disposition légale n'existait pour protéger un droit des enfants à l'école, obligatoire. Le système d'éducation était fragmenté selon les trois niveaux administratifs gouvernementaux, pour les Blancs et les divers groupes ethniques du pays. Ces derniers, mal équipés, n'avaient qu'une éducation au rabais, en comparaison des moyens mis à disposition de la population blanche. Après l'apartheid, le gouvernement namibien a consolidé les corps administratifs en un système national unifié, favorisant un modèle d'éducation centré sur l'élève.

24. GRN/Government of Namibia, 1996, Nature Conservation Amendment Act (No. 5 of 1996).

La Constitution de la Namibie, à travers son article 20, enracina le droit à l'éducation, indépendamment de la race, de la foi ou du statut de chacun. L'éducation primaire devint obligatoire jusqu'à l'âge de seize ans ou l'accomplissement du cursus primaire. La Constitution affirme le principe de l'éducation gratuite, même si, en pratique, on attend des parents qu'ils contribuent aux frais de scolarité de leurs enfants. En tout état de cause, un enfant ne peut être renvoyé parce que ses parents seraient incapables de supporter les obligations financières. Le Décret sur l'éducation prévoit l'établissement de pensionnats et d'écoles, ainsi que différentes institutions éducatives. Il met en place plusieurs Conseils consultatifs, aux niveaux régionaux et national. Toutefois, et si l'on considère que les réformes légales postapartheid vont dans le bon sens dans le domaine de l'éducation, la Déclaration pousse le gouvernement de la Namibie à aller au-delà du cadre existant. Cette pression s'appuie sur des statistiques montrant que les enfants san continuent d'avoir le plus haut taux d'absentéisme, le plus bas taux de mémorisation, et connaissent une marginalisation continue.

L'article 14 de la Déclaration établit que :

- (1) Les peuples autochtones ont le droit d'établir et de contrôler leurs propres systèmes et établissements scolaires où l'enseignement est dispensé dans leur propre langue, d'une manière adaptée à leurs méthodes culturelles d'enseignement et d'apprentissage ;
- (2) Les autochtones, particulièrement les enfants, ont le droit d'accéder à tous les niveaux et toutes les formes d'éducation de leur État sans discrimination aucune ;
- (3) Les États, en concertation avec les peuples autochtones, prennent des mesures efficaces pour que les autochtones, en particulier les enfants, vivant à l'extérieur de leur communauté, puissent accéder, lorsque cela est possible, à un enseignement dispensé selon leur propre culture et dans leur propre langue.

Si l'on compare les dispositions de cet article de la Déclaration avec les mesures namibiennes, on voit que quelques initiatives cruciales ont été réalisées, mais que beaucoup reste à faire. Une tentative a été faite de se rapprocher des objectifs de l'article 14. Le gouvernement namibien applique, par exemple, le principe de l'éducation en langue maternelle, mais seulement jusqu'à la troisième année d'école (en général à l'âge d'environ 9-10 ans)²⁵.

25. Ministry of Basic Education, Sport and Culture/MBESC, 2003, *The Language Policy for Schools in Namibia*, Discussion Document, Afrila, Windhoek.

Cette politique fut mise en œuvre dans un projet pilote de l'une des zones communales san : les Écoles du Village, à Nyae Nyae²⁶. Créées au début des années 1990 comme un projet dont le but était de répondre à l'absentéisme des enfants ju/'hoansi dans les écoles gouvernementales à l'est du district de Tsumkwe, les écoles intègrent une éducation en langue maternelle, culturellement adaptée aux enfants, et une éducation formelle. Ce projet fut rendu possible grâce à la collaboration d'ONG locales et de l'ancien ministère de l'Éducation et de la Culture namibien. En 2004, le gouvernement prit directement la responsabilité de ces écoles – avec le soutien d'une ONG norvégienne²⁷ – celles-ci perdant leur statut de « projet ». Cependant, ces écoles conservent leur caractère particulier, en encourageant la diversité culturelle et en employant des instituteurs parlant la langue ju/'hoansi. Elles fournissent ainsi une éducation en langue maternelle aux enfants jusqu'à la fin de la troisième année d'école : dès la quatrième année, les enfants doivent aller à l'école du gouvernement dans la ville de Tsumkwe, où la langue d'instruction officielle est l'anglais. Cependant, ce projet est resté une initiative pionnière très localisée, qui ne s'est pas élargie en un véritable système éducatif intégré dans cette communauté autonome ju/'hoansi.

Des mesures très encourageantes existent par ailleurs, notamment dans le cadre du document *National Policy Options for Educationally Marginalised Children* (« Les options de politique nationale pour les enfants marginalisés dans l'éducation »). Cette mesure, entendue comme spéciale et temporaire, constitue un élément de la stratégie plus large de réduction de la pauvreté de la part du gouvernement. Le texte identifie parmi les « marginalisés » les enfants dans les catégories suivantes : enfants des travailleurs de ferme (un grand nombre desquels sont san), enfants des régions rurales reculées (ce qui concerne en particulier les San et les Ovahimba), enfants des rues, enfants des zones squattées et des camps de population déplacée, enfants avec des handicaps physiques ou mentaux, et enfants des familles vivant dans l'extrême pauvreté²⁸. Il établit clairement les mesures qui permettraient aux enfants san d'accéder de façon stable à l'école et présente les options adaptées aux différentes situations des enfants concernés. Le problème est que ces mesures « de papier » ont été très peu mises en applica-

26. *The Nyae Nyae Village Schools Project*. Dès 2004, ils s'appellent seulement les « Nyae Nyae Village Schools » et ne sont plus un projet.

27. *The Namibian Association of Norway*, connu comme « NAMAS ». Voir Hays, Hopson, and LeRoux, 2010, *Evaluation of the NAMAS supported San Education Project in Tsumkwe, Otjozondjupa Region, Namibia*. Rapport.

28. Les San en particulier.

tion²⁹. Si le gouvernement de la Namibie faisait des efforts concertés pour appliquer précisément ces mesures, cela aurait un grand impact sur l'accès des enfants san à l'école, sur leurs capacités à comprendre et à mémoriser, et ainsi à gravir tous les échelons du système éducatif.

CONCLUSION

Pour conclure, il est nécessaire de souligner la manière dont la culture politique nationale et la tradition juridique ont influencé la définition des institutions autochtones en Namibie. Dans certains cas, la culture politique nationale a non seulement défini ces institutions, mais elle les a revitalisées ou leur a même donné naissance, et a imposé un cadre juridique – ce qui est notamment le cas pour les réserves (*conservancies*).

Les communautés san se sont appropriées le cadre juridique gouvernemental, à travers l'Acte des autorités traditionnelles et l'institution des *conservancies* et ont ainsi pu continuer à exister comme communauté traditionnelle. Elles témoignent ainsi d'une remarquable capacité d'adaptation aux traditions nationales tout en parvenant à maintenir leurs spécificités socio-culturelles. Cependant, l'adaptation a toujours un prix. En adaptant leur structure traditionnelle d'autogestion au modèle négocié avec le gouvernement – seule option possible pour une représentation dans le système politique national – les communautés san ont dû transformer certains aspects de leur organisation sociale et rompre avec des modèles de gestion séculaire, perdant ainsi une partie importante de leur identité et de leur culture.

Le cadre légal offert par la Constitution namibienne, en termes d'auto-gouvernement (*self-government*), de droit à la consultation et de droit à la participation, permet à la communauté san, en tant qu'institution autochtone, de se gouverner. Ce cadre (malgré ses limites) pose des bases importantes permettant aux San de reconstruire leurs communautés. Bien que les cadres de reconstruction du gouvernement postapartheid de la Namibie aient été basés sur les paradigmes des populations dominantes, et non sur celles des cultures san, les possibilités offertes – telles que la garantie des droits de l'homme par la Constitution namibienne – et les normes internationales déjà établies autour des peuples autochtones, devraient aider à faire avancer les aspirations de cette communauté.

29. Voir aussi Jennifer Hays, 2011, «Educational rights for indigenous communities in Botswana and Namibia», *The International Journal of Human Rights*, 15,1, pp. 127-153.

**ENTRETIEN DE MARTIN PRÉAUD AVEC MICK GOODA, COMMISSAIRE
ABORIGÈNE À LA JUSTICE SOCIALE, RÉALISÉ À L'INSTANCE PERMANENTE
SUR LES QUESTIONS AUTOCHTONES, NEW YORK, LE 14 MAI 2012.**

Établir une relation entre le gouvernement et les peuples autochtones d'Australie...

MP: Vous êtes Commissaire à la justice sociale depuis deux ans et demi, quelle trajectoire vous a amené à occuper ce poste? Quels sont vos rôles et attributions?

MG: Nous sommes quelque peu différents des autres commissariats de la Commission australienne des droits de l'homme. Je ne suis pas un avocat et mon arrivée à ce poste s'est faite à partir d'une perspective très différente de l'approche purement centrée sur les droits de l'homme. Lorsque l'on m'a demandé si je voulais de ce poste ou non, une amie de confiance m'a dit: «Quiconque travaille dans les affaires autochtones est dans les droits de l'homme». De sorte que, selon elle, je faisais ce genre de travail depuis trente ans, que ce soit au sein du service public, dans le poste que j'occupais avant celui-ci dans une organisation de recherche sur la santé autochtone, ou encore en travaillant pour les services juridiques autochtones.

Voici ma trajectoire en résumé: je viens d'une position centrée sur l'exercice de nos droits. Mes parents avaient grandi dans l'État du Queens-

land sous un régime d'oppression¹ en vertu duquel ils valaient moins qu'un homme blanc, et ils nous ont toujours dit que nous ne devrions jamais laisser qui que ce soit nous définir comme cela : c'est ainsi que nous avons été éduqués. Mon père était syndicaliste, et nous le sommes tous devenus en entrant sur le marché du travail.

J'ai également été éduqué par des catholiques, des frères et nonnes chrétiens, qui nous ont transmis leur grand sens de la justice sociale, avant que ce thème ne devienne fameux. Donc, que ce soit en militant dans les syndicats sur des questions liées au travail, en œuvrant dans une bureaucratie ou encore, comme je l'ai fait dans mon dernier poste, en étudiant la qualité de notre santé et en la traitant comme une question de droits de l'homme, à la manière de Tom Calma². Nous aboutissons tous dans l'espace des droits de l'homme, et c'est cela qui m'a mené vers ce poste de Commissaire à la justice sociale. Une telle trajectoire, et plus encore que si vous ne faites que du droit, vous donne une perspective bien mieux ancrée dans la réalité vécue, dans ce qui est possible. Cela vous apprend à militer autrement que dans une Cour de justice. Les droits de l'homme sont autrement plus nuancés qu'une affaire de Blanc et de Noir. Je crois que des personnes comme Tom et moi apportent à ce poste un éventail d'expériences dans la médiation et la négociation de problèmes très divers : dans le logement, dans la recherche d'accords entre le niveau fédéral et celui des États, dans la négociation entre groupes aborigènes en désaccord profond, ce genre de choses, mais toujours avec au premier plan un sens de l'équité. Voilà d'où je viens : une perspective bien ancrée dans ce que les droits de l'homme signifient en pratique, plutôt que nourrie d'arguments ésotériques. La théorie est bonne, il nous faut des gens qui la développent et contribuent à établir les paramètres. Mais nous avons également besoin de personnes qui sont ancrées dans la pratique, de manière à se saisir de ces théories et à les faire marcher et à leur donner du sens.

1. *L'Aboriginal Protection and Restriction of the Sale of Opium Act*, adopté en 1897 dans l'État du Queensland a institué un régime de contrôle des populations autochtones appuyé sur un système de réserves. L'administration des affaires aborigènes avait tout pouvoir sur les conditions de vie des autochtones, leur mobilité, leur salaire, leur mariage, etc. C'est ce type de loi qui a fondé, dans chacun des États d'Australie la politique d'enlèvement des enfants métis désormais connus comme « Générations volées ». L'Acte de protection du Queensland a été définitivement abrogé en 1985.

2. Prédécesseur de Mick Gooda au poste de Commissaire à la justice sociale aborigène.

D'un point de vue pratique, donc, comment êtes-vous nommé au poste de Commissaire à la justice sociale?

Une annonce est publiée, vous présentez votre candidature puis il y a un processus d'entretiens. Votre nomination est le sujet d'une discussion au sein du Cabinet³ qui donne son avis au Gouverneur général sur le meilleur candidat. C'est un point extrêmement important parce que cela donne à tous les Commissaires au sein de la Commission des droits de l'homme une indépendance vis-à-vis du gouvernement. Nos lignes de responsabilité ne sont pas vis-à-vis du gouvernement mais du Parlement. C'est un point auquel tous les Commissaires attachent une grande importance. Cette indépendance leur permet de critiquer le gouvernement s'il le faut. C'est une application pratique de la séparation des pouvoirs. Alors que nous sommes financés par le gouvernement, nous ne sommes pas et nous ne pouvons pas être dirigés par lui. Une fois de temps en temps, je rencontre un membre du gouvernement qui me dit que tel ministre n'est pas content de ce que j'ai dit... et je peux répondre que mon travail ne consiste pas à rendre les ministres heureux puisque je suis responsable devant le Parlement.

Cela dit, c'est un poids important. D'un côté cette indépendance donne une liberté, mais à un autre niveau c'est une grande responsabilité que de bien en user, il faut faire attention à ce que l'on dit et ce que l'on fait. Bien que je sois nommé pour représenter les vues des Aborigènes et Insulaires du détroit de Torres, cela ne signifie pas pour autant que j'ai un mandat de mon peuple pour parler à leur place. Donc ce travail m'oblige à être clair sur ma position, pourquoi je la défends et ensuite l'expliquer à la communauté autochtone ici en Australie.

Par exemple, je me différencie des autres voix autochtones à propos de la législation *Stronger Futures* pour le Territoire du Nord en ce moment⁴. Beaucoup de gens disent qu'il faut la rejeter en bloc mais nous disons qu'il y a des raisons pour lesquelles cette législation devrait être adoptée et je suis prêt à aller justifier ma position. Je pense que c'est là une de mes responsabilités. Heureusement, nous pouvons définir notre position en termes de droits de l'homme, et non pas par un sondage de popularité. Certaines personnes disent que personne ne soutient la législation, d'autres

3. Composé de ministres choisis par le Gouverneur général sur avis du Premier ministre, organe consultatif responsable devant le Parlement.

4. Législation qui prolonge pour dix ans la très controversée Intervention d'urgence pour le Territoire du Nord initiée en 2007 et par laquelle le gouvernement fédéral a repris un contrôle direct de 76 communautés autochtones auparavant gérées par des conseils élus localement.

que tout le monde en veut. Je crois qu'il n'est pas possible de suivre l'une ou l'autre de ces voies car les avis sont partagés; en admettant cela, disons ce que nous avons à faire dans le domaine des droits de l'homme et voyons comment nous pouvons le mettre en œuvre.

La législation ne devrait-elle pas être évaluée au regard des droits de l'homme ?

Oui, un nouveau Comité a été créé au Parlement pour ce faire mais comme la législation a été présentée avant cette création, il n'est pas tenu de s'en saisir. Nous disons toujours qu'ils pourraient faire preuve de bonne volonté en examinant ce projet de loi quoi qu'il en soit.

Cela peut-il marcher ?

Non, je ne pense pas. En tout état de cause, l'avis que nous avons soumis au Sénat est aussi près que possible d'une évaluation du projet de loi en termes de droits de l'homme, et cela peut servir de médiation dans le cadre d'un processus parlementaire⁵. Je sais que certains députés sont favorables à une telle approche. Nous allons voir venir et continuer à faire du lobbying.

Pouvez-vous nous décrire le rôle et les compétences d'un Commissaire à la justice sociale ?

Cela recouvre quelques rôles très spécifiques tels que la présentation, chaque année, au Parlement, des rapports sur le *Native Title*⁶ et sur la justice sociale⁷. Je dois également promouvoir le point de vue des Aborigènes et Insulaires du détroit de Torres. Nous observons les événements d'un point de vue autochtone, j'ai le pouvoir d'examiner les lois, programmes et politiques publiques pour en estimer l'impact sur les Aborigènes et Insulaires du détroit de Torres. Le poste est défini ainsi. Mais d'une certaine manière, cette définition reste encore vague – ce qui est bien : on n'a pas de contraintes dans le flou, ce qui permet à chaque Commissaire d'imprimer sa marque sur ce qu'il veut voir réaliser.

J'ai donc un rôle technique mais tandis que le *Native Title* est plutôt bien défini dans la loi, la justice sociale ne l'est pas. Ce poste me donne donc

5. Au moment de l'entretien, le projet de loi était en discussion au Sénat au travers d'un comité particulier qui recueillait l'avis des personnes ou organisations intéressées. Plus de 400 avis ont été soumis. La loi a été votée en deuxième lecture par le Sénat au mois d'août 2012.

6. Qui examine la mise en œuvre du *Native Title Act 1993 (Cth)*, loi fédérale qui permet la restitution de droits et intérêts fonciers aux sociétés autochtones.

7. Intégralement disponibles en ligne à partir de : http://www.hreoc.gov.au/social_justice/index.html (dernier accès septembre 2012).

l'opportunité d'orienter mon rôle pour faire ce que nous souhaitons. J'ai dit clairement que la priorité sous-jacente de mon action serait les relations, et ce à trois niveaux – entre les Aborigènes et Insulaires du détroit de Torres et le reste de la population, entre les Aborigènes et les différents niveaux de gouvernement et entre les Aborigènes eux-mêmes – dans le but de les améliorer et de les renforcer. Cela me permet de parler de racisme, de réforme constitutionnelle... Cela me permet de parler avec le gouvernement de sécurité et de compétences culturelles... Dans le but idéal de bâtir des relations, cela me permet de gérer des aspects techniques comme les questions de financement. En contexte aborigène, cela me permet de parler de sujets tels que la violence latérale, la manière dont nous nous traitons: les effets du trauma que nous avons tous éprouvé au travers de la colonisation, le fait que nous internalisons l'oppression et nous opprimons nous-mêmes.

Cela m'a pris quelque temps pour décider de l'ensemble des choses sur lesquelles je veux me concentrer. Nous savons désormais que certaines de ces choses seront la réforme constitutionnelle et la reconstruction des relations entre les peuples aborigènes et le gouvernement – et je crois que ces relations sont à un point très bas en Australie, il y a beaucoup de choses à faire.

En termes de pouvoir, et à propos de vos rapports: faites-vous des recommandations, sont-elles suivies?

Bien sûr je recommande certaines actions pour répondre aux questions que je soulève. Parce que mes rapports sont enregistrés au Parlement, ce sont des documents publics. Chaque rapport examinera le rapport de l'année précédente et commentera la manière dont le gouvernement met en œuvre ces recommandations.

[Le Commissaire à la Justice Sociale n'a pas de pouvoir réglementaire pour imposer ses recommandations. Il joue cependant un rôle de médiateur tout à fait important au travers de ses rapports annuels qu'il élabore en concertation avec les organisations autochtones nationales comme le Congrès national des peuples premiers d'Australie⁸, et à partir de son travail de terrain à la rencontre des autochtones dans tout le pays. Sa position au sein de la Commission des droits de l'homme lui permet en outre de faire le lien entre les cabinets ministériels et parlementaires auxquels il a accès et les autochtones envers qui il estime être redevable de ses actions. Cela l'amène à être régulièrement pris entre ces deux feux.]

