HAL
open science

Le droit des peuples autochtones au Costa Rica, l'envers de la carte postale

Carine David

To cite this version:

Carine David. Le droit des peuples autochtones au Costa Rica, l'envers de la carte postale. Les régimes des autochtones et populations locales des outre-mers français. Droit et politiques comparés, Recherche sur la Cohésion sociale, 2023. hal-04020395

HAL Id: hal-04020395

https://hal.science/hal-04020395v1

Submitted on 20 Feb 2024

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.

Les droits des peuples autochtones au Costa Rica ou l'envers de la carte postale

Carine DAVID, Professeur de droit public

Université des Antilles – LC2S

Le Costa Rica est un Etat d'Amérique centrale connu pour ses politiques environnementales et de tourisme durable. Souvent présenté comme exemplaire dans sa gestion de la biodiversité, tout laisserait à penser que les populations autochtones vivant en son sein soient considérées et respectées, notamment pour leurs savoirs traditionnels relatifs à la nature. Pourtant, loin de l'image idyllique véhiculée par les agences de communication, le pays du tourisme durable, mettant en avant la sagesse de ces populations autochtones et ses cosmovisions, une étude de la situation des populations autochtones du Costa Rica renvoie une toute autre image. En effet, les droits des populations traditionnelles locales sont tout autant bafoués que dans beaucoup de pays dans le monde[1].

Le Costa Rica abrite huit peuples autochtones : les Boruca, les Bribri, les Terraba, les Cabecar, les Chorotega, les Huetar, les Maleku et les Ngäbe. Sept d'entre eux sont d'origine Chibca. Seul le peuple Chorotega est d'origine mésoaméricaine. Selon le recensement de 2011, ils représentent 2,4 % de la population totale du pays. Parmi eux, 34,5 % vivent dans les 24 territoires autochtones du pays, qui représentent 6,7 % du territoire national, soit 3.344 km². Selon ce même recensement, environ 100.000 personnes se reconnaissent comme autochtones.[2]

Globalement, il s'avère difficile d'obtenir des données officielles sur la situation et la condition des peuples autochtones au Costa Rica, même si le recensement de 2011 a vu pour la première fois l'inclusion d'une rubrique d'auto-identification ethnique, même si cela n'a pour l'instant pas abouti à la production de données statistiques désagrégées sur les peuples autochtones, pourtant nécessaires à la mise en place de politiques publiques adaptées aux besoins spécifiques de ces peuples.

Avant de dresser un panorama de la faible protection des droits des populations autochtones au Costa Rica (II), il convient au préalable de s'intéresser au cadre juridique et institutionnel en vigueur dans le pays (I).

I. Le cadre juridique et institutionnel de l'autochtonie au Costa Rica

Le Costa Rica a ratifié les principaux traités internationaux et interaméricains relatifs aux droits de l'homme, en particulier la Convention sur les droits des peuples indigènes et tribaux de l'Organisation internationale du travail (Convention 169 de l'OIT) et a voté en faveur de l'adoption de la Déclaration des Nations-Unies sur les droits des peuples autochtones de 2007[3]. Si l'article 7 de la Constitution du Costa Rica[4] dispose que les traités internationaux doivent être ratifiés par le Parlement pour pénétrer l'ordre juridique interne, la

[1] https://www.gitpa.org/Accueil%20Frame%20.htm
[2] C. Camacho-Nassar, Costa Rica en 2021, GITPA. https://www.gitpa.org/web/COSTA_RICA.pdf
[3] https://digitallibrary.un.org/record/609197?ln=en
[4] Pour une version en anglais de la Constitution du Costa Rica : https://www.wipo.int/wipolex/fr/text/583754

Cour constitutionnelle a établi que les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme peuvent produire directement des effets dans l'ordre juridique interne[5]. En outre, la Cour constitutionnelle a précisé que les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ont un rang supraconstitutionnel[6].

La Constitution costaricaine pour sa part ne reconnait pas de droits particuliers aux populations autochtones, à l'exception de l'article 76 du texte fondamental qui impose à l'État l'obligation de veiller « *à la préservation et au développement des langues indigènes nationales* ». En effet, bien que l'article 1er de la Constitution dispose, depuis 2015 seulement, que le Costa Rica est un État multiethnique et multiculturel[7], elle ne reconnaît pas pour autant l'existence des peuples autochtones.

Pour autant, le Costa Rica dispose d'instruments juridiques spécifiques qui traitent de divers aspects des droits des peuples autochtones, mais ceux-ci connaissent une application lacunaire (A). D'autres mécanismes plus récents démontrent néanmoins une évolution du cadre juridique favorables aux populations autochtones, il est vrai sous la pression de la communauté internationale (B).