8. Nouvel organe représentatif des Aborigènes et Insulaires du détroit de Torres à l'échelon fédéral, créé sous l'égide de la Commission australienne des droits de l'homme suite à l'abolition de l'organe précédent, la Commission des Aborigènes et Insulaires du détroit de Torres (ATSIC) lors de la campagne électorale de 2005. <http://nationalcongress.com.au/>

Passons à la Déclaration: vous avez dit clairement, nous en avons parlé à Genève l'année dernière, que vous la voyiez comme un processus plutôt que comme un document; quelle serait votre perspective aujourd'hui sur ce processus, en termes de mise en œuvre et de transformation des manières dont le gouvernement ou l'État australien agit?

Pour moi, c'est un changement culturel que nous créons, nous tâchons de changer la manière dont nous approchons ce que nous appelons les droits fondamentaux – autodétermination, le droit à participer aux décisions qui nous affectent, le consentement libre, préalable et informé, ainsi qu'un autre, qui n'est pas souvent mentionné, le droit à la bonne foi articulé à l'égalité, au respect et à la protection de la culture. Je crois que si nous appliquons ces droits, cela peut créer un changement culturel et peu importe que vous les appliquiez à l'éducation, au développement, à la culture ou à la langue: vous serez proche d'une solution juste.

C'est vraiment un changement culturel qui doit intervenir. J'ai eu la chance d'être là au début des années 1980, dans le service public, au moment où de nombreux changements eurent lieu qui débouchèrent sur les lois EEO (Égalité d'opportunité d'emploi) pour les entreprises et l'administration. Cela a entraîné un véritable changement culturel au sein du service public. La loi sur la liberté d'information est passée au même moment, ce qui voulait dire qu'il n'était plus possible d'écrire sur les gens dans des dossiers, et ne pas en être tenu responsable: la culture entière du service public a dû changer à ce moment-là. Je crois que cela est un autre changement culturel qui concerne la manière dont nous traitons les peuples autochtones.

Un autre niveau touche aux actions immédiates que l'État peut initier pour dire qu'il met en œuvre la Déclaration. J'ai récemment ébauché une lettre pour l'un de nos ministres à propos de l'article 31 – sur le patrimoine culturel –, montrant que la loi permettant de faciliter le retour des restes ancestraux et des artefacts culturels qu'elle avait fait adopter était en cohérence avec la Déclaration. S'ils examinaient chacun des articles et disaient quelle était leur réponse, nous dirions probablement qu'ils ne font pas tout mais qu'ils en font quand même une bonne partie. Il serait possible de dire qu'ils mettent en œuvre certains aspects de la Déclaration.

La dernière pierre à l'édifice sera sans doute de réviser toutes les lois qui discriminent les personnes autochtones, ce serait utile, il y en a beaucoup: par exemple, en Australie occidentale, une loi spéciale fait que les biens des personnes aborigènes sans testament vont automatiquement à l'État. Peut-être devrions-nous changer cela et faire que la loi soit la même pour tous.

Voilà différentes manières d'approcher l'usage de la Déclaration : le changement culturel, les actions immédiates et la révision de toutes les lois qui discriminent les peuples autochtones, les règles et les pratiques qui discriminent contre les autochtones. Cela nous ferait faire un grand pas en avant vers la mise en œuvre de la Déclaration.

À propos de cette difficulté du changement culturel dont nous avons discuté un jour, avec Les Malezer⁹, s'il est relativement aisé de changer le point de vue de certaines personnes, il est bien plus compliqué de changer la culture d'une institution entière : qu'en pensez-vous ?

Mais cela peut être fait, justement. Avant les lois EEO, par exemple, les femmes n'étaient pas promues dans le service public, les Aborigènes n'étaient pas même présents dans le service public. Il a fallu 20 ans pour installer cela mais aujourd'hui plus personne ne voudrait revenir à la situation précédente. Donc, les cultures changent. Ce qu'il faut pour le changement culturel dans ce cas, c'est une volonté politique en provenance des plus hauts cercles. Un jour, le Premier Ministre va devoir dire « voilà ce que nous attendons du secteur public, voilà ce que nous attendons du secteur privé dans sa relation aux peuples autochtones ». Je crois qu'il existe une grande capacité pour mettre en œuvre la Déclaration avec les différents niveaux de gouvernement et les entreprises, car nous devons réparer et reconstruire nos relations. Des gens vont dire « ça sera difficile de créer un changement culturel » mais cela a déjà été fait auparavant. Nous avons besoin de leadership et de bonne volonté.

Voyez-vous du leadership et de la bonne volonté dans le gouvernement australien actuel ?

J'en vois, bizarrement, lorsque je suis à l'étranger mais pas trop au niveau national, ce qui est plutôt inquiétant.

J'étais sur le point de vous interroger sur les relations entre ce qui se déroule dans des lieux comme celui-ci, l'Instance permanente, vos rencontres et discussions avec d'autres groupes autochtones, et ce qui se passe localement, en Australie. Quelle relation faites-vous entre ces deux scènes ?

Je pense que, au sein de l'IPO [Indigenous Peoples Organisations]¹⁰,

9. Co-président du Congrès national des peuples premiers d'Australie depuis 2011, il était le président du caucus global autochtone au moment de l'adoption de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones en septembre 2007.

10. Réseau informel réunissant des membres des principales organisations autochtones du pays.

nous avons adopté une position ces deux dernières années selon laquelle « ce qui se passe au niveau national, c'est à nous d'en décider ».

Le meilleur document de ces trente dernières années est cette Déclaration, il faut en faire quelque chose de significatif. Pour moi, certaines parties de la Déclaration sont difficiles, deux dispositions des plus difficiles à comprendre pour les gens sont l'autodétermination et le consentement libre, préalable et informé. Il existe un point de vue international reconnu selon lequel l'autodétermination prévaut sur le consentement libre, préalable et informé. Nous pourrions, selon moi, nous inspirer de cela en Australie, à condition que nous définissions ce que cela signifie dans ce pays. Cela devrait donner lieu à des discussions entre le gouvernement et les peuples autochtones – que voulons-nous dire par ces termes de consentement libre, préalable et éclairé? Cela serait un bon début. Nous ne devrions pas nous reposer sur un avis d'expert disant que nous nous sommes trompés, du moment que les peuples autochtones en Australie y consentent. Ce que je veux dire, c'est que nous devons arriver à quelque chose et que des éléments doivent être interprétés. En fait, je crois que nous pouvons trouver des éléments utiles dans le préambule, pas seulement dans les articles. Je cite souvent le second paragraphe du préambule qui parle du droit d'être différent. Pour moi, l'interprétation de cela est quelque chose que les gens peuvent comprendre très facilement: vous avez le droit d'être différent, ce droit doit être respecté – et tout le monde dit « oui, c'est *cool* ». Mais lorsque nous en parlons avec le gouvernement, cela devient: « nous devons élaborer des systèmes capables de gérer la différence ». Cela signifie que c'est le système qui doit gérer la différence, pas les personnes qui sont différentes, qu'elles soient aborigènes, handicapés, mères, femmes, quoi que ce soit; nous avons besoin de systèmes qui sachent gérer la différence. Les gens peuvent comprendre ça tout de suite, c'est notre boulot. Il y a là une petite phrase qui va au cœur de bien des choses, alors si nous pouvons avoir cela en Australie, si nous pouvons nous mettre d'accord sur ce que cela signifie...

J'aime ce concept qui se développe autour du consentement libre, préalable et informé selon lequel c'est le devoir de la personne qui cherche à obtenir un consentement de garantir que ce consentement soit informé. Cela aurait de nombreuses conséquences si nous nous mettions d'accord sur ce point parce que cela signifierait que les entreprises minières devraient faire en sorte que les personnes aient toutes les ressources disponibles pour donner leur consentement, la même chose pour les gouvernements et qui que ce soit cherchant à obtenir le consentement des autochtones pour faire quelque chose.

Mais de nombreux points doivent être éclaircis. Je n'ai pas travaillé autant que Les [Malezer] au niveau international, mais au niveau national nous développons des politiques publiques qui doivent avoir la capacité d'être adaptées sur le territoire, sinon cela se conclut par une approche prescriptive qui ne permet aucun mouvement en fonction des différentes circonstances. C'est la même chose avec la Déclaration. C'est un document global, ce qui signifie qu'il est plus haut qu'un texte fédéral : c'est l'un des textes de plus haut niveau que nous avons en Australie. Il faut l'interpréter. Je pense que la seule manière de procéder à cette interprétation est d'avoir des discussions bien financées entre les peuples autochtones et le gouvernement pour se mettre d'accord.

À propos d'interprétation, l'autre terme que vous avez utilisé est celui d'autodétermination. J'ai toujours trouvé son emploi difficile dans le contexte australien en raison des politiques d'autodétermination mises en œuvre depuis les années 1970 et qui auraient échoué : le terme d'autodétermination a une couleur très particulière en Australie...

Il est lourdement connoté, et même des Aborigènes viennent me voir et disent : « tu interfères avec mon autodétermination ». Je réponds « Non, mon gars, tu n'as pas d'autodétermination, tu as des droits différents – libertés et droits individuels – c'est ton groupe qui a le droit à l'autodétermination, c'est en tant que *peuple* que vous avez ce droit ».

Il y a ces connotations et je crois vraiment que la version des années 1970 était très mauvaise, entièrement mauvaise. Pour avoir l'autodétermination, il faut une bonne gouvernance : laissons les Aborigènes se mettre d'accord sur ce dont ils ont besoin. Pour moi, la mesure de l'autodétermination tient à ce que, dans les communautés, les plus faibles l'exercent, qu'ils participent à la prise de décision et ne soient pas cantonnés à des rôles d'observateurs. Il faut installer des mesures qui garantissent que les personnes les moins fortes prennent part à la décision, voilà l'autodétermination. L'autodétermination des forts n'est pas l'autodétermination. Il y a là un argument nuancé à mettre en avant.

Comme je l'ai dit, le terme d'autodétermination est lourdement connoté mais si, d'une manière ou d'une autre, vous l'interprétiez comme un droit à la différence ou un droit à prendre part aux décisions qui vous affectent, alors les gens le comprendraient. En Australie, nous devons rebâtir entièrement le mérite de l'autodétermination contre l'approche des années 1970. Je ne connais aucune personne autochtone en Australie qui ne dise qu'elle veut une vie meilleure pour ses enfants, et si la vie doit être meilleure cela demandera à sa communauté d'exercer son autodétermination.

Cela dit, je crois que l'autodétermination est un bien meilleur guide que le consentement libre, préalable et informé. Certaines personnes pensent que le consentement est un droit de veto, qu'il faut un soutien unanime pour faire quoi que ce soit. C'est impossible. Cela signifie que rien ne sera jamais fait.

Une autre question tient à l'approche pour ainsi dire schizophrène de l'État australien : un défenseur des droits des peuples autochtones au niveau international capable de passer des lois discriminatoires au niveau national. Comment gérez-vous cela ? Comment interprétez-vous le changement de position du gouvernement vis-à-vis de la Déclaration étant donné les politiques qu'il continue de mener ?

La clé de tout cela est la suivante. Nous pouvons adopter une approche brutale et continuer de dénoncer cette hypocrisie, ou nous pouvons dire « bon, vous avez signé ce truc, là » et dès lors utiliser de bons arguments pour les convaincre de le mettre en œuvre. Nous devons construire sur les deux approches. Nous ne pouvons pas rester assis et ne pas tenir le gouvernement responsable pour son hypocrisie. C'est ce qu'il fait en ce moment en disant qu'il soutient la Déclaration et que des actions vont venir, alors même que toute personne raisonnable voit bien que cela ne marche pas.

Il y a un autre élément que nous devons sans cesse souligner : si vous suivez les droits de l'homme, vous aurez de meilleurs résultats quoi qu'il arrive, des résultats plus durables en raison de l'effort réalisé pour intégrer une approche par les droits humains. Il est impossible de prendre des raccourcis et seulement imposer cela aux gens, cela fonctionne dans le court terme mais cela n'a rien de durable.

C'est un problème pour les politiciens dont les mandats sont toujours courts.

Nos mandats sont de trois ans, cela va à l'encontre d'une vision à long terme. Nous devons utiliser toutes les voies qui nous sont ouvertes : en tant que Commissaires aux droits de l'homme, nous avons accès à de nombreux forums, de nombreuses personnes, nous devons les guider. Je ne veux pas être entièrement critique de l'action du gouvernement : il faut des gens raisonnables qui peuvent dire « cette approche est meilleure » ainsi que des gens qui sont des militants forts, si je peux utiliser ce mot. Il faut des personnes qui puissent concilier les deux. L'Australie tire une grande fierté de sa réputation internationale dans le domaine autochtone. Notre travail consiste à venir dans des lieux comme celui-ci, l'Instance permanente, et à exposer ce qui se passe au niveau national. Un ami à moi disait : « Mes

frères et mes sœurs, nous sommes à la rue, mais nous avons déjà été là; j'ai vu six premiers ministres venir et partir, quatorze ministres des Affaires aborigènes, et devinez quoi? Je suis toujours là et nous serons toujours là une fois que ceux-là seront partis». Nous devons nous souvenir de cela.

La beauté de la Déclaration tient à ce qu'elle nous guide à travers de telles choses et que l'on peut en espérer de meilleurs résultats grâce à ce guide. Par exemple, si vous faisiez en sorte que les bonnes personnes participent à la prise de décision, vous auriez de meilleurs résultats, et durables. Je ne comprends absolument pas l'opposition à la Déclaration en Australie. Aujourd'hui des gens disent: « nous allons développer... le ramassage des ordures, soigner l'aspect des communautés, leur santé», très bien, mais cela doit se faire selon les droits de l'homme. Si les gens ne se sentent pas traités comme des êtres humains cela ne marche pas.

La délégation aborigène à l'Instance est très impressionnante cette année, comme si la participation des Aborigènes et Insulaires du détroit de Torres augmentait, qu'ils soient du côté des organisations ou du gouvernement. Comment le fait d'intégrer l'État change-t-il les relations?

Pour moi, une des joies qu'il y a à venir ici, particulièrement cette année, c'est de voir le nombre significatif d'organisations présentes qui n'étaient jamais venues auparavant comme SNAICC (*Secretariat of National Aboriginal and Islander Child Care*) ou les services juridiques autochtones. Cela nous a permis de prendre le temps en dehors des obligations quotidiennes auxquelles nous sommes soumis en Australie. Nous avons commencé à penser à la manière dont nous pourrions agir en tant que groupe. Nous avons entamé quelque chose ici qui continuera à notre retour en Australie, à propos de notre prise de contrôle, de notre capacité à dire que cela n'est pas suffisant, et de notre solidarité face à la manière dont nous sommes traités. Cela peut devenir puissant.

Le Congrès aura un rôle moteur – je suis un grand supporter du Congrès – et cela devrait fonctionner ainsi. Nous allons devenir si puissants qu'ils ne pourront plus nous ignorer et, pour moi, nous pourrions alors dire: « si le gouvernement ne veut plus nous financer, cela ne doit pas signifier que nous devrions arrêter ». Jusqu'à un certain point, nous sommes tombés dans le piège du financement alors que nous aurions dû exercer notre souveraineté et dire: « voilà ce que nous allons faire, quoi qu'il arrive ». Commencer à dicter au gouvernement ce qui devrait se passer dans nos communautés. C'est un potentiel que nous avons construit lors de cette session de l'Instance. Cela est le résultat d'une attitude proactive afin de

faire venir plus d'organisations ici et qu'elles prennent la parole sur leur zone d'expertise. Cette année a été très bonne, en termes du nombre de personnes venues s'engager au niveau international afin de voir quel bénéfice elles pourraient en tirer plutôt que de dire « tous ces gens à New York, nous ne savons pas ce qu'ils font... ». Elles commencent à construire leur propre expérience.

Encore une fois, la clé doit être : tout ce que nous faisons au niveau international doit avoir un effet au niveau national. C'est un début, mais je voudrais nous voir exercer une véritable autodétermination plutôt que de presque demander la permission au gouvernement pour faire ce que nous faisons. Exerçons vraiment notre autodétermination : cela ne sert à rien d'attendre que le gouvernement nous la donne...

C'est d'autant plus possible aujourd'hui que tant de compétences et de capacités ont été accumulées par des années d'expérience dans les organisations.

Oh, les gens grandissent grâce à Les Malezer ! Beaucoup de nouvelles personnes le rencontrent, l'observent, parlent avec lui et s'imprègnent de son expérience. Elles forment un groupe de gens plus jeunes qui feront les choses d'une nouvelle manière. Je regarde avec joie ces jeunes gens découvrir cette scène, je suis impatient de voir où ils seront d'ici quelques années. Et notre boulot, à Les et à d'autres, c'est de les guider. Ce sont des jeunes gens enthousiastes qui viennent de différents lieux, qui ne sont pas empreints de l'idéologie des années 1970 et qui veulent exercer l'autodétermination telle qu'ils la conçoivent. Notre travail, et j'y prends beaucoup de plaisir, c'est de parler avec eux et de les guider au mieux, et je crois qu'il y a une certaine volonté d'écoute.

Pour résumer, je crois qu'il y a trois approches possibles : le changement culturel, les actions immédiates qui peuvent être lancées, et enfin un peu de bonne volonté pour réviser les lois. Si notre principe est l'absence de discrimination, alors faisons en sorte qu'aucune loi en Australie ne discrimine les autochtones. Ce sera un changement. L'Australie se pense comme un « pays de l'égalité des chances » : pour moi, c'est un synonyme de non-discrimination. Encore une fois, peut-être faudra-t-il interpréter cela pour les gens qui ne comprennent pas. Mais j'ai confiance, je suis optimiste : il faut être optimiste dans ce travail. Les gens ne s'engageront pour la Déclaration qu'à partir du moment où ils verront ses résultats concrets. Nous avons besoin de personnes de qualité et de bonne foi, des deux côtés.

ANNEXES

La Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones

Nations Unies

A/61/L.67



Assemblée générale

Distr. limitée
7 septembre 2007
Français
Original : anglais

Soixante et unième session

Point 68 de l'ordre du jour

Rapport du Conseil des droits de l'homme

**Allemagne, Belgique, Bolivie, Costa Rica, Cuba, Danemark,
Équateur, Espagne, Estonie, Finlande, Grèce, Guatemala,
Hongrie, Lettonie, Nicaragua, Pérou, Portugal,
République dominicaine et Slovénie : projet de résolution**

Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones

L'Assemblée générale,

Prenant acte de la recommandation faite par le Conseil des droits de l'homme dans sa résolution 1/2 du 29 juin 2007, par laquelle il a adopté le texte de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones,

Rappelant sa résolution 61/178 du 20 décembre 2006, par laquelle elle a décidé, d'une part, d'attendre, pour examiner la Déclaration et prendre une décision à son sujet, d'avoir eu le temps de tenir des consultations supplémentaires sur la question, et, de l'autre, de finir de l'examiner avant la fin de sa soixante et unième session,

Adopte la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones dont le texte est annexé à la présente résolution.

Annexe

Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones

L'Assemblée générale,

Guidée par les buts et principes énoncés dans la Charte des Nations Unies et convaincue que les États se conformeront aux obligations que leur impose la Charte,

Affirmant que les peuples autochtones sont égaux à tous les autres peuples, tout en reconnaissant le droit de tous les peuples d'être différents, de s'estimer différents et d'être respectés en tant que tels,

Affirmant également que tous les peuples contribuent à la diversité et à la richesse des civilisations et des cultures, qui constituent le patrimoine commun de l'humanité,

Affirmant en outre que toutes les doctrines, politiques et pratiques qui invoquent ou prônent la supériorité de peuples ou d'individus en se fondant sur des différences d'ordre national, racial, religieux, ethnique ou culturel sont racistes, scientifiquement fausses, juridiquement sans valeur, moralement condamnables et socialement injustes,

Réaffirmant que les peuples autochtones, dans l'exercice de leurs droits, ne doivent faire l'objet d'aucune forme de discrimination,

Préoccupée par le fait que les peuples autochtones ont subi des injustices historiques à cause, entre autres, de la colonisation et de la dépossession de leurs terres, territoires et ressources, ce qui les a empêchés d'exercer, notamment, leur droit au développement conformément à leurs propres besoins et intérêts,

Consciente de la nécessité urgente de respecter et de promouvoir les droits intrinsèques des peuples autochtones, qui découlent de leurs structures politiques, économiques et sociales et de leur culture, de leurs traditions spirituelles, de leur histoire et de leur philosophie, en particulier leurs droits à leurs terres, territoires et ressources,

Consciente également de la nécessité urgente de respecter et de promouvoir les droits des peuples autochtones affirmés dans les traités, accords et autres arrangements constructifs conclus avec les États,

Se félicitant du fait que les peuples autochtones s'organisent pour améliorer leur situation sur les plans politique, économique, social et culturel et mettre fin à toutes les formes de discrimination et d'oppression partout où elles se produisent,

Convaincue que le contrôle, par les peuples autochtones, des événements qui les concernent, eux et leurs terres, territoires et ressources, leur permettra de perpétuer et de renforcer leurs institutions, leur culture et leurs traditions et de promouvoir leur développement selon leurs aspirations et leurs besoins,

Considérant que le respect des savoirs, des cultures et des pratiques traditionnelles autochtones contribue à une mise en valeur durable et équitable de l'environnement et à sa bonne gestion,

Soulignant la contribution de la démilitarisation des terres et territoires des peuples autochtones à la paix, au progrès économique et social et au développement, à la compréhension et aux relations amicales entre les nations et les peuples du monde,

Considérant en particulier le droit des familles et des communautés autochtones de conserver la responsabilité partagée de l'éducation, de la formation, de l'instruction et du bien-être de leurs enfants, conformément aux droits de l'enfant,

Estimant que les droits affirmés dans les traités, accords et autres arrangements constructifs entre les États et les peuples autochtones sont, dans certaines situations, des sujets de préoccupation, d'intérêt et de responsabilité à l'échelle internationale et présentent un caractère international,

Estimant également que les traités, accords et autres arrangements constructifs, ainsi que les relations qu'ils représentent, sont la base d'un partenariat renforcé entre les peuples autochtones et les États,

Constatant que la Charte des Nations Unies, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels¹ et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques², ainsi que la Déclaration et le Programme d'action de Vienne³, affirment l'importance fondamentale du droit de tous les peuples de disposer d'eux-mêmes, droit en vertu duquel ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel,

Consciente qu'aucune disposition de la présente Déclaration ne pourra être invoquée pour dénier à un peuple quel qu'il soit son droit à l'autodétermination, exercé conformément au droit international,

Convaincue que la reconnaissance des droits des peuples autochtones dans la présente Déclaration encouragera des relations harmonieuses et de coopération entre les États et les peuples autochtones, fondées sur les principes de justice, de démocratie, de respect des droits de l'homme, de non-discrimination et de bonne foi,

Encourageant les États à respecter et à mettre en œuvre effectivement toutes leurs obligations applicables aux peuples autochtones en vertu des instruments internationaux, en particulier ceux relatifs aux droits de l'homme, en consultation et en coopération avec les peuples concernés,

Soulignant que l'Organisation des Nations Unies a un rôle important et continu à jouer dans la promotion et la protection des droits des peuples autochtones,

Convaincue que la présente Déclaration est une nouvelle étape importante sur la voie de la reconnaissance, de la promotion et de la protection des droits et libertés des peuples autochtones et dans le développement des activités pertinentes du système des Nations Unies dans ce domaine,

¹ Voir l'annexe de la résolution 2200 A (XXI).

² A/CONF.157/24 (Part I), chap. III.

³ Résolution 217 A (III).

Considérant et réaffirmant que les autochtones sont admis à bénéficier sans aucune discrimination de tous les droits de l'homme reconnus en droit international, et que les peuples autochtones ont des droits collectifs qui sont indispensables à leur existence, à leur bien-être et à leur développement intégral en tant que peuples,

Considérant également que la situation des peuples autochtones n'est pas la même selon les régions et les pays, et qu'il faut tenir compte de l'importance des particularités nationales ou régionales, ainsi que de la variété des contextes historiques et culturels,

Proclame solennellement la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, dont le texte figure ci-après, qui constitue un idéal à atteindre dans un esprit de partenariat et de respect mutuel :

Article premier

Les peuples autochtones ont le droit, à titre collectif ou individuel, de jouir pleinement de l'ensemble des droits de l'homme et des libertés fondamentales reconnus par la Charte des Nations Unies, la Déclaration universelle des droits de l'homme et le droit international relatif aux droits de l'homme.

Article 2

Les autochtones, peuples et individus, sont libres et égaux à tous les autres et ont le droit de ne faire l'objet, dans l'exercice de leurs droits, d'aucune forme de discrimination fondée, en particulier, sur leur origine ou leur identité autochtones.

Article 3

Les peuples autochtones ont le droit à l'autodétermination. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel.

Article 4

Les peuples autochtones, dans l'exercice de leur droit à l'autodétermination, ont le droit d'être autonomes et de s'administrer eux-mêmes pour tout ce qui touche à leurs affaires intérieures et locales, ainsi que de disposer des moyens de financer leurs activités autonomes.

Article 5

Les peuples autochtones ont le droit de maintenir et de renforcer leurs institutions politiques, juridiques, économiques, sociales et culturelles distinctes, tout en conservant le droit, si tel est leur choix, de participer pleinement à la vie politique, économique, sociale et culturelle de l'État.

Article 6

Tout autochtone a droit à une nationalité.

Article 7

1. Les autochtones ont droit à la vie, à l'intégrité physique et mentale, à la liberté et à la sécurité de la personne.
2. Les peuples autochtones ont le droit, à titre collectif, de vivre dans la liberté, la paix et la sécurité en tant que peuples distincts et ne font l'objet d'aucun acte de génocide ou autre acte de violence, y compris le transfert forcé d'enfants autochtones d'un groupe à un autre.

Article 8

1. Les autochtones, peuples et individus, ont le droit de ne pas subir d'assimilation forcée ou de destruction de leur culture.
2. Les États mettent en place des mécanismes de prévention et de réparation efficaces visant :
 - a) Tout acte ayant pour but ou pour effet de priver les autochtones de leur intégrité en tant que peuples distincts, ou de leurs valeurs culturelles ou leur identité ethnique;
 - b) Tout acte ayant pour but ou pour effet de les déposséder de leurs terres, territoires ou ressources;
 - c) Toute forme de transfert forcé de population ayant pour but ou pour effet de violer ou d'éroder l'un quelconque de leurs droits;
 - d) Toute forme d'assimilation ou d'intégration forcée;
 - e) Toute forme de propagande dirigée contre eux dans le but d'encourager la discrimination raciale ou ethnique ou d'y inciter.

Article 9

Les autochtones, peuples et individus, ont le droit d'appartenir à une communauté ou à une nation autochtone, conformément aux traditions et coutumes de la communauté ou de la nation considérée. Aucune discrimination quelle qu'elle soit ne saurait résulter de l'exercice de ce droit.

Article 10

Les peuples autochtones ne peuvent être enlevés de force à leurs terres ou territoires. Aucune réinstallation ne peut avoir lieu sans le consentement préalable – donné librement et en connaissance de cause – des peuples autochtones concernés et un accord sur une indemnisation juste et équitable et, lorsque cela est possible, la faculté de retour.

Article 11

1. Les peuples autochtones ont le droit d'observer et de revivifier leurs traditions culturelles et leurs coutumes. Ils ont notamment le droit de conserver, de protéger et de développer les manifestations passées, présentes et futures de leur culture, telles que les sites archéologiques et historiques, l'artisanat, les dessins et modèles, les rites, les techniques, les arts visuels et du spectacle et la littérature.

A/61/L.67

2. Les États doivent accorder réparation par le biais de mécanismes efficaces – qui peuvent comprendre la restitution – mis au point en concertation avec les peuples autochtones, en ce qui concerne les biens culturels, intellectuels, religieux et spirituels qui leur ont été pris sans leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause, ou en violation de leurs lois, traditions et coutumes.

Article 12

1. Les peuples autochtones ont le droit de manifester, de pratiquer, de promouvoir et d'enseigner leurs traditions, coutumes et rites religieux et spirituels; le droit d'entretenir et de protéger leurs sites religieux et culturels et d'y avoir accès en privé; le droit d'utiliser leurs objets rituels et d'en disposer; et le droit au rapatriement de leurs restes humains.

2. Les États veillent à permettre l'accès aux objets de culte et aux restes humains en leur possession et/ou leur rapatriement, par le biais de mécanismes justes, transparents et efficaces mis au point en concertation avec les peuples autochtones concernés.

Article 13

1. Les peuples autochtones ont le droit de revivifier, d'utiliser, de développer et de transmettre aux générations futures leur histoire, leur langue, leurs traditions orales, leur philosophie, leur système d'écriture et leur littérature, ainsi que de choisir et de conserver leurs propres noms pour les communautés, les lieux et les personnes.

2. Les États prennent des mesures efficaces pour protéger ce droit et faire en sorte que les peuples autochtones puissent comprendre et être compris dans les procédures politiques, juridiques et administratives, en fournissant, si nécessaire, des services d'interprétation ou d'autres moyens appropriés.

Article 14

1. Les peuples autochtones ont le droit d'établir et de contrôler leurs propres systèmes et établissements scolaires où l'enseignement est dispensé dans leur propre langue, d'une manière adaptée à leurs méthodes culturelles d'enseignement et d'apprentissage.

2. Les autochtones, en particulier les enfants, ont le droit d'accéder à tous les niveaux et à toutes les formes d'enseignement public, sans discrimination aucune.

3. Les États, en concertation avec les peuples autochtones, prennent des mesures efficaces pour que les autochtones, en particulier les enfants, vivant à l'extérieur de leur communauté, puissent accéder, lorsque cela est possible, à un enseignement dispensé selon leur propre culture et dans leur propre langue.

Article 15

1. Les peuples autochtones ont droit à ce que l'enseignement et les moyens d'information reflètent fidèlement la dignité et la diversité de leurs cultures, de leurs traditions, de leur histoire et de leurs aspirations.

2. Les États prennent des mesures efficaces, en consultation et en coopération avec les peuples autochtones concernés, pour combattre les préjugés et éliminer la discrimination et pour promouvoir la tolérance, la compréhension et de bonnes relations entre les peuples autochtones et toutes les autres composantes de la société.

Article 16

1. Les peuples autochtones ont le droit d'établir leurs propres médias dans leur propre langue et d'accéder à toutes les formes de médias non autochtones sans discrimination aucune.

2. Les États prennent des mesures efficaces pour faire en sorte que les médias publics reflètent dûment la diversité culturelle autochtone. Les États, sans préjudice de l'obligation d'assurer pleinement la liberté d'expression, encouragent les médias privés à refléter de manière adéquate la diversité culturelle autochtone.

Article 17

1. Les autochtones, individus et peuples, ont le droit de jouir pleinement de tous les droits établis par le droit du travail international et national applicable.

2. Les États doivent, en consultation et en coopération avec les peuples autochtones, prendre des mesures visant spécifiquement à protéger les enfants autochtones contre l'exploitation économique et contre tout travail susceptible d'être dangereux ou d'entraver leur éducation ou de nuire à leur santé ou à leur développement physique, mental, spirituel, moral ou social, en tenant compte de leur vulnérabilité particulière et de l'importance de l'éducation pour leur autonomisation.

3. Les autochtones ont le droit de n'être soumis à aucune condition de travail discriminatoire, notamment en matière d'emploi ou de rémunération.

Article 18

Les peuples autochtones ont le droit de participer à la prise de décisions sur des questions qui peuvent concerner leurs droits, par l'intermédiaire de représentants qu'ils ont eux-mêmes choisis conformément à leurs propres procédures, ainsi que le droit de conserver et de développer leurs propres institutions décisionnelles.

Article 19

Les États se concertent et coopèrent de bonne foi avec les peuples autochtones intéressés – par l'intermédiaire de leurs propres institutions représentatives – avant d'adopter et d'appliquer des mesures législatives ou administratives susceptibles de concerner les peuples autochtones, afin d'obtenir leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause.

Article 20

1. Les peuples autochtones ont le droit de conserver et de développer leurs systèmes ou institutions politiques, économiques et sociaux, de disposer en toute

sécurité de leurs propres moyens de subsistance et de développement et de se livrer librement à toutes leurs activités économiques, traditionnelles et autres.

2. Les peuples autochtones privés de leurs moyens de subsistance et de développement ont droit à une indemnisation juste et équitable.

Article 21

1. Les peuples autochtones ont droit, sans discrimination d'aucune sorte, à l'amélioration de leur situation économique et sociale, notamment dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, de la formation et de la reconversion professionnelles, du logement, de l'assainissement, de la santé et de la sécurité sociale.

2. Les États prennent des mesures efficaces et, selon qu'il conviendra, des mesures spéciales pour assurer une amélioration continue de la situation économique et sociale des peuples autochtones. Une attention particulière est accordée aux droits et aux besoins particuliers des anciens, des femmes, des jeunes, des enfants et des personnes handicapées autochtones.

Article 22

1. Une attention particulière est accordée aux droits et aux besoins spéciaux des anciens, des femmes, des jeunes, des enfants et des personnes handicapées autochtones dans l'application de la présente Déclaration.

2. Les États prennent des mesures, en concertation avec les peuples autochtones, pour veiller à ce que les femmes et les enfants autochtones soient pleinement protégés contre toutes les formes de violence et de discrimination et bénéficient des garanties voulues.

Article 23

Les peuples autochtones ont le droit de définir et d'élaborer des priorités et des stratégies en vue d'exercer leur droit au développement. En particulier, ils ont le droit d'être activement associés à l'élaboration et à la définition des programmes de santé, de logement et d'autres programmes économiques et sociaux les concernant, et, autant que possible, de les administrer par l'intermédiaire de leurs propres institutions.

Article 24

1. Les peuples autochtones ont droit à leur pharmacopée traditionnelle et ils ont le droit de conserver leurs pratiques médicales, notamment de préserver leurs plantes médicinales, animaux et minéraux d'intérêt vital. Les autochtones ont aussi le droit d'avoir accès, sans aucune discrimination, à tous les services sociaux et de santé.

2. Les autochtones ont le droit, en toute égalité, de jouir du meilleur état possible de santé physique et mentale. Les États prennent les mesures nécessaires en vue d'assurer progressivement la pleine réalisation de ce droit.

Article 25

Les peuples autochtones ont le droit de conserver et de renforcer leurs liens spirituels particuliers avec les terres, territoires, eaux et zones maritimes côtières et autres ressources qu'ils possèdent ou occupent et utilisent traditionnellement, et d'assumer leurs responsabilités en la matière à l'égard des générations futures.

Article 26

1. Les peuples autochtones ont le droit aux terres, territoires et ressources qu'ils possèdent et occupent traditionnellement ou qu'ils ont utilisés ou acquis.

2. Les peuples autochtones ont le droit de posséder, d'utiliser, de mettre en valeur et de contrôler les terres, territoires et ressources qu'ils possèdent parce qu'ils leur appartiennent ou qu'ils les occupent ou les utilisent traditionnellement, ainsi que ceux qu'ils ont acquis.

3. Les États accordent reconnaissance et protection juridiques à ces terres, territoires et ressources. Cette reconnaissance se fait en respectant dûment les coutumes, traditions et régimes fonciers des peuples autochtones concernés.

Article 27

Les États mettront en place et appliqueront, en concertation avec les peuples autochtones concernés, un processus équitable, indépendant, impartial, ouvert et transparent prenant dûment en compte les lois, traditions, coutumes et régimes fonciers des peuples autochtones, afin de reconnaître les droits des peuples autochtones en ce qui concerne leurs terres, territoires et ressources, y compris ceux qu'ils possèdent, occupent ou utilisent traditionnellement, et de statuer sur ces droits. Les peuples autochtones auront le droit de participer à ce processus.

Article 28

1. Les peuples autochtones ont droit à réparation, par le biais, notamment, de la restitution ou, lorsque cela n'est pas possible, d'une indemnisation juste, correcte et équitable pour les terres, territoires et ressources qu'ils possédaient traditionnellement ou occupaient ou utilisaient et qui ont été confisqués, pris, occupés, exploités ou dégradés sans leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause.

2. Sauf si les peuples concernés en décident librement d'une autre façon, l'indemnisation se fait sous forme de terres, de territoires et de ressources équivalents par leur qualité, leur étendue et leur régime juridique, ou d'une indemnité pécuniaire ou de toute autre réparation appropriée.

Article 29

1. Les peuples autochtones ont droit à la préservation et à la protection de leur environnement et de la capacité de production de leurs terres ou territoires et ressources. À ces fins, les États établissent et mettent en œuvre des programmes d'assistance à l'intention des peuples autochtones, sans discrimination d'aucune sorte.

A/61/L.67

2. Les États prennent des mesures efficaces pour veiller à ce qu'aucune matière dangereuse ne soit stockée ou déchargée sur les terres ou territoires des peuples autochtones sans leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause.

3. Les États prennent aussi, selon que de besoin, des mesures efficaces pour veiller à ce que des programmes de surveillance, de prévention et de soins de santé destinés aux peuples autochtones affectés par ces matières, et conçus et exécutés par eux, soient dûment mis en œuvre.

Article 30

1. Il ne peut y avoir d'activités militaires sur les terres ou territoires des peuples autochtones, à moins que ces activités ne soient justifiées par une menace importante contre l'intérêt public ou qu'elles n'aient été librement décidées en accord avec les peuples autochtones concernés, ou demandées par ces derniers.

2. Les États engagent des consultations effectives avec les peuples autochtones concernés, par le biais de procédures appropriées et, en particulier, par l'intermédiaire de leurs institutions représentatives, avant d'utiliser leurs terres et territoires pour des activités militaires.

Article 31

1. Les peuples autochtones ont le droit de préserver, de contrôler, de protéger et de développer leur patrimoine culturel, leur savoir traditionnel et leurs expressions culturelles traditionnelles ainsi que les manifestations de leurs sciences, techniques et culture, y compris leurs ressources humaines et génétiques, leurs semences, leur pharmacopée, leur connaissance des propriétés de la faune et de la flore, leurs traditions orales, leur littérature, leur esthétique, leurs sports et leurs jeux traditionnels et leurs arts visuels et du spectacle. Ils ont également le droit de préserver, de contrôler, de protéger et de développer leur propriété intellectuelle collective de ce patrimoine culturel, de ce savoir traditionnel et de ces expressions culturelles traditionnelles.

2. En concertation avec les peuples autochtones, les États prennent des mesures efficaces pour reconnaître ces droits et en protéger l'exercice.

Article 32

1. Les peuples autochtones ont le droit de définir et d'établir des priorités et des stratégies pour la mise en valeur et l'utilisation de leurs terres ou territoires et autres ressources.