A – Des dispositifs juridiques à la mise en œuvre très lacunaire

La loi autochtone de 1977[8] qui confère un statut juridique aux peuples autochtones et prévoit des dispositions spécifiques pour protéger la propriété autochtone est assez emblématique de l'état du droit relatif aux peuples autochtones au Costa Rica : si la lettre du texte est ambitieuse, sa mise en œuvre l'est beaucoup moins . Ce constat peut être réitéré pour d'autres lois et politiques qui viennent reconnaitre des droits aux populations autochtones. Ainsi en est-il de la loi de 1973[9] qui crée la Commission nationale des affaires autochtones et lui attribue diverses fonctions, telles que l'amélioration des conditions de vie, la sauvegarde des droits des peuples autochtones et la coordination institutionnelle. De même, la loi sur l'accès à la justice des peuples autochtones du Costa Rica[10] qui vise à garantir le respect des cultures autochtones dans le système judiciaire de l'État souffre d'une mise en œuvre difficile. Dans le même ordre d'idées, l'article 339 du Code de procédure pénale prévoit les concepts de "diversité culturelle" et d'"expertise culturelle" dans les procédures pénales.

Par ailleurs, afin d'assurer la protection et la reconnaissance de l'identité et de la culture autochtones, la loi sur la diversité ethnique et linguistique du 4 décembre 2000[11], la loi sur la journée des cultures du 23 août 1994[12] et la politique nationale sur les droits culturels

---

[5] Cour suprême, Chambre constitutionnelle, arrêt n° 6624, 11 novembre 1994.
[6] Ibid, n° 2313-1995, 9 mai 1995 ; et n° 6856-2005, 1er juillet 2005
[7] Article 1er de la Constitution : « Le Costa Rica est une République démocratique, libre, indépendante, multiethnique and multiculturelle ».
[8] Ley n° 6172 du 29 novembre 1977 - *Ley Indígena*
[9] Ley n° 5251 du 11 juillet 1973 - *Ley de Creación de la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI).*
[10] Ley Nº 9593 du 24 juillet 2018 - *Ley de acceso a la justicia de los pueblos indígenas de Costa Rica*
[11] Ley n° 8054 du 4 décembre 2000. *Ley* de la *diversidad étnica y lingüística.*
[12] Ley n° 7426 du 12 octobre 1994. *Ley del Día de Las Culturas*

2014-2023[13] viennent compléter ce dispositif en faveur de la reconnaissance de droits spécifiques aux populations autochtones.

On peut encore citer la loi sur l'enregistrement et la reconnaissance indigène[14] du 2 avril 1991, la loi sur le développement autonome des peuples autochtones du 10 novembre 1998[15] ou encore certaines dispositions de la loi sur la biodiversité de 1991[16] et de son décret d'application reconnaissent également divers aspects de l'identité et de la culture autochtones.

La loi de 1977 sur les peuples autochtones reconnaît la capacité juridique des peuples autochtones et établit que les territoires autochtones doivent être gouvernés par les peuples autochtones selon les structures communautaires traditionnelles ou les lois de la République qui les régissent.

Elle définit en son article 1er les « autochtones» comme les «personnes qui constituent des groupes ethniques descendant directement des civilisations précolombiennes et qui conservent leur identité propre». Elle a par ailleurs prévu dans son article 6 qu'aucune personne ou institution ne pourra établir, de fait ou droit, de restaurant ou des débits de boissons dans les territoires autochtones. S'il existe des commerces, ils ne peuvent être gérés que par des autochtones. Il est également prévu que si des personnes non autochtones venaient à s'installer dans les territoires autochtones, les autorités compétentes devront les déloger sans aucune indemnisation. L'article 4 précise pour sa part que «*les territoires sont régis par les autochtones au moyen de leurs structures communautaires traditionnelles ou par les lois de la République qui les régissent sous la coordination et l'assistance de la CONAI*[17]».

Le législateur a toutefois prévu certaines dispositions dérogatoires. Ainsi, le Code de l'industrie minière[18] prévoit que l'Assemblée législative peut se réserver les droits d'exploration ou d'exploitation de certaines zones pour des motifs d'intérêt national, comme la protection de richesses forestières, hydrologiques, culturelles, archéologiques ou zoologiques, ou aux fins de développement urbain. L'Assemblée législative doit approuver les concessions accordées à des particuliers et ce faisant doit « *protéger les intérêts et les droits des communautés autochtones*».

L'article 5 de la loi sur le développement autonome des peuples autochtones énonce pour sa part que les communautés autochtones exerceront les droits de propriété sur tout leur territoire, lequel devra être inscrit dans le Registre public de la propriété.

Dans la mise en œuvre de la loi de 1977, il apparait que les conseils et les autorités reconnus par les peuples autochtones eux-mêmes, en vertu de leur propre loi et dans les territoires autochtones, ne sont pas actuellement reconnus comme ayant une personnalité juridique. En effet, le décret d'application du 10 mai 1978[19] a complètement annihiler les

---

[13] Política Nacional de Derechos Culturales 2014-2023. https://repositorio-snp.mideplan.go.cr/handle/123456789/124
[14] Ley n° 7225 du 8 mai 1991. *Ley de Inscripción y cedulación indígena*
[15] Ley n° 7316 du 10 novembre 1998. *Ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas*.
[16] Ley nº 7788 du 23 April 1998. *Ley de biodiversidad* et plus particulièrement les articles 9, 10 et 66 de la loi.
[17] Comisión Nacional de Asuntos Indígenas ou Commission nationale des affaires indigènes.
[18] Ley Nº 6797 du 4 octobre 1982, art. 8. *Código de Minería*.
[19] Décret n° 8487 du 10 mai 1978.

effets de ces dispositions, en créant des associations dites de développement intégral, lesquelles ont été imposées aux populations autochtones sans leur consentement, comme seule forme de gouvernance dans les 24 territoires autochtones.

Or, ces associations de développement intégral étant des organes mis en place par l'Etat, elles se substituent aux autorités coutumières et ne garantissent pas la représentation des peuples autochtones. Pourtant, la chambre constitutionnelle de la Cour suprême du pays a décidé en 2006 que les associations de développement intégral étant les représentants officiels des peuples autochtones, toute initiative ou projet émanant de personnes ou d'organismes publics ou privés doit être traité par elles.[20]

En outre, les modalités de nomination au sein de ces associations de développement intégral sont remises en question en ce qu'elles permettent à des personnes non autochtones de participer à ces institutions, en même temps que les règles propres aux peuples autochtones ne sont pas respectées lors de l'élection de leurs représentants. Les ONG, ainsi que le rapporteur des Nations Unies sur les peuples autochtones dénoncent une redistribution inéquitable des fonds alloués par l'État aux peuples autochtones ainsi que l'exclusion de ceux-ci des processus de conception et de mise en œuvre des projets et ce sur l'ensemble des 24 territoires. Sont également dénoncées des cas de restitution de terres à des non-autochtones par les associations de développement intégral.

Dans le même ordre d'idées, la Commission nationale des affaires autochtones constitue un autre exemple d'institution imposée par l'État dont l'action s'avère totalement inefficace.

Par ailleurs, malgré les dispositions législatives reconnaissant les territoires autochtones comme «inaliénables et imprescriptibles», le gouvernement a lui-même réduit, par décrets, la taille des terres autochtones. Ainsi, la réserve de Guaym Ì de Conteburica avait été reconnue à la fois par le décret no 8514-G et la loi de 1977 comme couvrant 12 558 hectares; en 1982, le décret no 13545 a supprimé 648 hectares du territoire pour des fins d'exploitation. Des décrets similaires ont eu raison des réserves ou territoires de Guaym Ì d'Abrojo Montezuma (de 1517 hectares à 1480 hectares), de Guatuso (de 2994 hectares à 2743 hectares) et de Guaym í de Cotobrus (de 8631 hectares à 7246 hectares).[21]

D'autre part, alors que l'article 2 de la loi autochtones dispose que la restitution des terres aux autochtones doit être réalisée à titre gratuit et que la CONAI a l'obligation de racheter la terre pour la redonner ensuite aux communautés autochtones, la commission n'a jamais reçu le financement nécessaire pour mettre en œuvre cette disposition, peu de terres ayant en conséquence été restituées aux peuples autochtones.

Parallèlement, l'installation pourtant interdite de personnes non autochtones, celles-ci devant le cas échéant être expulsées par les autorités compétentes, il est établi que beaucoup de non-autochtones occupent une part importante des territoires autochtones. Cela peut même parfois constituer plus de la moitié de certains territoires autochtones. Selon le rapporteur des

[20] Cour suprême, Chambre constitutionnelle, arrêt n° 14545, 29 septembre 2006.
[21] Voir https://www.axl.cefan.ulaval.ca/amsudant/costa_rica.htm

Nations-Unies sur les peuples autochtones, c'est le cas de 52,3 % du territoire Kéköldi du peuple Bribri, 53,1 % du territoire Boruca du peuple Brunca, 58,7 % du territoire Guatuso du peuple Maleku, 56,4 % du territoire Terraba du peuple Teribe et 88,4 % du territoire Zapatón du peuple Huetar[22]. Cela constitue une violation de l'article 18 de Convention 169 d'OIT, qui stipule que «La loi doit prévoir des sanctions adéquates pour toute entrée non autorisée sur les terres des peuples intéressés, ou toute utilisation non autorisée de ces terres, et les gouvernements doivent prendre des mesures pour empêcher ces infractions.»

Qui plus est, il apparait qu'au-delà du laxisme des autorités étatiques à intervenir pour remédier à cet état de fait, il a par ailleurs indemnisé les personnes non autochtones déplacées alors que la loi exclut toute indemnisation en la matière.

Dans la droite ligne de ce texte, en 2016, le Costa Rica a lancé un Plan national de récupération des territoires indigènes, dirigé par l'Institut de développement rural. Pourtant, et bien que ce plan encourage la délivrance de titres fonciers, le rapporteur spécial des Nations Unies constatait en 2022 qu'aucune restitution n'a eu lieu à ce jour. Lors des différentes réunions tenues avec les peuples autochtones, il a été fait mention d'un certain nombre d'obstacles empêchant ce plan d'assurer la restitution effective, juste et équitable de leurs territoires.[23]

La procédure de restitution des terres mise en place par le Plan national de récupération des territoires autochtones s'avère inefficace, le rôle contreproductif des associations de développement intégral et l'inertie, voire les décisions discutables, des juridictions en charge des contentieux liés aux procédures de restitution étant largement soulignés. Ainsi, certains jugements sont rendus en faveur de personnes non autochtones, notamment du fait de l'ignorance du cadre juridique relatif aux droits fonciers des peuples autochtones, et de l'absence d'expulsions administratives de personnes non autochtones. Plus grave, de telles décisions ont parfois pour conséquence des décisions judiciaires amenant à l'expulsion forcée de familles autochtones de leurs propres terres.