2. Les États consultent les peuples autochtones concernés et coopèrent avec eux de bonne foi par l'intermédiaire de leurs propres institutions représentatives, en vue d'obtenir leur consentement, donné librement et en connaissance de cause, avant l'approbation de tout projet ayant des incidences sur leurs terres ou territoires et autres ressources, notamment en ce qui concerne la mise en valeur, l'utilisation ou l'exploitation des ressources minérales, hydriques ou autres.

3. Les États mettent en place des mécanismes efficaces visant à assurer une réparation juste et équitable pour toute activité de cette nature, et des mesures adéquates sont prises pour en atténuer les effets néfastes sur les plans environnemental, économique, social, culturel ou spirituel.

Article 33

1. Les peuples autochtones ont le droit de décider de leur propre identité ou appartenance conformément à leurs coutumes et traditions, sans préjudice du droit des autochtones d'obtenir, à titre individuel, la citoyenneté de l'État dans lequel ils vivent.

2. Les peuples autochtones ont le droit de déterminer les structures de leurs institutions et d'en choisir les membres selon leurs propres procédures.

Article 34

Les peuples autochtones ont le droit de promouvoir, de développer et de conserver leurs structures institutionnelles et leurs coutumes, spiritualité, traditions, procédures ou pratiques particulières et, lorsqu'ils existent, leurs systèmes ou coutumes juridiques, en conformité avec les normes internationales relatives aux droits de l'homme.

Article 35

Les peuples autochtones ont le droit de déterminer les responsabilités des individus envers leur communauté.

Article 36

1. Les peuples autochtones, en particulier ceux qui vivent de part et d'autre de frontières internationales, ont le droit d'entretenir et de développer, à travers ces frontières, des contacts, des relations et des liens de coopération avec leurs propres membres ainsi qu'avec les autres peuples, notamment des activités ayant des buts spirituels, culturels, politiques, économiques et sociaux.

2. Les États prennent, en consultation et en coopération avec les peuples autochtones, des mesures efficaces pour faciliter l'exercice de ce droit et en assurer l'application.

Article 37

1. Les peuples autochtones ont droit à ce que les traités, accords et autres arrangements constructifs conclus avec des États ou leurs successeurs soient reconnus et effectivement appliqués, et à ce que les États honorent et respectent lesdits traités, accords et autres arrangements constructifs.

2. Aucune disposition de la présente Déclaration ne peut être interprétée de manière à diminuer ou à nier les droits des peuples autochtones énoncés dans des traités, accords et autres arrangements constructifs.

A/61/L.67

Article 38

Les États prennent, en consultation et en coopération avec les peuples autochtones, les mesures appropriées, y compris législatives, pour atteindre les buts de la présente Déclaration.

Article 39

Les peuples autochtones ont le droit d'avoir accès à une assistance financière et technique, de la part des États et dans le cadre de la coopération internationale, pour jouir des droits énoncés dans la présente Déclaration.

Article 40

Les peuples autochtones ont le droit d'avoir accès à des procédures justes et équitables pour le règlement des conflits et des différends avec les États ou d'autres parties et à une décision rapide en la matière, ainsi qu'à des voies de recours efficaces pour toute violation de leurs droits individuels et collectifs. Toute décision en la matière prendra dûment en considération les coutumes, traditions, règles et systèmes juridiques des peuples autochtones concernés et les normes internationales relatives aux droits de l'homme.

Article 41

Les organes et les institutions spécialisées du système des Nations Unies et d'autres organisations intergouvernementales contribuent à la pleine mise en œuvre des dispositions de la présente Déclaration par la mobilisation, notamment, de la coopération financière et de l'assistance technique. Les moyens d'assurer la participation des peuples autochtones à l'examen des questions les concernant doivent être mis en place.

Article 42

L'Organisation des Nations Unies, ses organes, en particulier l'Instance permanente sur les questions autochtones, les institutions spécialisées, notamment au niveau des pays, et les États favorisent le respect et la pleine application des dispositions de la présente Déclaration et veillent à en assurer l'efficacité.

Article 43

Les droits reconnus dans la présente Déclaration constituent les normes minimales nécessaires à la survie, à la dignité et au bien-être des peuples autochtones du monde.

Article 44

Tous les droits et libertés reconnus dans la présente Déclaration sont garantis de la même façon à tous les autochtones, hommes et femmes.

Article 45

Aucune disposition de la présente Déclaration ne peut être interprétée comme entraînant la diminution ou l'extinction de droits que les peuples autochtones ont déjà ou sont susceptibles d'acquérir à l'avenir.

Article 46

1. Aucune disposition de la présente Déclaration ne peut être interprétée comme impliquant pour un État, un peuple, un groupement ou un individu un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte contraire à la Charte des Nations Unies, ni considérée comme autorisant ou encourageant aucun acte ayant pour effet de détruire ou d'amoindrir, totalement ou partiellement, l'intégrité territoriale ou l'unité politique d'un État souverain et indépendant.

2. Dans l'exercice des droits énoncés dans la présente Déclaration, les droits de l'homme et les libertés fondamentales de tous sont respectés. L'exercice des droits énoncés dans la présente Déclaration est soumis uniquement aux restrictions prévues par la loi et conformes aux obligations internationales relatives aux droits de l'homme. Toute restriction de cette nature sera non discriminatoire et strictement nécessaire à seule fin d'assurer la reconnaissance et le respect des droits et libertés d'autrui et de satisfaire aux justes exigences qui s'imposent dans une société démocratique.

3. Les dispositions énoncées dans la présente Déclaration seront interprétées conformément aux principes de justice, de démocratie, de respect des droits de l'homme, d'égalité, de non-discrimination, de bonne gouvernance et de bonne foi.

Estimation des peuples autochtones dans le monde

À défaut de recensement exhaustif, et en raison de la variation des critères relatifs au caractère autochtone/indigène d'un peuple, société ou groupe ethnique, les données qui suivent sont des estimations. Les tableaux sont modifiés en fonction de l'avancée des connaissances, tenant notamment à des évolutions dans la définition des catégories de recensement.

Les tableaux ci-après correspondent à une répartition selon les 7 régions socio-culturelles retenues par les Nations unies pour la représentation autochtone à l'Instance permanente sur les questions autochtones, complétée par l'indication des sous-régions et le nom des pays pour une compréhension plus fine de la diversité des peuples autochtones. Voir <http://social.un.org/index/IndigenousPeoples/AboutUsMembers/MembersoftheForum.aspx>

La carte figurant en page 37 reprend cette répartition selon un code correspondant à chaque région et sous-région.

Recension effectuée en 2011 et révisée en 2013, par Patrick Kulesza (GITPA - www.gitpa.org) et par Irène Bellier (CNRS/SOGIP).

I- AFRIQUE	Noms ou nombre de peuples	Démographie estimée	Rapport à la population de l'État/province	Source
NORD et OUEST				
ALGÉRIE (a)	Imazighen (Berbères) Kabyle, Chaouia, Mozabites, Touareg	12 000 000	30 %	Indigenous World 2010
MALI	Touareg, Peul m'bororo	1 300 000	10 %	Indigenous World 2009
MAROC (b)	Imazighen (Berbères) Rifains, Chleuhs	Entre 9 000 000 et 20 000 000	de 28 % à 65 %	Indigenous World 2010
NIGER	Peuls dont M'bororo, Tolèbé, Gorgabé, Djelgobé	1 248 914	8,5 %	Indigenous World 2010
	Touareg	1 219 528	8,3 %	
	Toubou	220 397	1,5 %	
BURKINA FASO	Touareg Peuls	1 092 000	7,8	Aménagement linguistique
TCHAD	Toubou (Deza)	368 600	3,8	Aménagement linguistique
	Peuls	208 800	2,4	
TUNISIE	Imazighen	13 354	1,28	Aménagement linguistique
LYBIE	Imazighen	141 000	3,5	Aménagement linguistique
	Touareg	27 000	0,2	
	Toubou	2 000	0,1	
ÉGYPTE	Imazighen Siwi	30 000		Aménagement linguistique

SOURCES

Indigenous World - <http://www.iwgia.org> [consulté le 13 mai 2013]

Aménagement linguistique- <http://www.tlfg.ulaval.ca/AXL/> [consulté le 13 mai 2013]

(a) Algérie : Pas de recensement de la population autochtone, estimation des organisations imazighen (pluriel de Amazigh) des personnes parlant le Tamazight, reconnue langue officielle en 2002.

(b) Maroc : sur la base du recensement linguistique de 2006, contesté par les organisations imazighen qui estiment le nombre des locuteurs de Tamazight à plus du double de ce que compte l'Etat.

I - AFRIQUE	Noms ou nombre de peuples	Démographie estimée	Rapport à la population de l'État/province	Source
EST				
ÉTHIOPIE	Pasteurs-éleveurs Afar, Oromo, Somali, Omotic, Hamer, Dassenech, Nyagagaton, Erbore, Nuer	10 400 000	12 à 15 %	Indigenous World 2012
KENYA	Pasteurs-éleveurs Turkana, Rendille, Borana, Maasai, Samburu, Ilchamus, Somali, Gabra, Pokot, Endorois Chasseurs-cueilleurs Ogiek, Sengwer, Yaaku, Waata, El Molo, Boni (Bajuni), Malakote, Wagoshi	10 000 000 la plus grande communauté compte 30 000 p.	25 %	Indigenous World 2012
OUGANDA	Chasseurs-cueilleurs Batwa/Twa	6 700	0,08 %	Indigenous World 2012
	Benet	20 000	10 %	
	Pasteurs-nomades Karamojong	260 117		
	Ik	1 600		
TANZANIE	4 catégories de peuples (Bantu, Cushite, Nilo-Hamite, San) 125 groupes ethniques 4 groupes PA Chasseurs-cueilleurs Akie (Ndorobo) Hadzabe	514 000 5 268 1 000	11 %	Indigenous World 2012
	Pasteurs Maasai Barabaig (groupe Datoga)	430 000 87 978		

SOURCES

Indigenous World - <http://www.iwgia.org> [consulté le 13 mai 2013]

I - AFRIQUE	Noms ou nombre de peuples	Démographie estimée	Rapport à la population de l'État/province	Source
CENTRALE				
BURUNDI	Chasseurs-cueilleurs (pygmées) Batwa	78 071	0,97 %	Indigenous World 2012
CAMEROUN	Chasseurs-cueilleurs (pygmées) Bagyeli - Bakola Baka Bedzan	4 000 40 000 300	0,4%	Indigenous World 2012
	Pasteurs-nomades Peuls mbororo, Peuls wodaabe, Jafun, Galegu (Aku) Kirdi	1 000 000 ?	12%	
CONGO	9 groupes ethniques (souvent dits pygmées) Babongo et Bambenga Tswa-Batwa, Baaka, Babi, Babongo, Bagyeli, Bakola, Baluma, Bagombe, Mbendjele, Mikaya	84 783	3 %	Indigenous World 2012
GABON	Chasseurs-cueilleurs (pygmées) Baka, Babongo, Bakoya, Baghame, Barimba, Akoula, Akwoa, etc.	20 000	1,3 %	Indigenous World 2010
RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO	Pygmées Batwa, Cwa, Baka Mbuti	660 000 (gouvernement) 2 000 000 (société civile)	1 % à 3 %	Indigenous World 2012
RWANDA	« Population historiquement marginalisée » (c) (abahejwe inyuma n'amateka) Batwa, Pygmées, Potiers	33 000	0,3 %	Indigenous World 2012
RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAINE	Pasteurs : Mbororo, Pygmées : Aka, BaAka	39 299 316 000 (no exact figures)	1 % 7 %	Indigenous World 2012 et 2010

SOURCES

Indigenous World - <http://www.iwgia.org> [consulté le 13 mai 2013]

(c) Catégorie officielle après la révision constitutionnelle de 2003.

I - AFRIQUE	Noms ou nombre de peuples	Démographie estimée	Rapport à la population de l'État/province	Source
AUSTRALE				
ANGOLA	San	7000-9000	0,04 %	Indigenous World 2010 WIMSA
NAMIBIE	Plusieurs peuples ----- San / Bushmen Hai//om, Ju/'hoansi, !Xun, !Xoo, ǀX'ao 'aesi, Khwe, Naro Himba Khoekhoe (langue) Nama / Damara	135 000 ----- 38 000 25 000 72 000	6.5 %	Indigenous World 2010 et 2012
BOTSWANA	San = Basarwa Ju/'hoansi, Bugakhwe, //Anikhwe, Tsexakhwe, !Xoo, Naro, G/wi, G//ana, Kua, Tshwa, Deti, ǀKhomani, ǀHoa, ǀX'ao 'aesi ,, Shua, Danisi, Xaisa Balala Khoekhoe Nama	54 000 1 400 1 700	3 % environ	Indigenous World 2010 et 2012 WIMSA (d)
AFRIQUE DU SUD	San ǀKhomani San, Khwe, !Xun Khoekhoe Nama, Koranna, Griqua, Cape Khoekhoe	6 000	1 %	Indigenous World 2012 WIMSA

SOURCES

Indigenous World - <http://www.iwgia.org> [consulté le 13 mai 2013]

(d) WIMSA – Working Group on Indigenous Minorities in Southern Africa ; site en 2010 (<http://www.wimsanet.org/about-the-san/who-are-the-san>)

2 - AMÉRIQUE	Noms ou nombre de peuples	Démographie estimée	Rapport à la population de l'État/province	Source
NORD				
CANADA (inclus Arctique)	3 peuples autochtones	1 142 815	3,6 %	Recensement Canada (e) Indigenous World 2010
	Premières nations/Indiens	698 025		
	Inuit	50 485		
	Métis	389 785		
USA (hors Alaska)	327 Native american tribes	3 000 000	0,9 %	Recensement 2010

SOURCES

Canada - <http://www12.statcan.ca/census-recensement/2006/rt-td/ap-pa-fra.cfm> [consulté le 13 mai 2013]

États-Unis : <http://www.census.gov/2010census/data/> [consulté le 13 mai 2013]

(e) Selon l'administration canadienne : « Le terme "Autochtones" désigne les premiers peuples d'Amérique du Nord et leurs descendants. La Constitution canadienne reconnaît trois groupes de peuples autochtones : les Indiens (souvent appelés "Premières nations"), les Métis et les Inuits.

Ces trois groupes distincts ont leur propre histoire ainsi que leurs propres langues, pratiques culturelles et croyances.

Selon le recensement de 2006, plus d'un million de personnes au Canada s'identifient comme Autochtones.

Les collectivités autochtones sont situées dans des régions urbaines, rurales et éloignées du Canada.

Elles comprennent :

- les Premières nations ou les bandes indiennes, qui vivent généralement sur des terres appelées "réserves" ;
- les collectivités inuites vivant au Nunavut, dans les Territoires du Nord-Ouest, dans le Nord du Québec (Nunavik) et au Labrador ;
- les collectivités métisses ;
- les collectivités des peuples autochtones (qui comprennent des Métis, des Indiens non inscrits, des Inuits et des membres des Premières nations) vivant dans des villes ou des municipalités ne faisant pas partie des réserves ni des territoires traditionnels (par exemple, la collectivité autochtone de Winnipeg). »

NDLR Le terme [Inuit] est le pluriel de [inuk]. Il ne s'accorde pas en genre et en nombre, contrairement à la plupart des usages y compris officiels.

3 - AMÉRIQUE	Noms ou nombre de peuples	Démographie estimée	Rapport à la population de l'État/province	Source
CENTRE CARAÏBES				
MEXIQUE	62 pueblos indigenas dont Huichol, Tarahumaras, Tzozil, Nahuatl, Lacandon, Tzeltal	13 366 000	13 %	Comision Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indios (f)
GUATEMALA	24 entités 22 groupes famille Maya Achi' Akateco, Awakateco, Chal-chiteco, Ch'orti' Chuj, Itza' Ixil, Jacalteco, Kaqchikel, K'iche' Mam, Mopan, Poqomam, Poqomchi' Q'anjob'al, Q'eqchi' Sakapulteco, Sipakapense, Tektiteko, Tz'utujil, Uspanteko Xinka Garifuna	6 000 000	60 % [40% selon la Banque Mondiale] (g)	Indigenous World 2010
BELIZE	Mayas Garifuna	27 500 17 500	11 % 7 %	Aménagement linguistique Univ. Laval (h)
COSTA RICA	8 peuples Huetar, Maleku, Bribri, Cabecar, Brunca, Ngöbe, Chorotega	63 876	1,7 %	Indigenous World 2010
DOMINIQUE	Carib	2 200	3 %	
HONDURAS	6 peuples autochtones 10 langues en voie de disparition Garifuna Maya (Ch'orti'), Lenca, Xicaque, Carib, Miskito, Pech	566 000 98 000	10 %	Aménagement linguistique Université Laval (i)
NICARAGUA	7 peuples autochtones Chorotega Cacaopera ou Matagalpa Ocanxiu ou Sutiaba Miskitu Sumu-Mayangna Rama 2 communautés ethniques Kriol/Afro- Caribbeans Garifuna	546 500 221 000 97 500 49 000 150 000 27 000 2 000 45 500 43 000 2 500	10 %	Indigenous World 2010
PANAMA	7 peuples autochtones Ngobe, Buglé, Bri-Bri, Naso, Kuna, Emberá, Wounaan	250 000	8,4 %	Indigenous World 2008

SOURCES

IWGIA <http://www.iwgia.org>Aménagement linguistique - <http://www.axl.cefan.ulaval.ca> [consulté le 13 mai 2013](f) Mexique : http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=1387&Itemid=24 [consulté le 13 mai 2013](g) Guatemala <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTSPPAISES/LACINSPANISH/0,,contntMDK:20505828~menuPK:508626~pagePK:146736~piPK:226340~theSitePK:489669~isCURL:Y,00.html> [consulté le 13 mai 2013](h) Belize : <http://www.axl.cefan.ulaval.ca/amsudant/Belize.htm> [consulté le 13 mai 2013](i) Honduras - <http://www.axl.cefan.ulaval.ca/amsudant/honduras.htm> [consulté le 13 mai 2013]

3 - AMÉRIQUE SUD	Noms ou nombre de peuples	Démographie estimée	Rapport à la population de l'État/province	Source
GUYANA	Arawak, Warao, Kalinha, Akawaio, Patamona	41 000	5%	Indigenous World 2007
SURINAME	Noirs-Marrons Ndyuka, Saramaka, Paramaka, Aluku (Boni), Kwinti and Matawai Amérindiens Wayana, Carib, Arowaks, Trio	50 000	8%	Indigenous World 2008
GUYANE FRANÇAISE	Amérindiens Lokono, Kaliña, Palik'wene, Teko Wayana, Wayampi Noirs-Marrons/Bushinengue Aluku, Saramaca, Ndjuka	6 000 à 9 000	5%	GITPA Pas de statistiques ethniques en France
COLOMBIE	87 peuples dont Wayuu, Paez, Embera, Pasto, Arhuaco, Awa, Ticuna, Bari	1 378 884	3,4%	Indigenous World 2010
VENEZUELA	40 peuples dont Baniva, Baré, Bari, Mako, Makushi, Pemón, Piapoko, Piritu, Wapishana, Warao, Wayuu, Yanomami, Ye'kuana, Yukpa	572 000	2,2%	Indigenous World 2010
ÉQUATEUR	14 peuples et nationalités autochtones dont Awa, Quechua, Cofan, Secoya, Waorani, Shuar, Achuar et Afro-descendants	1 500 000	10%	Indigenous World 2010
PÉROU	2 groupes majeurs andins Quichua Aymara 60 groupes ethniques amazoniens, différentes familles dont Shuar, Ashaninka, Yagua, Mijuna...	3 360 331 443 248 332 975	14%	Indigenous World 2012