B – Des mécanismes juridiques plus récents laissant percevoir une évolution de la politique gouvernementale en faveur des peuples autochtones

La création d'un mécanisme général de consultation des peuples autochtones afin de promouvoir la participation politique des peuples autochtones a été mis en place par l'État en 2018[24], comme preuve de bonne volonté de mieux intégrer les populations autochtones au processus de prise de décisions politiques. Ce mécanisme est destiné à garantir leur droit au consentement préalable, libre et éclairé et la protection effective de leurs droits collectifs, en créant une obligation pour le pouvoir exécutif de consulter les peuples autochtones de manière

[22] Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, José Francisco Calí Tzay, A/HRC/51/28/Add.1, https://www.ohchr.org/en/documents/country-reports/ahrc5128add1-visit-costa-rica-report-special-rapporteur-rights-indigenous

[23] Rapport des NU… Bien que le Rapporteur spécial reconnaisse l'allocation de 3,2 milliards de colones et la préparation de 310 dossiers administratifs par le gouvernement pour les procédures d'indemnisation, ces efforts sont insuffisants.

[24] Decreto nº 40932-MP-MJP ─ *Mecanismo General de Consulta a Pueblos Indígenas*.

libre, préalable et informée, par le biais de procédures culturellement appropriées et de leurs institutions représentatives, chaque fois que sont envisagés des mesures administratives, des projets de loi ou des projets privés qui pourraient les affecter. Il vise à mettre en œuvre le processus participatif visé à l'article 83 de la loi sur la biodiversité, en ce qui concerne les peuples autochtones.

Le Mécanisme général de consultation autochtone est un instrument juridique qui réglemente, à l'avance, les étapes à suivre par l'État et les personnes physiques ou morales privées, face à des projets susceptibles d'affecter leurs droits collectifs, afin d'obtenir le consentement et/ou les accords des peuples autochtones de manière préalable, libre et informée. Ce mécanisme a reçu l'aval de 22 des 24 territoires autochtones.

Le décret a créé une Unité technique de consultation autochtone, rattachée au ministère de la Justice et de la Paix qui est chargée de l'administration technique et financière des processus et des organes de consultation territoriale autochtone, lesquels constituent des interlocuteurs du gouvernement dans chaque territoire autochtone. Chaque territoire nomme les membres de son organe de consultation selon ses propres usages.

Néanmoins, les choses se mettent en place lentement et malgré la formation du personnel de l'Unité technique de consultation autochtone avec l'appui du système des Nations Unies, il manque du personnel afin de rendre le dispositif véritablement efficace.

La loi sur la reconnaissance du caractère transnational du peuple Ngäbe-Buglé[25], qui garantit la reconnaissance du droit du peuple Ngäbe-Buglé à la nationalité costaricienne, constitue un exemple de mise en œuvre de ce mécanisme.

Dans la droite ligne de ce processus, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les peuples autochtones saluait en 2022 la mise en place d'une approche interministérielle de l'agenda autochtone lancée par le gouvernement national. Il soulignait : « *La gestion et l'approche adoptée pour les processus relatifs aux peuples indigènes témoignent du respect de leurs pratiques, de leurs connaissances et de leur vision du monde. Il s'agit d'un pas positif vers l'inclusion et la démocratie, qui sont nécessaires pour que le pays pose les bases requises pour réduire les problèmes structurels.* »[26]

Le projet de politique publique pour les peuples autochtones actuellement en cours d'élaboration se construit *via* ce mécanisme général de consultation avec les peuples autochtones[27]. Ce projet vise au traitement de questions importantes, comme la reconnaissance de l'autonomie et de la territorialité des autochtones, le développement et le bien-être, l'inclusion sociale des peuples autochtones et l'efficacité institutionnelle en matière de soutien aux peuples autochtones. Signe positif également, d'autres départements ministériels ont repris le mécanisme de consultation pour des processus spécifiques.

---

[25] Ley nº 9710 du 9 août 2019 - *Ley de protección del derecho a la nacionalidad costarricense de la persona indígena transfronteriza y garantía de integración de la persona indígena transfronteriza*.
[26] Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, *Op. cit.*
[27] https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2021/10/pueblos-indigenas-participan-activamente-en-construccion-de-su-politica-publica/

En 2019, six instances territoriales de Consultation Autochtone (Boruca, Cabagra, Yimba Cájc, Zapatón, Maleku et Alto Laguna) ont effectivement été mises en place. Par la suite, seize demandes de consultation ont été formulées et six processus de consultation dans les domaines d'infrastructure, d'éducation et d'eau potable ont été ouverts. Parallèlement, des actions de sensibilisation et de formation pour les divers fonctionnaires ont été mises en place.[28]

D'autres projets voient progressivement le jour. Ainsi, un décret de 2019[29] approuve officiellement la base de données des personnes d'ethnie Terraba/Bröran comme moyen d'identifier les schémas généalogiques du peuple Bröran et la déclarant d'intérêt public, sur une initiative conjointe du conseil populaire des anciens du peuple Bröran et du Tribunal suprême électoral. Par ailleurs, le peuple Brunka a réussi à faire retirer du marché des marques commerciales utilisées sans autorisation, des symboles de sa culture et des mots de sa langue[30]. Ceci a constitué une étape importante car pour la première fois le Registre de Propriété Intellectuelle a reconnu ces droits aux peuples autochtones[31]. D'autres éléments témoignent d'une évolution positive dans la prise en considération des droits des peuples autochtones. En 2019, le ministère de l'éducation a autorisé aux enfants du peuple Ngäbe, l'usage des costumes traditionnels à l'école primaire[32].

Au-delà de ces quelques progrès, il apparait néanmoins que la situation des peuples autochtones restent alarmante, les violations de leurs droits fondamentaux restant extrêmement fréquentes.

II. Une protection très partielle des droits fondamentaux des peuples autochtones du Costa Rica

La justice costaricaine peine à enclencher une dynamique de protection des droits fondamentaux des peuples autochtones qui viendrait au soutien de dispositions législatives et réglementaires protectrices lorsqu'elles existent (A). Par ailleurs, l'exemple des législations environnementales et linguistiques démontrent encore les réticences du gouvernement costaricain à faire du respect des droits des peuples autochtones une priorité (B).

A – Une justice peu protectrice des peuples autochtones

Conséquence d'une politique de récupération des terres mal sécurisée et d'un racisme structurel, les attaques contre des dirigeants autochtones et des défenseurs des droits de l'homme se sont multipliées ces dernières années : actes d'intimidation, menaces de mort,

---

[28] https://www.gitpa.org/web/COSTA%20RICA%20en%202019.pdf

[29] Decreto n° 41903-MP du 8 août 2019. *Oficialización y declaratoria de interés público de la base de datos de personas de etnia Térraba/Brörán como mecanismo de consulta para la administración pública*.

[30] https://www.iwgia.org/es/costa-rica/3740-mi-2020-costa-rica.html

[31] "Protección del conocimiento tradicional de los Pueblos Indígenas y Campesinos". Comisión Nacional para la Gestión de la Bioversidad (CONAGEBIO). https://www.conagebio.go.cr

[32] "Indígenas podrán asistir a preescolar utilizando vestido tradicional". El Mundo, 10 abril 2019: https://www.elmundo.cr/costa-rica/indigenas-podran-asis-n tir-a-preescolar-utilizando-vestido-tradicional/

incendies de maisons et de cultures, sans que l'État ne prennent de mesures de protection appropriées. Et ce, malgré les appels de la communauté internationale à protéger les droits des peuples autochtones, notamment les mesures de précaution imposées par la Commission interaméricaine des droits de l'homme en faveur des peuples autochtones Teribe (Bröran) et Bribri de Salitre[33].

A cet égard, l'inertie du gouvernement dans la mise en place de la Politique Nationale pour une Société Libre de Racisme, Discrimination de race et Xénophobie, 2014-2025 est symptomatique[34].

Selon un rapport, un total de 86 actes de violence contre les peuples autochtones a été documenté en 2020[35]. L'assassinat des leaders indigènes Sergio Rojas, en 2019, et Jehry Rivera, en 2020, ainsi que la tentative d'assassinat de Minor Ortiz, un Bribri du clan Tubölwak et les menaces et tentatives de meurtre nombreuses et persistantes à l'encontre de Pablo Sibar, le leader du peuple Bröran sont d'autant plus préoccupants qu'ils étaient tous bénéficiaires de mesures de précaution.

Dans ce cadre, l'impunité pour le meurtre du leader indigène Sergio Rojas est apparue particulièrement inquiétante. Sous la pression internationale, le meurtre de Jehry Rivera n'est pour sa part pas resté impuni puisque le meurtrier a été condamné début 2023 à 22 ans de réclusion criminelle[36].

Des progrès ont néanmoins été accomplis pour garantir l'accès à la justice des peuples autochtones, notamment *via* la création d'un bureau du procureur spécial pour les affaires autochtones et la publication d'accords et de circulaires internes visant à protéger les droits des peuples autochtones.

De plus, la loi sur l'accès à la justice pour les peuples autochtones du Costa Rica[37] prévoit la reconnaissance du droit à un interprète et à un traducteur aux frais de l'État, la priorisation des affaires impliquant des personnes autochtones, l'aide juridique gratuite et la formation continue du personnel judiciaire. Pour sa mise en œuvre, le gouvernement a lancé, *via* le mécanisme général de consultation des peuples autochtones évoqué plus haut, la rédaction conjointe d'une politique institutionnelle sur l'accès à la justice[38], sur la base d'une évaluation menée avec la participation large et effective des peuples autochtones, y compris des femmes, conformément aux normes internationales relatives aux droits de l'homme et avec le soutien technique du Haut-Commissariat aux Droits de l'Homme des Nations Unies et le financement de l'Examen périodique universel.