SOURCES

IWGIA : <http://www.iwgia.org> [consulté le 13 mai 2013]GITPA - www.gitpa.org [consulté le 13 mai 2013]

3 - AMÉRIQUE SUD	Noms ou nombre de peuples	Démographie estimée	Rapport à la population de l'État/province	Source
BOLIVIE	groupes autochtones 36 sur Hautes Terres, dont Quechua Aymara 31 sur Basses Terres, dont Chiquitano Guarani Moxeño autres	5 917 000	62 % 49,5 % 40,6 % 3,6 % 2,5 % 1,4 % 2,4 %	Recensement 2001
BRÉSIL	227 peuples dont Kayapo, Nambikwara, Yanomami, Pataxo Hai Hai, Surui, Tucano 4 groupes Guarani 46 peuples isolés volontaires	817 000 > 20 000	0,4 %	Indigenous World 2012
PARAGUAY	20 peuples dont : Mby'a Guarani, Ava Guarani, Enlhet, Enxet 5 familles linguistiques	108 803	2 %	Indigenous World 2010
ARGENTINE	De 18 à 31 peuples entre dates du recensement et 2010 dont Tehuelche, Mapuche, Toba/Qom	955 032	2,4 %	Recensement 2001 (j)
CHILI	8 peuples Mapuche Aymara Atacameña Diaguita Quechua Colla Rapanui, Kaweskar/Yagan	1 188 000	87,2 % 7,8 % 2,8 % 0,8 % 0,6 % 0,3 % 0,2 % 0,1 %	Indigenous World 2012 National socioeconomic survey 2009

SOURCES

IWGIA : <http://www.iwgia.org> [consulté le 13 mai 2013](j) Argentine : http://www.censo2010.indec.gov.ar/resultadosdefinitivos_totalpais.asp [consulté le 13 mai 2013]

4- ARCTIQUE	Noms ou nombre de peuples	Démographie estimée	Rapport à la population de l'État/province	Source
ALASKA	Alaskan natives (k) 226 entités reconnues	106 000	15,2 %	US census
CANADA	Inuit, Indiens (l)	44820	63 %	
GROENLAND	Inuit	50 000	88 %	Indigenous World 2010
FINLANDE	Sami (m)	7 000	0,1 %	Indigenous World 2010
NORVÈGE	Sami (m)	40 000	0,8 %	Indigenous World 2010
RUSSIE	47 Petits Peuples du Nord (n) dont Sami (m)	316 000 2 000	0,2 %	Recensement 2010
SUÈDE	Sami (m)	20 000	0,22 %	Indigenous World 2010

SOURCES

(k) Alaska - <http://quickfacts.census.gov/qfd/states/02000.html> ; <http://factfinder.census.gov/home/aian/index.html> [consultés le 13 mai 2013]

Inupiat, Yupik, Aleut, Inuit, Tlingit, Haida, Tsimshian, Eyak, et nombre de cultures Nord Athapascan

(l) Canada : Nunavut et territoire du Nord Ouest

<http://www12.statcan.ca/census-recensement/2006/dp-pd/hlt/97-558/pages/page.cfm?Lang=F&Geo=PR&Code=01&Table=1&Data=Count&Sex=1&Age=1&StartRec=1&Sort=6&Display=Page&CSDFilter=250> [consulté le 13 mai 2013]

(m) Sami : Total estimé pour les Samis : entre 70 000 (IWGIA, Parlement Sami) et 100 000 (Nations unies)

Indigenous World - <http://www.iwgia.org> [consulté le 13 mai 2013]

(n) Russie : Selon le recensement 2010, http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/Documents/Vol4/pub-04-01.pdf [consulté le 13 mai 2013]

Données de l'Institut polaire - http://www.institut-polaire.fr/ipev/documents/les_petits_peuples_du_nord_de_la_russie [consulté le 13 mai 2013]

« Sous la dénomination de « Petits peuples du Nord », les Russes regroupent la mosaïque de peuples autochtones qui se distribuent à travers l'Arctique et le Subarctique eurasiatiques, notamment en Sibérie. 19 appartiennent — de manière permanente ou non, beaucoup étant nomades — au domaine arctique ; une classification ethnolinguistique simple permet de les répartir entre 3 grandes familles : ouralo-sibérienne, altaïque et déné-caucasienne.

De l'ouest à l'est : Sâmes - Nénetses - Mansis - Selkoupes - Énetses - Khantys - Kètes - Nganassanes - Dolganes - Événks - Évènes - Youkaghirs - Tchouvantses - Tchouktches - Kéréks - Alioutors - Koriaks - Aléoutes - Inuit

La grande famille ouralo-sibérienne, la plus ancienne de Sibérie, occupe une place importante dans le nord de la Fédération de Russie. Elle se divise en 5 familles : finno-ougrienne, samodie, youkaghire, eskaléoute et luorawetlane (ou tchoukotko-kamtchatadale).

La famille finno-ougrienne se subdivise en 2 branches : fennique avec les Sâmes et ougrienne avec les Khantys et les Mansis.

La famille samodie (anciennement samoyède) compte 4 ethnies : Énetses, Nénetses, Nganassanes et, plus au sud, Selkoupes.

La famille youkaghire ne compte plus que 2 ethnies : les Youkaghirs et les Tchouvantses.

La famille eskaléoute est établie à la fois en Asie et en Amérique, mais c'est sur le continent américain qu'elle connaît sa plus grande expansion avec 2 peuples emblématiques de l'Arctique : les Eskimos Yupik (Inuit de Sibérie et d'Alaska) et les Aléoutes. On estime que le tronc commun eskaléoute s'est scindé en Inuit et Aléoute vers -3 000 / -2 000.

La famille luorawetlane fit partie pendant longtemps d'un ensemble hétéroclite appelés « langues paléo-asiates ».

La branche compte 4 ethnies ressortissant au monde polaire (Alioutors, Koriaks, Kéréks et Tchouktches). Le groupe kamtchatadale n'est pas inclus dans le monde polaire (Kamtchatadals et Itelmènes) pour des considérations d'ordre géographique et ethno-génétiques.

La grande famille altaïque est représentée dans l'Arctique sibérien par 2 familles : les langues turques parlées par les Yakoutes et les Dolganes, et les langues toungouzes parlées par les Évènes et les Événks. Les peuples toungouzes ont pénétrés en Sibérie au début de notre ère. Ils ont atteint l'Arctique vers l'an 1000, pratiquement au moment même où les Yakoutes commençaient leur progression vers le sud. Les Yakoutes (ou Sakhas) ne sont pas considérés comme une minorité car la population comptait 382 000 individus en 1989.

La grande famille déné-caucasienne, dont la seule famille arctique est dite yénisséienne, est représentée par l'ethnie des Kètes. Des études récentes la placent au sein d'un vaste ensemble regroupant langues basques, caucasiennes, yénisséiennes et sino-tibétaines. Leur origine est aujourd'hui encore sujette à discussion. »

SOURCES : *Le monde polaire - Mutations et transitions*, sous la direction de M.-F. André, éditions Ellipses, 2005.

5 - ASIE	Noms ou nombre de peuples	Démographie estimée	Rapport à la population de l'État/province	Source
MOYEN ORIENT				
ISRAËL	Bédouins du Neguev	200 000	2,2 %	Indigenous World 2008
IRAK	Arabes des marais (marsh dwellers)	78 000	0,02 %	Indigenous World 2007
ASIE EST				
JAPON	Ainous Ryukans	50 000-100 000 1 300 000	0,04 % - 0,08 % 1 %	Document AIPP/IWGIA 2010
CHINE	55 minorités nationales reconnues dont Yi, Zhuang, Mandchou, Ouïghour, Dong, Hani, Mongol, Miao, Yao	105 226 000 à 114 000 000	8,5 %	Document AIPP/IWGIA 2010
CHINE/TIBET	Tibétains	6 000 000		Indigenous World 2010
TAIWAN	14 peuples autochtones reconnus (dits Montagnards) 9 Ping Pu (des plaines) non reconnus	484 174 ?	2,1%	Indigenous World 2010
ASIE SUD-EST				
PHILIPPINES	110 communautés ethniques parlant 170 langues différentes, dont Igorot, Ifuago, Lumad, Mangyan, Aéta Négritos	9 200 000	10 % 15 %	Indigenous World 2010 + doc AIPP/IWGIA 2010
INDONESIE	365 groupes ethniques masyarakat adat komunitas adat terpencil (géographiquement isolés - lois coutumières) dont Batak, Kubu, Dayak, Minangkabau, Torodja	30 - 40 000 000 1 100 000	20 %	Indigenous World 2010
MALAISIE	Total Orang asli - péninsule Negrito (Semang), Senoi Aboriginal-Malay Orang ulu - Sarawak Iban, Bidayuh, Kenyah, Kayan, Kedayan, Murut, Punan, Bisayah, Kelabit, Berawan, Penan Anak Negeri - Sabah 39 groupes	34 320 000 150 000	12 % 0,6 %	Indigenous World 2010
THAÏLANDE	9 tribus « montagnardes » reconnues Hmong, Karen, Lisu, Mien, Akha, Lahu, Lua, Thin and Khamu	923 257	1,5 %	Indigenous World 2010
CAMBODGE	20 groupes différents	179 000	1,34 %	Indigenous World 2010
LAOS	49 ethnies divisés en 100 sous-groupes dont H'mong, Pounoy, Ikhos, Yao, Khamu, Pana	2,4 - 4 800 000	35-70	Document AIPP/IWGIA 2010
VIET NAM	54 groupes reconnus 93 langues dont Thaï, Tay, Nung, Hmong, Dao, Kinh	12 200 000	14 %	Indigenous World 2010
BIRMANIE	135 groupes dont Rohingya, Mon, Shan, Chin, Kachin	14,4 -19 200 000	30 à 40 %	Document AIPP/IWGIA 2010

5 - ASIE	Noms ou nombre de peuples	Démographie estimée	Rapport à la population de l'Etat/province	Source
ASIE DU SUD				
BANGLA-DESH	45 groupes dont Jummas, Chakma, Marma, Tripura	2 500 000	1,5 %	Indigenous World 2010
NÉPAL	Adivasi Janajati 59 nationalités autochtones reconnues	8 400 000	37,19 %	Indigenous World 2010
INDE	Adivasis 461 scheduled tribes (o) dont Gond, Bhil, Naga, Munda, Rabari, Garo 174 demandes de reconnaissance	84 300 000	8,3 %	Indigenous World 2010
PAKISTAN	Adivasi, peuples tribaux (plus de 20 groupes)	35 000 000 - 42 000 000	21-25 %	Document AIPP/IWGIA 2010
SRI LANKA	vyadha – Vadda non distingués dans les recensements	1 229 à 4 510		Indigenous World 2008

SOURCES

Indigenous World : <http://www.iwgia.org> [consulté le 13 mai 2013]

Document AIPP/IWGIA : Who we are. Indigenous Peoples in Asia http://www.iwgia.org/publications/search-pubs?publication_id=517

(o) Inde : Pour la définition de cette catégorie et la liste des scheduled tribes voir le site web du ministère des Affaires tribales : <http://tribal.nic.in/index1.asp?linkid=336&langid=1>

6 - OCÉANIE/ PACIFIQUE	Noms ou nombre de peuples	Démographie estimée	Rapport à la population de l'État/province	Source
AUSTRALIE	Aborigènes et Insulaires du Déroit de Torres	520 000	2,5 %	Indigenous World 2012
AOTEAROA — NOUVELLE- ZÉLANDE	Maori	680 000	17 %	Indigenous World 2012
GUAM	Chamorros	64 750	37 %	Indigenous World 2012
PAPOUASIE OCCIDENTALE	253 groupes ethniques autochtones	1 248 000	52 %	Indigenous World 2010
KANAKY — NOUVELLE- CALÉDONIE	Kanak	100 000	42 %	ISEE recensement 2009 (p)
TE AO MA'OHĪ — POLYNÉSIE FRANÇAISE	Ma'ohi	169 000	65 %	(q)
KA PAE AINA o HAWAĪ	Kanaka Maoli	1 200 000	20 %	Indigenous World 2011
TE PITO (Nombriil du monde) - Île de Pâques	Rapa nui ne	2 648	60 %	Aménagement linguistique Université Laval
TUVALU	Tuvalu	10 670	97 %	Indigenous Worl 2011

SOURCES

Indigenous World - <http://www.iwgia.org> [consulté le 13 mai 2013]

Aménagement linguistique - Université Laval - http://www.axl.cefan.ulaval.ca/pacifique/paques_ile.htm [consulté le 13 mai 2013]

(p) Nouvelle-Calédonie - Institut de la Statistique et des Études Économiques, <http://www.isee.nc/population/population.html> [consulté le 16 mai 2013] tableau : principales données des individus par province de résidence et sexe

(q) Te ao ma'ohi — Polynésie française

« Le Conseil économique, social et culturel de la Polynésie française reconnaît l'existence de 4 communautés dont celle des Ma'ohi (65 %). Le recensement 2007 compte 260 000 personnes, les Ma'ohi représentent donc 169 000 personnes. » http://www.gitpa.org/Dvd/maohi_identite_et_hist.html [consulté le 14 mai 2013]

7 - Europe centrale et Orientale Fédération de Russie (hors Arctique) Asie centrale Transcaucasie	Pour cette région, les données démographiques relatives aux peuples autochtones au sens onusien de l'expression ne sont pas disponibles
--	---

En 2010, la Russie comptait 47 groupes reconnus comme peuples numériquement faibles représentant environ 316 000 personnes, soit 0,2 % de la population du pays. Ils résident majoritairement dans les régions économiques du Nord, de la Sibérie et de l'Extrême-Orient (257 900) (voir plus haut tableau Arctique). Sept groupes résident en dehors de ces territoires.

Bibliographie

African Commission on Human and People' Rights and International Work Group for Indigenous Affairs 2005, *Report of the African Commission's Working Group of Experts on Indigenous Populations/Communities Mission to the Republic of Namibia 26 July – 5 August 2005*, Copenhagen, IWGIA.

Agurto, Jorge, 2011, « Lo esencial del Derecho a la consulta ». <http://servindi.org/actualidad/opinion/50024>

Albert, Bruce, 2001, « Organizações na Amazônia ». <http://pib.socioambiental.org/pt/c/iniciativas-indigenas/organizacoes-indigenas/na-amazonia-brasileira>.

Albó, Xavier et Romero, Carlos, 2009, *Autonomías Indígenas en la Realidad Boliviana y su nueva Constitución*, La Paz, Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia / PADEP-GTZ.

Albó, Xavier, 2009, « La Marka resistente y rebelde de Jesús de Machaca retoma su autonomía », CIPCA, La Paz, juillet 2009. <http://clavero.derechosindigenas.org/wp-content/uploads/2009/09/albo-jesusmachaca.pdf>

Allen, Stephen et Xanthaki, Alexandra (eds), 2011, *Reflections on the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, Oxford, Hart Publishing.

Allio, Fiorella, 1998, « La construction d'un espace politique austronésien », *Perspectives chinoises*, 47, pp. 54-62.

Alvizuri, Verushka, 2009, « Mecanismos de cristalización aymara en Bolivia », in Robin Valérie, Salazar-Soler Carmen (eds), *El regreso de lo indígena. Retos, problemas y perspectivas*, Lima, IFEA, collection « Actes et Mémoires », n° 26, pp. 135-156.

Al Wardi, Samir, 2010, « Le mouvement indépendantiste en Polynésie française de 1946 à nos jours », in Gagné Natacha et Salaün Marie (dir.), *Visages de la souveraineté en Océanie*, Paris, L'Harmattan, *Cahiers du Pacifique Sud contemporain*, 6, pp. 139-158.

- Anaya, James**, 2004, *Indigenous Peoples in International Law* (Second Edition), New York and Oxford, Oxford University Press.
- Anaya, James**, 2011, *La situation des peuples autochtones touchés par le projet hydroélectrique El Diquís au Costa Rica*, http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/18session/A.HRC.18.35.ADD.8_fr.pdf
- Aparicio, Marco** (ed.), 2011, *Los derechos de los pueblos indígenas a los recursos naturales y al territorio. Conflictos y desafíos en América latina*, Icaria Editorial.
- Araceli, Burguete Cal y Mayor**, 2011, «El municipio en Chiapas en la coyuntura zapatista: un actor inesperado», *Mexican Rural Development Research Report*. Report 16. 2011. Woodrow Wilson International Center for Scholars, 34 p.
- Araújo, Ana Valéria**, 2006, «Povos indígenas e a Lei dos Brancos: o direito à diferença», *Série Via dos Saberes* (3), Brasília, LACED/MEC/Ford Foundation/UNESCO.
- Aukin Wallmapu Ngulam, Consejo de Todas las Tierras**, 1997, *El Pueblo Mapuche y sus Derechos Fundamentales*, Temuco, Impresos Kolping.
- Babdazan, Alain**, 2009, *Le spectacle de la culture : globalisation et traditionalismes en Océanie*, Paris, L'Harmattan.
- Bambridge, Tamatoa**, 2009, *La terre dans l'archipel des Australes. Étude du pluralisme juridique et culturel en matière foncière*, Papeete, IRD éditions-Au vent des îles.
- Barker, Joanne**, 2006, «For whom sovereignty matters», in Barker Joanne (ed.), *Sovereignty matters: locations of contestation and possibility in indigenous struggles for self-determination*, Lincoln et Londres, Nebraska University Press, pp. 1-32.
- Bartra, Armando et Otero, Gerardo**, 2008, «Movimientos indígenas campesinos en México: la lucha por la tierra, la autonomía y la democracia», in Moyo Sam et Yeros Paris (coords.), *Recuperando la tierra. El resurgimiento de los movimientos rurales en África, Asia y América latina*, Buenos Aires, CLACSO, pp. 401-428.
- Barume, Albert**, 2009, «Responding to the Concerns of the African States», in Charters Claire et Stavenhagen Rodolfo (eds), *Making the Declaration Work: The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, Copenhagen, IWGIA, pp. 170-183.
- Barsh, Russel Lawrence**, 1986, «Indigenous Peoples: An Emerging Object of International Law», *American Journal of International Law*, vol. 80, pp. 369-385
- Barsh, Russel et Youngblood Henderson, James**, 1997, «The Supreme Court's *Van der Peet* Trilogy: Naive Imperialism and Ropes of Sand», *McGill Law Journal*, vol. 42, pp. 993-1009.
- Bastos, Santiago**, 2011, «Propuestas mayanistas e ideologías étnicas en Guatemala», in Albiez Sarah et al. (eds), *Ethnicity, citizenship and belonging: practices and spatial dimensions*. Madrid, Frankfurt, Iberoamericana, Vervuert, pp. 135-154.
- Bayart, Jean-François; Geschiere, Peter et Nyamnjoh, Francis**, 2001, «Autochtonie, démocratie et citoyenneté en Afrique», *Critique Internationale*, 10, pp. 177-94.
- Bayart, Jean-François et Bertrand, Romain**, 2006, «De quel "legs colonial" parle-t-on?», *Esprit*, pp. 134-160.
- Bellier, Irène**, 2005, «The Declaration of the Rights of Indigenous Peoples and the World Indigenous Movement», *Griffith Law Review*, vol. 14, n° 2, pp. 227-246.
- Bellier, Irène**, 2006, «Identité globalisée et droits collectifs: les enjeux des peuples autochtones dans la constellation onusienne», *Autrepart*, 38, pp. 99-118.
- Bellier, Irène**, 2006, «Le projet de déclaration des droits des peuples autochtones et les États américains, avancées et clivages», in Gros Christian et Strigler Marie-Claude, *Être indien dans les Amériques aujourd'hui*, Paris, Institut des Amériques, pp. 27-42.