---

[33] Mesure de précaution n° 321/12, 30 avril 2015.
[34] https://www.gitpa.org/web/COSTA%20RICA%20en%202019.pdf
[35] N. Chaves García, Informe de agresiones y violaciones a los Derechos Humanos contra los pueblos originarios en la Zona Sur de Costa Rica : Enero-Diciembre 2020, 1st ed. (San José, 2021), pp. 13- 31.
[36] https://www.elpais.cr/2023/02/01/justicia-22-anos-de-prision-al-asesino-del-lider-indigena-jehry-rivera/
[37] Ley n° 9593 du 24 juillet 2018 - *Ley de acceso a la justicia de los pueblos indígenas de Costa Rica*.
[38] https://observatoriodegenero.poder-judicial.go.cr/images/Noticias-Internas/Documentos//Poder_Judicial_construye_poltica_institucional_de_acceso_a_la_justicia_de_pueblos_indgenas.pdf

Néanmoins, des carences des services judiciaires sont toujours dénoncées, particulièrement dans le cadre des enquêtes liées aux agressions et aux discriminations, sans que des mécanismes internes viennent sanctionner les comportements discriminatoires et racistes des fonctionnaires.

Cette situation semblent particulièrement toucher les femmes autochtones, qui rencontrent des obstacles pour dénoncer les actes de violence subis lors des processus de réquisition des terres et les actes de violence domestique. Cela concerne également l'impunité des violences sexuelles à l'encontre des filles et des femmes autochtones qui reste particulièrement inquiétante.

Un autre phénomène inquiétant réside dans la pratique développée par l'Agence nationale de protection de l'enfance dans les cas d'enfants autochtones impliqués dans des processus de réquisition de terres. Celle-ci considère en effet qu'une telle situation entraine le déclenchement du processus de retrait des mineurs de leur famille et leur réinstallation dans des structures situées en dehors de leurs territoires autochtones d'origine, parfois sans interprétation dans leur langue maternelle. Le Rapporteur spécial des Nations Unies a rappelé à cet égard qu'en vertu du droit international, les autorités étatiques doivent, lorsqu'elles déterminent l'intérêt supérieur des enfants autochtones, prendre en compte leurs droits culturels et leur besoin d'exercer ces droits collectivement avec les membres de leur propre peuple[39].

Par ailleurs, le rapport du Mundo Indígena de 2019[40] mentionne la dénonciation des femmes Cabécares à propos de la politique des services de protection de l'enfance consistant à enlever brutalement des enfants indigènes à leur famille sous prétexte d'alcoolisme et de violences domestiques, pour les placer dans des familles d'accueil sans aucun respect de leur culture d'origine. Selon cette dénonciation, les enfants sont placés dans des foyers non-indigènes où ils sont stigmatisés. L'Asociación de Mujeres Indígenas Kajala Batca met en évidence la volonté ethnocidaire de cette institution qui reproduit au XXIe siècle des pratiques qui ne sont pas sans rappeler celles perpétrées au Canada et en Australie au siècle passé[41].

De manière générale, les peuples autochtones continuent de subir de graves inégalités, notamment en ce qui concerne la pleine jouissance de leurs droits économiques, sociaux et culturels. Le Rapporteur spécial des Nations Unies indique avoir observé, lors de sa visite, des niveaux élevés de pauvreté parmi les peuples autochtones, exacerbés pour les groupes vulnérables, tels que les femmes, les personnes handicapées et les personnes ayant des orientations sexuelles et des identités de genre différentes[42].

Malgré l'absence d'informations officielles sur les données désagrégées sur la pauvreté, selon le dernier recensement, 61,2 % des autochtones bénéficient d'une assurance

---

[39] Comité des droits de l'enfant, observation générale n°11 (2009), paras. 30-33.
[40] https://iwgia.org/es/costa-rica/3378-mi2019-costa-rica.html
[41] IWGIA El Mundo Indigena 2022 . Traduction de l'espagnol par Simone Dreyfus-Gamelon, Présidente du GITPA et Sylviane Roche. https://www.gitpa.org/web/COSTA_RICA.pdf
[42] Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, *Op. cit.*

maladie fournie par l'État et le taux de chômage des autochtones s'élève à 59,3 %.[43] Ces chiffres témoignent des niveaux élevés de pauvreté parmi les peuples autochtones, dus à une exclusion sociale, politique et économique structurelle. 70,1 % des ménages autochtones ne peuvent pas satisfaire leurs besoins essentiels, contre un taux de 24,6 % pour l'ensemble de la population[44].

Les données statistiques montrent des inégalités marquées en matière d'accès à une éducation de qualité : les enfants des territoires autochtones ont en moyenne 5,7 années de scolarité formelle, contre une moyenne nationale de 8,7 années ; les taux d'analphabétisme sont également beaucoup plus élevés parmi les populations autochtones. Ces inégalités sont accentuées par l'inégalité d'accès à la technologie, qui a un impact négatif croissant sur le droit à l'éducation[45].

De nombreuses autres difficultés ont été soulevées par le Rapporteur spécial dans son rapport de 2022, particulièrement concernant les inégalités d'accès des femmes autochtones aux services de santé sexuelle et reproductive[46], les droits des personnes autochtones handicapées ou encore l'absence de programmes publics de prévention du suicide, ainsi que de prévention et de traitement de la toxicomanie chez les autochtones, malgré le taux élevé de tentatives de suicide de 27,4 % enregistré chez les autochtones en 2017, contre un taux de 14,94 % pour l'ensemble de la population[47].