- Bellier, Irène**, 2007, « Partenariat et participation des Peuples Autochtones aux Nations unies : intérêt et limites d'une présence institutionnelle », in Neveu Catherine (dir.), *Cultures et pratiques participatives. Perspectives comparatives*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », pp. 175-192.
- Bellier, Irène**, 2008, « Le développement et les peuples autochtones : conflits de savoirs et enjeux de nouvelles pratiques politiques », in Bellier Irène, Gabas Jean-Jacques, Geronimi Vincent, Vernières Michel, Viltard Yves, *Savoirs et politiques de développement. Questions en débat à l'aube du XXI^e siècle*, Paris, Karthala, pp. 119-139.
- Bellier, Irène**, 2009, « Autochtone », *EspacesTemps.net*, Mensuelles. <http://espaces-temps.net/document7583.html>
- Bellier, Irène**, 2009, « Usages et déclinaisons internationales de l' "autochtonie" dans le contexte des Nations unies », in Gagné Natacha, Martin Thibault et Salaün Marie (dir.), *Autochtonies vues de France et du Québec*, Québec, Presses de l'Université Laval, pp. 75-92.
- Bellier, Irène**, 2012, « Les peuples autochtones aux Nations unies : la construction d'un sujet de droits / acteur collectif et la fabrique de normes internationales », *Critique internationale*, 54, pp. 61-80.
- Bengoa, José**, 2000, *La emergencia indígena en América Latina*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.
- Bengoa, José**, 2009, « Una segunda etapa de la Emergencia Indígena en América latina », *Cuadernos de Antropología Social*, n° 29, 2009, pp. 7-22. <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=180913914001>
- Bertrand, Romain**, 2006, *Mémoires d'empire. La controverse autour du « fait colonial »*, Bellecombe-en-Bauges, éditions du Croquant.
- Beteille, Andre**, 1998, « The Idea of Indigenous People », *Current Anthropology*, 39 (2), pp. 187-191.
- Biggs, Bruce**, 1989, « Humpty-Dumpty and the Treaty of Waitangi », in Kawharu Ian Hugh (dir.), *Waitangi: Maori and Pakeha perspectives of the Treaty of Waitangi*, Auckland, Oxford University Press, pp. 300-312.
- Blanchy, Sophie**, 2002, « Mayotte : "française à tout prix" », *Ethnologie française*, n° 32 (4), pp. 677-687.
- Blaser, Mario**, 2004, « Life Projects: Indigenous Peoples' Agency and Development », in Blaser Mario, Feit Harvey A. et McRae Glenn (eds), *In the Way of Development: Indigenous Peoples, Life Projects and Globalization*, London, Zed Books, pp. 26-44.
- Blum, Alain et Gousseff, Catherine**, 1997, « Nationalités, groupes ethniques, peuples : la représentation des nationalités en Russie », in Rallu Jean-Louis, Courbage Youssef, Piche Victor, *Old and New Minorities*, Paris, INED – John libbey, pp. 49-71.
- Boaventura Leite, Ilka** (ed.), 2005, *Laudos Periciais Antropológicos em Debate*, Brasília, ABA/Nuer/CNPQ/Ford Foundation.
- Boccaro, Guillaume**, 2011/12, « Le gouvernement des "Autres". Sur le multiculturalisme néolibéral en Amérique latine ». *Actuel Marx*, 2011/12, n° 50, pp. 191-206.
- Bonfil Batalla, Guillermo**, 1970, « Del indigenismo de la revolución a la antropología crítica » in Bonfil, et al, *De eso que llaman antropología mexicana*, México, Nuevo Tiempo, pp. 39-65.
- Bonilla, Oïara et Capiberibe, Artionka**, 2012, « Un goût amer de déjà vu : course au développement et question indienne au Brésil », GITPA.
- Boubeker, Ahmed et Hajjat, Abdellali** (dir.), 2008, *Histoire politique des immigrations (post)coloniales. France, 1920-2008*, Paris, Ed. Amsterdam.

- Bourdieu, Pierre**, 1984, «Espace social et genèse des "classes"», *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 52-53, juin 1984, pp. 3-14.
- Bouvier, Pierre**, 1997, «Vers de nouvelles cohésions», *Socio-Anthropologie*, n° 2, *Communauté et/ou ensemble populationnel*. Mis en ligne le 15 janvier 2003, <http://socio-anthropologie.revues.org/index33.html>
- Brown, Melissa**, 2004, *Is Taiwan Chinese? The Impact of Culture, Power, and Migration on Changing Identities*, Stanford, Stanford University Press.
- Brunet, Roger**, 2001, *La Russie. Dictionnaire géographique*, Paris, CNRS-GDR Libergéo et la Documentation française.
- Cadena de la, Marisol et Starn, Orin** (eds.), 2007, *Indigenous Experience Today*, Oxford, New York, Berg.
- Cadiot, Juliette**, 2007, *Le laboratoire impérial. Russie-URSS 1860-1940*, Paris, CNRS Éditions.
- Carneiro da Cunha, Manuela**, 1992, *Legislação Indigenista no seculo XIX*, Sao Paulo, EDUSP.
- Carneiro da Cunha, Manuela**, 2009, *Cultura com Aspas*, São Paulo, Cosac Naif.
- Célestine, Audrey**, 2010, «Mobilisation et identité chez les Antillais de France. Le choix de la différenciation», *Asylon(s)*, n° 8 (<http://www.reseau-terra.eu/article946.html>).
- Charters, Claire et Stavenhagen, Rodolfo** (eds), 2009, *Making the Declaration Work: The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, Copenhagen, IWGIA.
- Charters, Claire**, 2010, «Les Maaoris et les Nations unies», in Gagné Natacha, Salaün Marie (dir.), *Visages de la souveraineté en Océanie*, Paris, L'Harmattan, pp. 69-91.
- Chave-Dartoen, Sophie**, 2002, «Le paradoxe wallisien: une royauté dans la République», *Ethnologie française*, n° 32 (4), pp. 637-645.
- CIDH**, 29 mars 2006, *Fond et réparations, Communauté indigène Sawhoyamaxa c. Paraguay*, Série C n° 146, § 88 et 89.
- Ching, Leo**, 2001, *Becoming "Japanese": Colonial Taiwan and the Politics of Identity Formation*, Berkeley, University of California Press.
- Choque, Roberto**, et al., 1996, *Jesús de Machaca: la marka rebelde*, Texas, CEDOIN.
- Cloud, Leslie**, 2012, «Quels droits le gouvernement est-il disposé à nous reconnaître en tant que peuple Rapa Nui? (R. Tucki Tepano)- Le Peuple Rapa Nui, l'État chilien et la régulation de la migration vers Te Pito O Te Henua (Rapa Nui)», *SOGIP-Scales of governance and Indigenous Peoples* [En ligne], 23 mai 2012. ISSN 2260-1872; <http://www.sogip.ehess.fr/spip.php?article419>
- Cohen, Felix**, 1942, «The Spanish origin of Indian rights in the law of the United States», *The Georgetown Law Journal*, vol. 31, n° 1, pp. 1-21.
- Collomb, Gérard**, 1997, «La "question amérindienne" en Guyane. Formation d'un espace politique», in Abéles Marc et Jeudy Henri-Pierre, (dir.), *Anthropologie du politique*, Paris, Armand Colin, pp. 41-57.
- Collomb, Gérard et Tiouka, Félix**, 2000, *Na'na Kali'na. Une histoire des Kali'na de Guyane*, Cayenne, Ibis Rouge Editions.
- Collomb, Gérard**, 2005, «De la revendication à l'entrée en politique (1984-2004)», *Ethnies*, 31-32, pp. 16-29.
- Comisión de Trabajo Autónoma Mapuche (COTAM)**, 2003, *Informe de la Comisión de Trabajo Autónoma Mapuche*, Chile. <http://www.memoriachilena.cl/upload/mi973056855-7.pdf>

- Comisión interamericana de derechos humanos** (OEA), *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, OEA/Ser. L/N/II., Doc. 56/09, 30 décembre 2009. <http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/docs/pdf/Tierras-Ancestrales.ESP.pdf>
- Comissao pro-Indio et Carneiro da Cunha, M.** (ed.), 1992, *História dos Índios no Brasil*, Sao Paulo, Cia. Das Letras, FAPESP/SMC.
- Contreras Painemal C.**, 2011, *Los Tratados celebrados por los Mapuche con la Corona Española, la República de Chile y la República de Argentina*, Thèse de Doctorat, Freie Universität de Berlin. http://www.diss.fuberlin.de/diss/servlets/MCRFileNodeServlet/FUDISS_derivate_000000010169/Dissertation_Carlos_Contreras_Painemal.pdf;jsessionid=2E767F27203D16281D599F70003BCAA9?hosts=.
- Coquery-Vidrovitch, Catherine**, 2009, *Enjeux politiques de l'histoire coloniale*, Marseille, Agone.
- Costa, Ravindra de**, 2006, *A higher authority: Indigenous transnationalism and Australia*, Sydney, University of New South Wales Press.
- Crawhall, Nigel**, 2011, «Africa and the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples», *The International Journal of Human Rights*, 15 (1), pp. 11-36.
- Daes, Erica-Irene A.**, 2005, «Indigenous Peoples' Rights to Land and Natural Resources», in Ghanea Nazila, Xanthaki Alexandra (eds), *Minorities, Peoples and Self-Determination: Essays in Honour of Patrick Thornberry*, Leiden, Martinus Nijhoff, pp. 75-91.
- Daes, Erica-Irene A.**, 2008, *Indigenous Peoples. Keepers of our Past-Custodians of our Future*, Copenhagen, IWGIA.
- Dahre, Ulf Johansson**, 2010, «Après le changement: l'opposition aux mouvements autochtones à Hawaïi», in Gagné Natacha, Salaün Marie (dir.), *Visages de la souveraineté en Océanie*, Paris, L'Harmattan, pp. 91-112.
- Daniels, Clement**, 2004, «Indigenous Rights in Namibia», in Hitchcock Robert K., et Vinding Diana, (eds), *Indigenous Peoples' Rights in Southern Africa*, Document n° 110, Copenhagen, IWGIA, pp. 44-62.
- Demmer, Christine**, 2007, «Autochtonie, nickel, environnement: une nouvelle stratégie kanak», *Vacarme*, n° 39, pp. 43-48.
- Department of Economic and Social Affairs**, *State of the World's Indigenous Peoples* (ST/ESA/328), New York, United Nations publication, 2009.
- Détienne, Marcel**, 2003, *Comment être autochtone? Du pur Athénien au Français raciné*, Paris, Seuil.
- Doyle, Cathal M.**, 2012, *Indigenous Peoples, Title to Territory, Rights & Resources: The Transformative Role of Free Prior and Informed Consent*, thèse de doctorat, Middlesex University Law School.
- Dube, Shyama Charan**, 1977, *Tribal Heritage of India*, Shimla, Indian Institute of Advanced Study.
- Erni, Christian** (ed.), 2000, *The Indigenous World 1999-2000*, Copenhagen, IWGIA.
- Favre, Henri**, 1996, *L'indigénisme*. Paris, PUF, coll. «Que sais-je?»
- Filoché, Geoffroy**, 2011, «Les Amérindiens de Guyane française, de reconnaissances disparates en bricolages juridiques. L'exemple des Kali'na d'Awala-Yalimapo», *Journal de la Société des Américanistes*, 97(2), pp. 343-367. http://www.gred.ird.fr/content/download/43317/332649/version/1/file/Filoché_JSA_2011.pdf
- Finlayson, Rosalie**, 2006, «Linguistic interrelationships. How genetics are they?», in Himla Soodyall (ed.), *The prehistory of Africa: tracing the lineage of modern man*,

- Jeppeshtown, Jonathan Ball Publishers. Fondation Tierra, 2010 « 11 municipalités en conversion : les AIOC et les résultats des élections municipales » (en espagnol). http://www.ftierra.org/ft/index.php?option=com_content&view=article&id=5297%3Arair&catid=160%3Aapi&Itemid=222
- Forsyth, James**, 1992, *A history of the peoples of Siberia. Russia's North Asian colony, 1581-1990*, Cambridge, New York, Port Chester, Cambridge University Press.
- Foster, Sophie et West, Francis J.**, 2008, « Pacific Islands », *Encyclopedia Britannica* <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/437647/Pacific-Islands#toc279724>
- Freyre, Gilberto**, 1947, « Unidade e diversidade, Nação e Região », *Interpretação do Brasil Rio de Janeiro*, José Olympio.
- Fritz, Jean-Claude; Deroche, Frédéric; Fritz, Gérard et Porteilla, Raphaël** (dir.), 2006, *La nouvelle question indigène. Peuples autochtones et ordre mondial*, Paris, L'Harmattan.
- Fuller, Lon L.**, 2001 [1981], *The Principles of Social Order. Selected Essays of Lon L. Fuller*, édition révisée, Hart Publishing, Oxford.
- Fundación para el Debido Proceso Legal** (DPLF) et Oxfam, 2011, *El derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas. La situación de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*. Lima, DPLF y Oxfam.
- Gagné, Natacha**, 2008, « Les peuples autochtones : une catégorie en développement », in Beudet Pierre, Schafer Jessica et Haslam Paul (dir.), *Introduction au développement international. Approches, acteurs, enjeux*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, pp. 372-390.
- Gagné, Natacha**, 2010, « Les espaces multiples d'affirmation de l'autonomie maaori », in Gagné Natacha, Salaün Marie (dir.), *Visages de la souveraineté en Océanie*, Paris, L'Harmattan, pp. 41-68.
- Gagné, Natacha et Salaün, Marie**, 2012, « Appeals to indigeneity : insights from Oceania », *Social Identities*, 18 (4), pp. 381-398.
- Gausset, Quentin; Kenrick, Justin et Gibb, Robert**, 2011, « The uses and misuses of "indigeneity" and "autochthony" », *Social Anthropology*, 19 (2), pp. 135-142.
- Geschiere, Peter**, 2009, *The Perils of Belonging, Autochthony, Citizenship, and Exclusion in Africa and Europe*, Chicago, the University of Chicago Press.
- Ghurye, Govind Sadashiv**, 1963, *The Scheduled Tribe*, Bombay, Popular Prakashan.
- Glaskin, Katie et Dousset, Laurent**, 2011, « Asymmetry of recognition: law, society, and customary land tenure in Australia », *Pacific Studies*, 24 (2/3), pp. 142-155.
- Graff, Stéphanie**, 2012, « Quand combat et revendications kanak ou politique de l'État française manient indépendance, décolonisation, autodétermination et autochtonie en Nouvelle-Calédonie », *Journal de la société des océanistes*, n° 134 (1), pp. 61-83.
- Gray, Patty**, 2001, « The Obschina in Chukotka: Land, Property and Local Autonomy », Max Planck Institute for Social Anthropology working paper 29.
- Grijalva, Agustín**, 2008, « El Estado Plurinacional e Intercultural en la Constitución ecuatoriana de 2008 », *Ecuador Debate*, núm. 75, pp. 49-62.
- Gros, Christian**, 1999, « Ser diferente por (para) ser moderno, o las paradojas de la identidad. Algunas reflexiones sobre la construcción de una nueva frontera étnica en América latina », *Análisis Político*, n° 36, pp. 3-20.
- Gros, Christian**, 2000, « Identité ou métissage : la nation en question », *Hérodote*, n° 99, 4, pp. 106-136.
- Gros, Christian et Dumoulin Kervran, David** (dir.), 2011, *Le multiculturalisme au con-cret. Un modèle latino-américain ?*, Paris, Presses de la Sorbonne Nouvelle.

- Grupioni, Luis Donisete Benzi** (ed.), 2003, *Em Aberto - Experiências e desafios na formação de professores indígenas no Brasil*, Brasília, Mec.
- Gruzinsky, Serge**, 1999, *La pensée métisse*, Paris, Fayard.
- Guyon, Stéphanie**, 2010, *Du gouvernement colonial à la politique racialisée. Sociologie historique de la formation d'un espace politique local (1949-2008)*, Saint-Laurent du Maroni, Guyane, thèse pour le doctorat de science politique, Université Paris I.
- Guyon, Stéphanie**, 2011, « Politisation et hiérarchies coloniales : Amérindiens et Noirs-Marrons à Saint-Paul (Guyane française, 1946-2000) », *Critique internationale*, n° 50 (1), pp. 21-37.
- Hacking, Ian**, 1996, « The Looping Effects of Human Kinds », in Sperber Dan, Premack David, Premack Ann James (eds), *Causal Cognition: A multidisciplinary Approach*, Oxford, Oxford University Press.
- Hardiman, David**, 1987, *The Coming of the Devi: Adivasi Assertion in Western India*, Delhi, Oxford University Press.
- Harring, Sydney L.**, 2004, « Indigenous Land Rights and Land Reform in Namibia », in Hitchcock Robert K. et Vinding Diana, (eds), *Indigenous Peoples' Rights in Southern Africa*, Document n° 110, Copenhagen, IWGIA, pp. 63-81.
- Hartley, Jackie ; Joffe, Paul et Preston, Jennifer** (eds), 2010, *Realizing the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: Triumph, Hope, and Action*, Saskatoon, Purish Publishing (ltd).
- Hays, Jennifer**, 2011, « Educational rights for indigenous communities in Botswana and Namibia », *The International Journal of Human Rights*, 15, 1, pp. 127-153.
- Hito, Santi**, 2004, « Vaai Hanga Kainga/Giving care to the motherland: conflicting narratives of Rapa Nui », State University of New York, Centre for Migrant and Intercultural Studies http://saverapanui.org/?page_id=187
- Holanda, Sergio Buarque**, 1936, *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro, Livraria José Olympio Editora.
- Horowitz, Leah**, 2004, « Towards a viable independence? The Koniambo Project and the political economy of mining in New Caledonia », *The Contemporary Pacific*, n° 16 (2), pp. 287-319.
- Howard, Alan et Rensel, Jan**, 2012, « Ethnicity, nationality, and the rights of indigeneity: the case of Rotumans in Fiji », *Social Identities*, 18 (4), pp. 481 - 493.
- Huffman, Thomas**, 2006, « Bantu migration in Southern Africa », in Himla, Soodyall (ed.), *The prehistory of Africa: tracing the lineage of modern man*, Jeppiestown, Jonathan Ball Publishers.
- IIED**, 2006, *Innovations in Securing Land Rights in Africa*, Briefing Paper, London, IIED. http://www.sdinet.co.za/static/pdf/land_rights_mitlin.pdf
- Indigenous Peoples of Africa Coordinating Committee**, 2007, *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: "Draft Aide Memoire" of the African Group: A Brief Commentary*, Cape Town, IPACC, January 16, 2007.
- Iwan, Nawi (Huang, Ling-hua)**, 2005, *Taiwan Yuanzhu Minzu Yundong de Guihui Luxian*, Taipei, Guojia Zhanwang Wenjiao Jijinhui.
- IWGIA**, 2004, *The Indigenous World 2004*, Copenhagen, IWGIA.
- IWGIA**, 2012, *The Indigenous World 2012*, Copenhagen, IWGIA.
- Kappeler, Andreas**, 1994, *La Russie empire multiethnique*, Paris, Institut d'Études slaves.
- Kauanui, Kehaulani**, 2008, *Hawaiian Blood: colonialism and the politics of sovereignty and indigeneity*, Durham and Londrezq, Duke University Press.

- Khubchandani, Lachman M.**, 1992, *Tribal Identity. A Language and Communication Perspective*, Shimla, Indian Institute of Advanced Study.
- Kipuri, Naomi**, 2009, « *The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples in the African Context* », in Charters Claire, Stavenhagen Rodolpho (eds), *Making the Declaration Work: The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, Copenhagen, IWGIA, pp. 252-262.
- Kradolfer Morales, Sabine**, 2008, « Ser mapuche en Argentina en el umbral del tercer milenio », *Revista del CELSA*, n° 10, Uniwersytet Warszawski, Varsovia, Latinoamericanistas, pp. 37-51.
- Krâzhkov, Vladimir Alekseevitch**, 1996, « Land rights of the Small peoples in Russian Federation legislation », *Polar Geography*, vol. 20, n° 2, pp. 85-98.
- Krâzhkov, Vladimir Alekseevitch**, 2012, « Rossijskoe zakonodatel'stvo o severnyh narodah i pravoprimitel'naâ praktika: sostoânie i perspektivy » [La législation russe sur les peuples du Nord et sa mise en œuvre : état des lieux et perspectives], *Gosudarstvo i Pravo*, n° 5, pp. 27-35.
- Ku, Kun-hui**, 2005, « Rights to Recognition: Minority/Indigenous Politics in the Emerging Taiwanese Nationalism », *Social Analysis*, 49 (3), pp. 99-121.
- Kymlicka, Will**, 2001, *Politics in the vernacular. Nationalism, multiculturalism, and citizenship*, New York, Oxford University Press.
- Lacroix, Laurent**, 2011, « État plurinational et redéfinition du multiculturalisme en Bolivie », in Gros Christian et Dumoulin Kervran David, *Le multiculturalisme au concret. Un modèle latino-américain ?*, Paris, Presses de la Sorbonne Nouvelle, pp. 135-146.
- Lafargue, Régis**, 2010, *La coutume face à son destin. Réflexions sur la coutume judiciaire en Nouvelle-Calédonie et la résilience des ordres juridiques infra-étatiques*, Paris, LGDJ.
- Lavaud, Jean-Pierre**, 2006, « Bolivie : vers l'anarchie segmentaire ? », *Hérodote*, 4/2006 (n° 123), pp. 62-81.
- Le Bot, Yvon**, 1994, *Violence de la modernité en Amérique latine. Indianité, société et pouvoir*, Paris, Karthala/CNRS.
- Le Bot, Yvon**, 2009, *La grande révolte indienne*, Paris, Robert Laffont.
- Leclair, Jean**, 2005, « Of Grizzlies and Landslides: The Use of Archaeological and Anthropological Evidence in Canadian Aboriginal Rights Cases », *Public Archaeology*, vol. 4, pp. 107-117 ; accessible en ligne : <http://ssrn.com/abstract=1720059>.
- Leclair, Jean**, 2009, « Les périls du totalisme conceptuel en droit et en sciences sociales », *Lex Electronica*, vol. 14, n° 1, accessible en ligne : www.lex-electronica.org/docs/articles_233.pdf.
- Leclair, Jean et Morin, Michel**, 2011, « Peuples autochtones et droit constitutionnel », in Beaulac Stéphane, Gaudreault-Desbiens Jean-François, (dir.), *JurisClasseur Québec-Collection Droit public-Droit constitutionnel*, Montréal, LexisNexis, pp. 15/1 à 15/132.
- Leclair, Jean**, 2011, « "Il faut savoir se méfier des oracles." Regards sur le droit et les autochtones », *Recherches amérindiennes au Québec*, vol. XLI, n° 1, pp. 102-111 et « Réplique », vol. XLI, n° 1, pp. 119-120.
- Leclair, Jean**, (à paraître), « Le fédéralisme : un terreau fertile pour gérer un monde incertain », in Ghislain Otis, Papillon Martin (dir.), *Le fédéralisme et les peuples autochtones : principes et enjeux de la gouvernance relationnelle/The Relational Dimension of Indigenous Governance and Federalism: Theories and Practices*, Ottawa, Les Presses de l'Université d'Ottawa.

- Leclair, Jean** (à paraître), « Les droits ancestraux en droit constitutionnel canadien : quand l'identitaire chasse le politique », in Beaulieu Alain, Gervais Stephan, Papillon Martin (dir.), *Les Autochtones et le Québec*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal.
- Legal Assistance Centre**, 2006, *Our land they took: San land rights under threat in Namibia*, Windhoek, LAC.
- Leonard, Rebeca et Longbottom, Judy**, 2000, *Land tenure lexicon: a glossary of terms from English and French speaking West Africa*, London, IIED. <http://www.iied.org/pubs/display.php?l=919&n=363&o=741IIED&w=NR>
- Levaggi, Abelardo**, 2000, *Paz en la frontera; historia de las relaciones diplomáticas con las comunidades indígenas en la Argentina*. Siglos XVI-XIX, Buenos Aires.
- Levaggi, Abelardo**, 2002, *Diplomacia hispano-indígena en las fronteras de América. Historia de los tratados entre la Monarquía española y las comunidades aborígenes*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Lightfoot, Sheryl R.**, 2012, « Selective endorsement without intent to implement: indigenous rights and the Anglosphere », *The International Journal of Human Rights*, 16 (1), pp. 100-122.
- Linck-Kesting, Gudula**, 1978, « Ein Kapitel japanischer Kolonialgeschichte: Die Politik gegenüber der nichtchinesischen Bevölkerung von Taiwan », *Nachrichten der Gesellschaft für Natur- und Völkerkunde Ostasiens/Hamburg*, 123, pp. 61-81.
- López Bárcenas, Francisco**, 2005, « Las tierras indígenas de México: los retos de la regulación » in *Rumbo rural*, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía alimentaria. Año 1/02. Septiembre-diciembre 2005, pp. 92-105.
- Loroux, Nicole**, 1996, *Né de la terre, Mythe et politique à Athènes*, Paris, Seuil.
- Lynch, Owen J. Jr.**, 1983, « The Philippine Indigenous Law Collection: An Introduction and Preliminary Bibliography », *Philippines Law Journal*, 58 (3), pp. 457-543.
- Macedo-Tinoco, Silvia**, 2003, « Joviña, cacique ou presidente? Uma aproximação ao conselho das aldeias Waiãpi », *Arquivos do Museu Nacional*, Rio de Janeiro, vol. 61, n° 2, avril/juin 2003, pp. 81-87.
- Macedo-Tinoco, Silvia**, 2006, *Ekolya et Karetajar : maître de l'école, maître de l'écriture. L'incorporation de l'écriture et de l'école par les Amérindiens wayãpi de l'Amapari (Brésil) et de l'Oyapock (Guyane française)*, thèse de doctorat, Paris, EHESS.
- Marques Pereira, Bérengère**, 1994, « Le « corporatisme d'État », quelques perspectives théoriques », *Cahiers des Amériques latines*, n° 16, pp. 147-158.
- Martínez Cobo, José**, 1987, *Study of the Problem of Discrimination against Indigenous Populations*, E/CN.4/sub 2/1986/87 add 1-4, ONU. Vol. 5, Conclusions, Proposals, Recommendations. <http://www.docip.org/Online-Documentation.32.0.html>
- Martres, Jean-Pascal et Larrieu Jacques**, 1993, *Coutumes et droit en Guyane: Amérindiens, Noirs-Marrons, Hmong*, Paris, Économica.
- McHugh, Paul G.**, 2004, *Aboriginal Societies and the Common law: a history of sovereignty, status and self-determination*, Oxford, Oxford University Press.
- Medina, Andres**, 1996, « Prólogo », in Korsbaek Leif, *Introducción al sistema de cargos*, Mexique, Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 7-25.
- Merlan, Francesca**, 2009, « Indigeneity: global and local », *Current Anthropology*, 50 (3), pp. 303-33.
- Miller, Bruce**, 2003, *Invisible Indigenes: The Politics of Non-recognition*, Lincoln, NE, University of Nebraska Press.
- Minde, Henry**, 1996, « The making of an international movement of Indigenous Peoples », *Scandinavian Journal of History*, 21 (3), pp. 221-246.

- Molbeck, Anette** (ed.), 2001, *The Indigenous World 2000-2001*, Copenhague, IWGIA.
- Mona, Awi**, 2007, « International Perspectives on the Constitutionality of Indigenous Peoples's Rights », *Taiwan International Studies Quarterly*, 3 (2), pp. 85-139.
- Morin, Françoise**, 1992, « Les premiers congrès Shipibo-Conibo dans le contexte politique et religieux des années 60-70 », *Journal de la Société des Américanistes*, vol. 78, pp. 59-77.
- Morin, Françoise**, 1994, « De l'ethnie à l'autochtonie. Stratégies politiques amérindiennes », *Cahiers du monde hispanique et luso-brésilien*, n° 63, pp. 161-174.
- Morin, Françoise et Santana, Roberto** (eds), 2002, *Lo transnacional, instrumento y desafío para los pueblos indígenas*, Quito, éditions Abya-Yala.
- Morin, Françoise**, 2006, « Les Nations unies à l'épreuve des peuples autochtones », in Gros Christian, Strigler Marie-Claude, *Être indien dans les Amériques - Spoliations et résistance. Mobilisations ethniques et politiques du multiculturalisme*, Paris, Éditions de l'Institut des Amériques, 2006, pp. 43-54.
- Morin, Françoise**, 2012, « La déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones à l'épreuve du temps (2007-2012) », *Cahiers Dialog*, 2012-05, <http://www.reseaudialog.ca/docs/CahiersDIALOG-201205.pdf>
- Mörner, Magnus**, 1971, *Le métissage dans l'histoire de l'Amérique latine*, Paris, Fayard.
- Muehlebach, Andrea**, 2001, « "Making place" at the UN: Indigenous cultural politics at the UN Working Group on Indigenous Populations », *Cultural Anthropology*, 16 (3), pp. 415-448.
- Muldoon, Paul**, 2008, « The sovereign exceptions: colonization and the foundation of society » *Social and Legal studies*, 17 (1), pp. 59-74.
- Müller, Birgit**, 2012, « L'anthropologie des organisations internationales », *Critique internationale*, 54.
- Murilo de Carvalho, José**, 1990, *Un théâtre d'ombres: la politique impériale au Brésil*. Paris, Maison des Sciences de l'Homme.
- Niezen, Ronald**, 2003, *The Origins of Indigenism: Human Rights and the Politics of Identity*, Berkeley, University of California Press.
- Noreau, Pierre**, 2011, « L'épistémologie de la pensée juridique: de l'étrangeté... à la recherche de soi », *Les Cahier de Droit*, vol. 52, pp. 687-710.
- Novikova, Natalya**, 2012, « Le statut des peuples autochtones du Grand Nord de la Russie dans le cadre du pluralisme légal », in GITPA, *Développement et droit coutumier*, Paris, L'Harmattan, pp. 149-170.
- Pessina-Dassonville, Stéphane** (dir), 2012, *Le statut des peuples autochtones. À la croisée des savoirs*, Paris, Karthala.
- Price, Richard**, 2012, *Peuple Saramaka contre État du Suriname. Combat pour la forêt et les droits de l'homme*, Paris, IRD-Karthala-CIRESC.
- Oliveira Filho, João Pacheco de** (ed.), 1999, *A Viagem da Volta: Etnicidade, política e reelaboração cultural no Nordeste indígena*, Rio de Janeiro, Contra Capa.
- Oliveira Filho, João Pacheco de**, 1998, « Uma etnologia dos « índios misturados »? Situação colonial, territorialização e fluxos culturais », *Mana* (4/1), Rio de Janeiro, pp. 47-77.
- Oliveira Filho, João Pacheco de**, 2002, « O antropólogo como perito: entre o indianismo e o indigenismo », in Benoît de L'Estoile, Federico Sigaud, Lygia Neiburg (dir.), *Antropologia, Impérios e Estados Nacionais*, Rio de Janeiro, Relume Dumará.
- Oliven, Ruben George**, 1982, *Violência e cultura no Brasil*, Petrópolis, Vozes.

- Otis, Ghislain**, 2011, « La protection constitutionnelle de la pluralité juridique : le cas de l'« adoption coutumière » autochtone au Québec », *Revue générale de droit*, vol. 41, pp. 567-609.
- Rallu, Jean-Louis**, 1998, « Les catégories statistiques utilisées dans les DOM-TOM depuis les débuts de la présence française », *Population*, n° 53 (3), pp. 589-608.
- Ray, Niharranjan**, 1973, *Nationalism in India*, Aligarh, Aligarh Muslim University.
- Regino Montes, Adelfo et Torres Cisneros, Gustavo**, 2010, « La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: base de la nueva relación entre los pueblos indígenas, los Estados y las sociedades », in Charters Claire, Stavenhagen Rodolfo (eds), *Making the Declaration Work: The United Nations Declaration on the rights of Indigenous Peoples*, Copenhague, IWGIA, pp. 146-177.
- Ricardo, Carlos Alberto**, 1995, « "Os índios" e a sociodiversidade nativa contemporânea no Brasil », *A temática indígena na escola*, São Paulo, MEC/MARI/UNESCO.
- Richard, Nicolas**, 2011, « La querelle des noms. Chaînes et strates ethnonymiques dans le Chaco Boréal », *Journal de la Société des Américanistes*, n° 97-2, pp. 201-230.
- Rivera Cusicanqui, Silvia**, 2010, *Ch'ixinakax utxiwa: una reflexión sobre prácticas y discursos descolonizadores*, Buenos Aires, Tinta Limón.
- Rotman, Leonard**, 1997, « Creating a Still-Life Out of Dynamic Objects: Rights Reductionism at the Supreme Court of Canada », *Alberta Law Review*, vol. 36, pp. 1-8.
- Rouquié, Alain**, 1998, *Amérique latine : introduction à l'Extrême-Occident*, Paris, Seuil.
- Roy, Burman B.K.**, (Undated), *Indigenous and Tribal Peoples and the U.N. and International Agencies*, Rajiv Gandhi Foundation (Mimeographed).
- Rudolph, Michael**, 2003, *Taiwans multi-ethnische Gesellschaft und die Bewegung der Ureinwohner: Assimilation oder kulturelle Revitalisierung?* Hamburg, LIT Verlag.
- Saada, Emmanuelle**, 2005, « Une nationalité par degré. Civilité et citoyenneté en situation coloniale », in Weil Patrick et Dufoux Stéphane (dir.), *Lesclavage, la colonisation, et après...*, Paris, PUF, pp. 193-227.
- Sai, David Keanu**, 2008, « A slippery path towards Hawaiian indigeneity: an analysis and comparison between Hawaiian state sovereignty and Hawaiian indigeneity and its use and practice in Hawai'i today », *Journal of Law and social challenges*, vol. 10, pp. 68-133.
- Sánchez, Esther**, 1998, *Justicia y pueblos indígenas en Colombia*. Bogotá, UNC y UNIJUS.
- Santos Baniwa, Gersem dos**, 2006, *O índio brasileiro : o que voce precisa saber dos povos indígenas no Brasil de hoje*. Série Via dos Saberes (1), Brasília, LACED/MEC/Ford Foundation/UNESCO.
- Santos Baniwa, Gersem dos**, 2010, *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur, Abya Yala*, Quito.
- Saura, Bruno**, 2008, *Tahiti Ma'ohi. Culture, identité, religion et nationalisme en Polynésie française*, Papeete, Au vent des îles.
- Saura, Bruno**, 2010, « Le mouvement royaliste et coutumier contemporain en Polynésie française : de l'étranger-roi à l'autochtone souverain ? », in Gagné Natacha et Salaün Marie (dir.), *Visages de la souveraineté en Océanie*, Paris, L'Harmattan, Cahiers du Pacifique Sud contemporain, 6, pp. 159-183.
- Schachter, Judith et Funk, Albrecht**, 2012, « Sovereignty, indigeneity, identities: perspectives from Hawai'i », *Social Identities*, 18 (4), pp. 399-416.
- Schadeberg, Thilo C.**, 1999, « Batwa: the Bantu name for the invisible people », in Biesbrouck Karen et al. (eds), *Central African Hunter-Gatherers in a Multidisciplinary Perspective: Challenging Elusiveness*, Leiden, CNWS Publications, pp. 21-40.

- Schkolink, Susana et Del Popolo, Fabiana**, 2005, « Los censos y los pueblos indígenas en América Latina : una metodología regional », communication présentée au Séminaire international « pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina y el Caribe, relevancia y pertinencia de la información socio-demográfica para políticas y programas », CEPAL, Santiago de Chile, 27-29 avril 2005. <http://www.eclac.org/celade/noticias/paginas/7/21237/FdelPopolo-SScholnick.pdf>
- Schulte-Tenckhoff, Isabelle**, 1997, *La question des peuples autochtones*, Bruxelles, Bruylant.
- Schulte-Tenckhoff, Isabelle**, 1999, « Rangatiratanga – Kawanatanga : qui est souverain en Aotearoa-Nouvelle Zélande ? », in Guillourel Hervé, Koubi Geneviève (dir.), *Langues et droits : langues du droit et droit des langues*, Bruxelles, Bruylant, pp. 57-86.
- Secher, Ulla**, 2005, « The meaning of radical title: the pre-Mabo authorities explained - part 1 », *Australian Property Law Journal*, 11 (3), pp. 179-208.
- Sengupta, Nirmal**, 1988, « Reappraising Tribal Movements: A Myth in the Making », *Economic and Political Weekly*, 23 (19), pp. 943-945.
- Shepard, Todd**, 2008, *1962. Comment l'indépendance algérienne a changé la France*, Paris, Payot.
- Sillanpää, Lennard** (ed.), 2008, *Awakening Siberia. From Marginalization to Self-Determination: The Small Indigenous Nation of Northern Russia on the Eve of the Millennium*, *Acta Politica* n° 33, Helsinki.
- Simon, Scott**, 2007, « Paths to Autonomy: Aboriginality and the Nation in Taiwan », in Storm Carsten et Harrison Marc (eds), *The Margins of Becoming. Identity and Culture in Taiwan*, Wiesbaden, Harrassowitz, pp. 221-240.
- Simon, Scott**, 2010, « Negotiating Power: Elections and the Constitution of Indigenous Taiwan », *American Ethnologist*, 37 (4), pp. 726-740.
- Singh, K.S.**, 1993, « Marginalised Tribes », *Seminar* (412), pp. 1-7.
- Sing'Oei Abraham, Korir**, 2008, « Indigenous people's struggles for recognition of their rights », Centre Tricontinental. <http://www.cetri.be/spip.php?article808>
- Sissons, Jeffrey**, 2009, « Comment » (on Merlan 2009), *Current Anthropology*, 50 (3), pp. 326-327.
- Slezkine, Yuri**, 1994, *Arctic Mirrors. Russia and the small peoples of the North*, Ithaca, Cornell University Press.
- Sokolovskij Sergej Valer'evitch**, 1999, « Kategoriya «Korennye narody» v rossijskoj politike, zakonodatel'stve i nauke » [« La catégorie de peuples autochtones dans la politique, la législation et la science russes »]. <http://www.prof.msu.ru/publ/book3/sok.htm>
- Soucaille, Alexandre**, 2007, « Chemin faisant en région sauvage. Rencontres entre Autres sur la terre de l'action politique », *Multitudes*, n° 30, pp. 103-116.
- Souza Lima, Antônio Carlos de**, 2012, *Antropologia e Direito: temas antropológicos para estudos jurídicos*, Rio de Janeiro / Brasília, Contra Capa, LACED, Associação Brasileira de Antropologia.
- Souza Lima, Antônio Carlos de**, 1995, *Um Grande Cerco de Paz. Poder Tutelar, Indianidade e Formação do Estado No Brasil*, Petropolis, Vozes.
- Sousa Santos, Boaventura de**, 2009, « Las paradojas de nuestro tiempo y la Plurinacionalidad » in Acosta Alberto et Martinez Esperanza, *Plurinacionalidad. Democracia en la diversidad*, Quito, Abya Yala, pp. 21-62.
- Stammier, Florian**, 2005, « The Obshchina Movement in Yamal: Defending Territories to Build Identities? », in Erich Kasten, *Rebuilding Identities. Pathways to Reform in Post-Soviet Siberia*, Berlin, Dietrich Reimer Verlag, pp. 109-134. Electronic edition for www.siberian-studies.org