Enfin, notons la faible représentation des peuples autochtones dans les institutions étatiques nationales et locales. Par exemple, aucune personne autochtone n'a jamais été nommée à un poste de haut niveau dans le système judiciaire ou le corps législatif.

B – Des législations environnementales et linguistiques réticentes à la reconnaissance de la culture autochtone

Dans le cadre de la politique environnementale très active du gouvernement du Costa Rica, il apparait que nombre d'institutions publiques commencent à reconnaître le rôle des peuples autochtones dans les politiques publiques et la stratégie en matière de biodiversité[48]. Dans ce cadre, l'utilisation du mécanisme de consultation établi par le décret évoqué plus haut pour satisfaire à l'obligation de mettre en place un processus participatif pour les peuples autochtones en vertu de la loi sur la biodiversité est une étape particulièrement importante.

---

[43] Programme des Nations Unies pour le développement, Costa Rica, Visión 2030 - Poblaciones Excluidas en Costa Rica, Recensement national de la population 2011 (Institut national des statistiques et des recensements du Costa Rica, 2016).
[44] *Ibid.*
[45] Seuls 17 % des autochtones âgés de plus de 4 ans ont accès à un ordinateur, contre un taux moyen de 48,7 % pour l'ensemble de la population. Seuls 14,9 % des autochtones ont accès à l'Internet, contre un taux moyen de 63 % pour l'ensemble de la population.
[46] Comme en témoigne le taux de grossesse chez les adolescentes autochtones, qui serait de 10,2 %, contre 4,3 % pour l'ensemble de la population
[47] Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, *Op. cit.*
[48] Voir par exemple le programme d'incubation axé sur les entreprises touristiques indigènes : https://www.puravidauniversity.eu/fr/le-costa-rica-lance-un-programme-dincubation-axe-sur-les-entreprises-touristiques-indigenes/

Dans cette logique, un total de 5 844 km² d'espaces protégés, terrestres et maritimes, ont été placés sous la protection des huit peuples autochtones.1 728 km² de forêt protégée, comme des parcs nationaux, des refuges pour la faune et trois endroits déclarés sites du patrimoine naturel mondial de l'UNESCO sont par ailleurs inclus dans les territoires autochtones [49].

Toutefois, les peuples autochtones semblent ne pas avoir été dûment consultés sur la délimitation des zones protégées et leur gestion. Ainsi, dans certaines zones protégées qui empiètent sur les territoires autochtones, les peuples rencontrent parfois des obstacles pour accéder à leurs lieux sacrés et à leurs plantes médicinales ou pour se livrer à leurs activités ancestrales, notamment en matière de pêche et de chasse, qui sont parfois interdites alors que ces activités se déroulent conformément à leurs connaissances traditionnelles, respectueuses de la conservation des espèces en question et de l'environnement.

Il apparait également que les savoirs ancestraux ne sont pas nécessairement pris en compte dans la gestion des zones protégées et les populations ne reçoivent pas de bénéfices environnementaux justes et équitables. Ainsi, le manque de participation des peuples autochtones à l'élaboration des plans de gestion qui affectent leurs droits collectifs apparait particulièrement inquiétant. De même, est dénoncé un manque de proportionnalité dans les fonds alloués, dans le cadre du Programme de paiements pour les services environnementaux, aux travaux de conservation des peuples autochtones.

Qui plus est, il apparait que les territoires autochtones se situent dans des zones de grande vulnérabilité aux menaces climatiques, du fait de la spoliation des terres d'une part mais également de la déforestation générée par l'élevage intensif et l'agriculture industrielle, notamment les plantations de pins. Cette combinaison expose particulièrement les populations autochtones aux risques environnementaux. Ainsi, en 2017, les territoires autochtones Brunka de Curré et Bribri de Cabagra ont subi de plein fouet la tempête tropicale Nate. Face aux importants dégâts, l'Etat est intervenu tardivement pour reconstruire les infrastructures et permettre un retour des populations dans leurs foyers, au contraire de l'aide apportée aux plantations industrielles qui ont vu une intervention publique beaucoup plus rapide. Aucune aide n'a été versée aux populations pour compenser les pertes des récoltes.[50]

Dans un autre domaine liée à la culture autochtone, l'État costaricain s'est préoccupé de la question linguistique. Rappelons l'article 76 de la Constitution, qui proclame l'espagnol comme langue officielle de la Nation, tout en prévoyant une disposition concernant les langues autochtones nationales:

Si la loi autochtone de 1977 ne contenait pas de dispositions linguistiques, la loi sur le développement autonome des peuples autochtones de 1998[51] intervient sur la question, notamment en matière d'éducation. Ainsi, le chapitre V de cette loi est consacré à l'«éducation multiculturelle».

---

[49] Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, *Op. cit.*
[50] http://www.gitpa.org/web/COSTA%20RICA%20en%202017.pdf
[51] Ley n° 7316 du 10 novembre 1998. *Ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas*.