- Stavenhagen, Rodolfo**, 2013, *The Emergence of Indigenous Peoples*, Heidelberg – New York, Springer-Verlag, Collection Springer Briefs on Pioneers in Science and Practice, vol. 3, Subseries with Texts and Protocols, vol. 1.
- Strelein, Lisa**, 2009, *Compromised jurisprudence: Native title cases since Mabo*, 2nd edition, Canberra, Aboriginal Studies Press.
- Surrallés, Alexandre**, 2011, «Bagua 2009», *Revista Argumentos*, año 5, n° 1. Marzo 2011. http://www.revistargumentos.org.pebagua_2009.html ISSN 2076-7722.
- Suzman, James**, 2001, *An assessment of the status of the San in Namibia*, Windhoek, Legal Assistance Centre-LAC.
- Taiaiake Alfred, Gerald**, 2005, «Sovereignty», in Joanne Barker (ed.), *Sovereignty matters: locations of contestation and possibility in indigenous struggles for self-determination*, Lincoln and Londres, University of Nebraska Press, pp. 33-50.
- Tapia, Luis**, 2006, *La invención del núcleo común. Ciudadanía y gobierno multisocietal*, Buenos Aires, CLACSO.
- Taylor, Charles**, 1993, *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*, México, FCE.
- Thornberry, Patrick**, 2002, *Indigenous Peoples and Human Rights*, Manchester, Manchester University Press.
- Tiouka, Félix**, 1985, «Adresse au gouvernement et au peuple français, 9 décembre 1984», *Ethnies*, 1-2, p. 8.
- Todorov, Tzvetan**, 1989, *Nous et les autres*, Paris, Seuil.
- Toullellan, Pierre-Yves**, 1984, *Tahiti colonial (1860-1914)*, Paris, Publications de la Sorbonne.
- Touraine, Alain**, 1988, *La Parole et le Sang. Politique et société en Amérique latine*, Paris, Odile Jacob.
- Trépiéd, Benoît**, 2010, *Une mairie dans la France coloniale. Koné, Nouvelle-Calédonie*, Paris, Karthala, coll. Recherches internationales.
- Trépiéd, Benoît**, 2012, «Une nouvelle question indigène outre-mer?», *La vie des idées*, 15 mai (<http://www.laviedesidees.fr/Une-nouvelle-question-indigene.html>)
- Trémon, Anne-Christine**, 2011, *Chinois en Polynésie française. Migration, métissage, diaspora*, Nanterre, Société d'ethnologie.
- Turpel, Mary Ellen**, 1989-90, «Aboriginal peoples and the Canadian Charter: interpretive monopolies, cultural differences», *Canadian Human Rights Yearbook*, 6, pp. 3-44.
- Van Cott, Donna Lee**, 2000, *The friendly liquidation of the past. The politics of Diversity in Latin America*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Varese, Stefano**, 2006, *Witness to Sovereignty: Essays on the Indian Movement in Latin America*, Copenhagen, IWGIA.
- Vega Camacho, Oscar**, «Penser l'Amérique du Sud», *Multitudes*, 2008/4, n° 35, pp. 66-71.
- Veracini, Lorenzo**, 2011, «Introducing settler colonial studies», *Settler colonial studies*, 1, pp. 1-12.
- Veracini, Lorenzo**, 2011, «On settlerness», *Borderlands*, 10 (1), 17 p. http://www.borderlands.net.au/vol10no1_2011/veracini_settlerness.htm
- Vergès, François**, 2006, *La mémoire enchaînée. Questions sur l'esclavage*, Paris, Albin Michel.
- Verma, R.C.**, 1990, *Indian Tribes through the Ages*, Delhi, Government of India Publication.
- Viljoen, Frans**, 2007, *Human Rights in Africa: National and International Protection*, Oxford, Oxford University Press.

- Viveiros de Castro, Eduardo**, 2006, « No Brasil todo mundo é índio, exceto quem não é », *Povos Indígenas no Brasil*, São Paulo, Instituto Socioambiental.
- Warman, Arturo**, 2003, *Los indios mexicanos en el umbral del milenio*, México, FCE.
- Willem, Assies et al.**, 2002, « Los pueblos indígenas y la reforma del Estado en América latina », *Papeles de Población*, enero-marzo, n° 31, Universidad Autónoma del Estado de México Toluca, México, pp. 95-115.
- Wittersheim, Eric**, 1999, « Les chemins de l'authenticité: les anthropologues et la renaissance mélanésienne », *L'Homme*, 151, pp. 181-206.
- Wolfe, Patrick**, 1999, *Settler colonialism and the transformation of anthropology: the politics and poetics of an ethnographic event*, Londres, Cassell.
- Xaxa, Virginius**, 1999, « Tribes as Indigenous People of India », *Economic and Political Weekly*, vol. 34 (51), pp. 3589-3596.
- Yashar, Deborah**, 2005, *Contesting citizenship in Latin America. The rise of indigenous movements and the postliberal challenge*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Yrigoyen Fajardo, Raquel**, 1999, *Pautas de coordinación entre el Derecho indígena y el Derecho estatal*, 1ra Edición, Guatemala, Fundación Myrna Mack.
- Yrigoyen Fajardo, Raquel**, 2004, « Vislumbrando un horizonte pluralista: rupturas y retos epistemológicos y políticos », in Castro Milka, *Los desafíos de la interculturalidad*, Santiago de Chile, Universidad de Chile, pp. 191-228.
- Yrigoyen Fajardo, Raquel**, 2006, « Hitos del reconocimiento del pluralismo jurídico y el derecho indígena en las políticas indigenistas y el constitucionalismo andino », in Berraondo Mikel, *Pueblos indígenas y Derechos humanos*, Bilbao, Universidad de Deusto pp. 537-567.
- Yrigoyen Fajardo, Raquel**, 2009, « De la tutela indígena a la libre determinación del desarrollo, la participación, la consulta y el consentimiento », in *El otro derecho* N.40, ILLSA, Colombia, pp. 11-55. http://www.derechoshumanosbolivia.org/archivos/biblioteca/el_otro_derecho_no_40.pdf
- Yrigoyen Fajardo, Raquel** (ed.), 2010, *Pueblos indígenas. Constituciones y reformas políticas en Latinoamérica*, Lima, IIDS, INESC, ILSA.
- Yrigoyen Fajardo, Raquel**, 2012, « ¿En qué casos se requiere el consentimiento previo, libre e informado? » in *IUS360°*. <http://www.ius360.com/articulos/derecho-constitucional/2012/04/en-que-casos-se-requiere-el-consentimiento-previo-libre-e-0>
- Zapala, José Manuel**, 1998, « L'envers de la « Frontière » du Royaume du Chili. Le cas des traités de paix hispano-mapuches du XVIII^e siècle », *HSAL*, n° 7, premier semestre 1998, pp. 185-208. <http://www.univ-paris-diderot.fr/hsal/hsal981/jmz98-1.pdf>
- Zapala, José Manuel**, 2011, « Los Mapuche del siglo XVIII, dinámica interétnica y estrategias de resistencia », Universidad Católica de Temuco, 2 ed. ediciones UC Temuco. <http://antropologia.uct.cl/pdf/ZavalalLosMapuchesdelSigloXVIII.pdf>

Liste des contributeurs

AUTEURS

Marco Aparicio est professeur de droit et enseigne à l'université de Gerona en Espagne. Spécialiste de la Bolivie, il est l'auteur de plusieurs publications sur les droits des peuples autochtones, le rapport à l'État et les conflits autour des ressources naturelles. Il a récemment dirigé l'ouvrage *Los derechos de los pueblos indígenas a los recursos naturales y al territorio: Conflictos y desafíos en America Latina*, Barcelone, Icaria, 2011.

Clive Baldwin est conseiller juridique pour le bureau juridique et politique de Human Rights Watch où il travaille depuis 2007 sur les questions juridiques internationales, en particulier au Moyen-Orient et en Afrique du Nord et occidentale.

Irène Bellier est directrice de recherche au CNRS, directrice du Laboratoire d'anthropologie des institutions et des organisations sociales (CNRS-EHESS, IIAC/LAIOS) et *Principal Investigator* du projet SOGIP. Spécialisée en anthropologie du politique, elle étudie les institutions administratives et politiques en contexte national, européen et international. Auteur de nombreux articles sur le mouvement des peuples autochtones et les dynamiques politiques aux Nations unies, elle a récemment publié « Les peuples autochtones aux Nations unies : un nouvel acteur dans la fabrique des normes internationales », *Critique internationale*, n° 54, janvier-mars 2012, pp. 61-80.

Leslie Cloud est juriste, spécialisée en droit international, doctorante en droit public à l'IHEAL et membre de l'équipe SOGIP. Ses recherches portent sur les droits des peuples autochtones et la dynamique historique de leur reconnaissance au Chili, en Argentine et au niveau international. Elle s'intéresse spécialement au droit à l'auto-détermination des peuples autochtones, à leurs droits au territoire et au patrimoine culturel ainsi qu'à leur conception du phénomène juridique. Elle a récemment publié «Az Mapu, derecho "invisible" o derecho mapuche», *Thule. Rivista italiana di studi americanistici*, vol. 26/29, 2010, pp. 501-544.

Nigel Crawhall est sociolinguiste et actuellement directeur du Comité de coordination des peuples autochtones d'Afrique (IPACC). Il est également responsable de la thématique «Peuples autochtones, communautés locales, équité et zones protégées» auprès de l'Union internationale pour la conservation de la nature.

Yves-Marie Davenel est anthropologue, administrateur du projet SOGIP. Spécialiste de l'Asie centrale et du Kazakhstan, ses recherches portent sur les relations inter-ethniques, le renouveau culturel, les organisations de jeunesse et les mouvements sociaux. Il est l'auteur de *Renouveau culturel et gestion de la diversité nationale au Kazakhstan. Les associations socioculturelles tatares*, Paris, Éditions Petra, collection «Sociétés et cultures postsoviétiques en mouvement», (à paraître 2013).

Mick Gooda, un descendant du peuple Galungu (centre du Queensland), est Commissaire aborigène et insulaire à la justice sociale depuis février 2010 après plus de vingt-cinq ans passés à exercer de hautes responsabilités dans le domaine des affaires aborigènes en Australie. Il a notamment été consultant auprès des services juridiques aborigènes d'Australie Occidentale, président délégué de la Commission des Aborigènes et Insulaires du détroit de Torres (ATSIC) et directeur du Centre de recherche sur la santé aborigène (CRCAH). Il est membre du conseil d'administration du Centre pour la santé mentale en milieu rural et isolé du Queensland et est le représentant australien au Conseil autochtone international sur les questions de guérison et d'addiction. En tant que commissaire à la justice sociale, il a annoncé que la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones servirait de guide et de modèle à ses actions.

Verónica González est doctorante en sociologie à l'IHEAL, membre de l'équipe SOGIP. Ses recherches, partant de son étude doctorale sur la construction internationale de l'autochtonie, visent à analyser les interactions entre acteurs internationaux, transnationaux et locaux, dans le cadre de la mise en œuvre des droits des peuples autochtones au Mexique.

Stéphanie Guyon est docteure en sciences politiques, maître de conférence à l'université d'Amiens. Ses recherches portent sur les droits fonciers des Amérindiens et l'appropriation des standards globaux énoncés dans l'UNDRIP en Guyane et au Surinam. Membre de l'équipe SOGIP, elle a récemment publié « Politisation et hiérarchies coloniales : Amérindiens et Noirs-marrons à Saint-Paul (Guyane française, 1946-2000) », *Critique Internationale*, n° 50, 2011, pp. 21-37.

Lesle Jansen est diplômée en droit (LLM) et avocate. Après avoir travaillé pour la Commission des droits de l'homme sud-africaine, elle est responsable de plusieurs affaires litigieuses portant sur la violation des droits fondamentaux de différentes communautés san, en Namibie.

Laurent Lacroix est sociologue, chercheur au sein du projet SOGIP. Ses recherches portent sur la situation sociopolitique en Bolivie et, en particulier, le mouvement autochtone, les politiques publiques, les réformes de l'État, ainsi que la question agraire. Il a récemment publié « La participation de la Confédération Indigène de Bolivie à la vie politique nationale bolivienne (1982-2010) », *Civilisations*, 60-1, 2011, pp. 103-119.

Jean Leclair est professeur de droit à l'université de Montréal. Ses recherches portent sur le fédéralisme, le droit constitutionnel canadien et son histoire, les autochtones et le droit canadien. Il a récemment publié avec Michel Morin, « Peuples autochtones et droit constitutionnel », dans *JurisClasseur Québec*, coll. « Droit public », *Droit constitutionnel*, fasc. 15, Montréal, LexisNexis Canada, 2011.

Silvia Lopez da Silva Macedo est anthropologue, professeure à l'université fédérale de São Paulo – UNIFESP. Elle consacre ses recherches à l'éducation des Amérindiens au Brésil, en Guyane et au Surinam. Elle a notamment publié « Escolas e organizações indígenas. Suas inter-relações e seus entraves para os Wajãpi do Amapari, Brasil », *Antropologando. Revista Venezolana de Antropologia Crítica*, 2004, 12, 3, pp. 17-36.

Awi Mona (Chih-Wei Tsai) est juriste, maître de conférence au département du Développement autochtone et du travail social de l'université nationale Dong Hwa de Taïwan. Il est spécialisé en droit international des droits de l'homme et en droit et politiques des peuples autochtones. Il a notamment publié, en collaboration avec Scott Simon, « Imagining First Nations : From Eeyou Istchee (Québec) to the Seediq and Truku on Taïwan », *Issues and Studies*, 47, n° 3, September 2011, pp. 29-70.

Cynthia Morel est juriste, spécialiste du droit des peuples autochtones. Elle a notamment été conseiller juridique principal auprès du *Minority Rights Group International* de 2002 à 2008 et a plaidé au nom de l'*Open Society Justice Initiative*.

Martin Préaud est anthropologue, spécialiste de l'Australie, membre de l'équipe SOGIP. Ses recherches interrogent l'articulation des institutions autochtones et non-autochtones et l'appropriation des standards globaux énoncés dans la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones. Il est notamment l'auteur de « Two Intercultural Stagings with the Yolngu and the Kija: the representation of relations », in Barbara Glowczewski and Rosita Henry (dir.), *The Challenge of Indigenous Peoples: Spectacle or Politics?* Oxford, The Bardwell Press, 2011, pp. 83-100.

Scott Simon est anthropologue, maître de conférence au département d'Anthropologie et de Sociologie de l'université d'Ottawa. Il travaille sur les questions d'autochtonie et de développement chez les communautés austronésienne de Taïwan. Après deux ouvrages sur les dimensions politiques et sociales du développement à Taïwan, il a publié en 2012 *Sadyaq Balae! L'autochtonie formosane dans tous ses états*, aux Presses universitaires de Laval.

Rodolfo Stavenhagen est professeur émérite de sociologie au Colegio de Mexico. Il est également ancien sous-directeur général pour les sciences humaines de l'UNESCO et ancien rapporteur spécial des Nations unies sur les droits et libertés fondamentales des peuples autochtones, mandat qu'il a exercé pendant sept ans. Il est l'auteur avec Claire Charters d'un livre qui a fait date *El Desafío de la Declaración de la ONU sobre Pueblos Indígenas* (publié en espagnol et en anglais) par IWGIA, en 2009 et 2010 et, en français, par SOGIP et GITPA en 2013.

Benoît Trépied est anthropologue, chargé de recherche au CNRS, membre du Centre de recherche et de documentation sur l'Océanie (Aix-Marseille université – CNRS – EHESS CREDO) et membre de l'équipe SOGIP. Spécialiste de la Nouvelle-Calédonie, il travaille sur les relations raciales et les politiques municipales à l'époque coloniale, ainsi que sur les enjeux contemporains de la citoyenneté, du nationalisme kanak et du mouvement autochtone. Il est l'auteur de *Une mairie dans la France coloniale. Koné, Nouvelle-Calédonie*, Paris, Karthala, coll. « Recherches Internationales », 2010.

Virginus Xaxa est anthropologue, professeur au Tata Institute of Social Sciences en Inde. Ses recherches portent sur les tribus, les structures agraires et la sociologie du développement. Il est l'auteur de *State, Society, and Tribes: Issues in Post-Colonial India*, paru en 2008.

Raquel Yrigoyen Fajardo est professeure de droit et avocate, spécialiste en droit coutumier autochtone, au Pérou et en Amérique latine. Elle est membre fondatrice de l'Institut International de Droit et Société IIDS / International Institute on Law and Society IILS (www.derechosociedad.com), consultante auprès des Nations unies. Elle a récemment coordonné le volume *Pueblos indígenas. Constituciones y reformas políticas en América Latina*, Lima, IIDS, INESC, ILSA, 2010.

TRADUCTEURS

Marion Dupuis est ingénieure d'études spécialisée dans les *digital humanities* (humanités numériques). Formée en histoire et en documentation, elle est responsable dans le cadre du programme SOGIP de la diffusion de l'information sur le web et de la documentation numérique. <http://www.sogip.ehess.fr/> <http://sogip.wordpress.com/> <http://halshs.archives-ouvertes.fr/SOGIP>

Jennifer Hays est anthropologue, chercheuse au sein du projet SOGIP. Elle travaille avec les communautés san au Botswana et en Namibie depuis 1998 en tant que chercheur et consultante pour des projets au sein des communautés. Elle s'intéresse aux droits des autochtones à l'éducation et à la terre, aux savoirs autochtones, ainsi qu'aux moyens de subsistance économique. Elle a été rédactrice en chef invitée pour un numéro spécial de *International Journal of Human Rights*: «Southern Africa and the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: How Can International Mechanisms work in Local Communities and Contexts?» (2011) dans lequel elle a publié un article sur les droits à l'éducation.

Raphaël Rousseleau est anthropologue. Professeur à l'université de Lausanne (Institut religions, cultures, modernité), il est membre associé du Centre d'Étude de l'Inde et de l'Asie du Sud (EHESS-CNRS). Spécialiste des minorités tribales de l'Inde (*Scheduled Tribes*), il a travaillé surtout du point de vue de l'ethnohistoire, en particulier en Orissa (voir *Les créatures de Yama. Ethnohistoire d'une «tribu» de l'Inde centrale*, CLUEB 2008). Il a été membre du projet SOGIP pour travailler sur la revendication de l'autochtonie en Inde, avant de s'orienter aujourd'hui sur les dynamiques religieuses liées à cette question.