En vertu de l'article 21, le Département de l'éducation autochtone, au sein du ministère de l'Éducation publique est chargée de prendre en charge les questions liées à l'éducation autochtone, particulièrement s'agissant de la promotion et l'amélioration de la qualité de l'éducation dans les territoires autochtones. A cet effet, le département doit tenir compte de l'histoire, l'environnement, la culture et la langue des autochtones.

Dans le cadre de son budget annuel, le ministère de l'Éducation publique alloue les ressources économiques et humaines suffisantes pour mettre en œuvre les programmes de l'éducation nationale autochtone. Des mesures de préférence d'accès à l'emploi sont par ailleurs prévues : à égalité des compétences, une priorité sera accordée au personnel autochtone formé pour combler les postes d'enseignants et de professeurs dans ces établissements d'enseignement.[52] Est imposé la maîtrise de la langue autochtone comme critère prioritaire dans l'embauche des enseignants[53]

Le ministère de l'Éducation publique propose au Conseil supérieur de l'éducation des modifications des contenus des cours d'histoire, des études sociales et de l'éducation sur l'environnement pour tenir compte de l'apport des cultures autochtones dans la culture costaricaine.

Si le texte évoque une «éducation bilingue et multiculturelle», ces notions ne sont pas explicitées. « *Il faut alors se rabattre sur le sens qu'on accorde à cette notion dans les autres pays d'Amérique latine, à cette différence près c'est qu'on parle ailleurs d'éducation «interculturelle» et non d'éducation «multiculturelle». Cela signifie que seuls les autochtones doivent s'initier aux autres cultures, dont la culture hispanique du pays* ».[54]

Un net progrès doit néanmoins être mentionné en termes de respect de la culture autochtone : la pratique antérieure d'hispanisation qui consistait à assimiler les langues autochtones et les remplacer par l'espagnol a été remplacé progressivement par un programme d'éducation bilingue. Dans l'enseignement primaire, l'instruction est donnée dans la langue maternelle de l'élève, puis l'espagnol est introduit progressivement comme langue seconde, l'objectif étant de passer entièrement à la langue seconde une fois rendu au secondaire.

En définitive, si les progrès sont tangibles ces dernières années, il apparait clairement que les causes structurelles des violations des droits des peuples autochtones sont l'absence d'une politique appropriée de restitution des terres et d'un cadre juridique garantissant la reconnaissance des peuples autochtones et de leurs propres autorités. Le racisme structurel qui imprègne les institutions de l'État, notamment au niveau local, la non-réalisation des droits économiques, sociaux et culturels des peuples autochtones et l'absence de mesures efficaces pour protéger les défenseurs des droits de l'homme sont les points les plus saillants soulevés

[52] https://www.axl.cefan.ulaval.ca/amsudant/costa_rica.htm
[53] § 5 de l'article 21de la loi sur le développement autonome des peuples autochtones.
[54] Voir https://www.axl.cefan.ulaval.ca/amsudant/costa_rica.htm

par le rapporteur des Nations Unies sur les peuples autochtones A cet égard, la latence de la politique nationale pour une société exempte de racisme, de discrimination et de xénophobie qui devait démarrer en 2015 et qui est toujours au point mort est assez symptomatique de l'ambivalence de l'action de l'Etat dans la recherche d'une meilleure reconnaissance des droits des peuples autochtones.

Parmi les recommandations du Rapporteur Spécial figure la demande d'une révision complète du cadre juridique actuel en intégrant la reconnaissance des peuples autochtones et de leurs droits collectifs, y compris le droit à la justice autochtone, aux niveaux constitutionnel et législatif. Cela passe notamment par le fait de fournir aux institutions propres aux peuples autochtones les ressources financières et techniques nécessaires pour assurer leur bon fonctionnement, en coordination et en consultation avec les peuples eux-mêmes. De même, il est préconisé l'élaboration d'un plan d'action national sur les entreprises et les droits de l'homme conforme aux principes directeurs des Nations unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, en consultation avec les parties prenantes, y compris les peuples autochtones, et conformément à la convention (n° 169) de l'OIT relative aux peuples indigènes et tribaux et à la déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones.

Cela implique également des mécanismes de reconnaissance de la personnalité juridique des autorités autochtones, conformément aux normes internationales mais également de revoir intégralement le fonctionnement des associations de développement intégral dans les territoires autochtones, dont le caractère incontournable est problématique au vu de leur mode de fonctionnement partial. Il conviendrait de renforcer les dispositifs propres aux autochtones.

Par ailleurs, une meilleure prise en compte des populations autochtones dans le cadre de la justice doit être impérativement mise en place. En ce sens, la poursuite de l'élaboration de la politique d'accès à la justice et la nécessité d'enquêter, de poursuivre et de punir les actes de violence, y compris les violences sexuelles à l'encontre des femmes autochtones, et la discrimination à l'encontre des personnes autochtones s'avère des impératifs cruciaux. Dans ce cadre, la promotion et le soutien aux processus de création d'institutions judiciaires autochtones dotées de ressources matérielles et des outils nécessaires à l'exercice autonome de leur compétence et, le cas échéant, d'assurer une coopération et une coordination suffisantes entre les systèmes judiciaires ordinaires et autochtones pourraient constituer des moyens pertinents.