

# Campagne de Survival pour la ratification de la Convention 169 de l'OIT

**Document de travail**

**novembre 2007**



<b>Peuples indigènes et droit international</b> .....	3
<b>La Convention 169 de l’OIT</b>	
La reconnaissance du droit des peuples indigènes .....	4
Principes et droits fondamentaux énoncés dans la Convention 169 .....	5
L’application de la Convention 169 .....	6
<b>Le droit des peuples indigènes en France</b>	
Une position de principe : l’indivisibilité du peuple français .....	8
Les peuples indigènes de la République .....	9
La ratification par la France de la Convention 169 .....	9
<b>La campagne de Survival</b> .....	11
<b>Contacts</b> .....	11

# Peuples indigènes et droit international

Les peuples dits « indigènes » (encore appelés « autochtones », « premiers » ou « tribaux ») représentent, selon les Nations-Unies, une population d'environ 370 millions de personnes dans le monde. Demeurés en marge des tutelles coloniales et post-coloniales, ils forment à présent des groupes minoritaires au sein d'Etats qui ont affirmé leur souveraineté sur les terres et les ressources naturelles par la force et imposent, de fait, un modèle social et culturel dominant.

Animés par une volonté commune de conserver, développer et transmettre aux générations futures la terre de leurs ancêtres et une identité culturelle qui leur est propre, les peuples indigènes revendiquent avec succès une reconnaissance institutionnelle et juridique de leur statut sur la scène internationale sans pour autant prétendre à aucun objectif politique séparatiste.

Depuis la création, en 1982, du Groupe de travail des Nations-Unies sur les peuples indigènes, les normes internationales de protection de leurs droits se sont multipliées tant dans des instruments juridiques qui leur sont spécifiquement consacrés, comme la Déclaration des droits de peuples indigènes adoptée le 13 septembre 2007 par l'Assemblée générale des Nations-Unies, que dans des traités les concernant directement comme la Convention sur la diversité biologique signée lors de la Conférence de Rio (1992) ou la Déclaration de la Conférence de Vienne (1993).

Mais le seul instrument contraignant dédié à ce jour aux droits fondamentaux des peuples indigènes est la **Convention 169 relative aux peuples indigènes et tribaux** adoptée sous l'égide de l'Organisation Internationale du Travail en 1989.

Par la suite, l'intérêt des Nations-Unies pour la question autochtone – coïncidant avec la montée du mouvement indigène international – se manifesta en 1972 par une étude traitant du problème de la discrimination à l'égard des peuples autochtones demandée par la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités. En 1981 fut créé le Groupe de travail sur les peuples autochtones chargé de promouvoir les droits de l'homme et les libertés fondamentales des peuples indigènes.

## L'Organisation internationale du travail

Créée en 1919 par le Traité de Versailles, l'Organisation internationale du Travail (OIT) est l'une des deux organisations internationales issues de la Première Guerre mondiale. Tandis que la Société des Nations devait sauvegarder la paix politique et militaire, l'OIT avait pour mandat de veiller à la paix sociale. Dès 1921, l'OIT amorça ses travaux par l'étude de la situation des travailleurs indigènes qui aboutiront à l'adoption, en 1930, de la Convention 29 sur le travail forcé, conçue à l'origine pour protéger les travailleurs autochtones vivant dans les colonies européennes d'outre-mer. Lorsqu'en 1945, l'Organisation des Nations-Unies remplaça la Société des Nations, l'OIT étendit son champ d'étude relatif à la question autochtone – jusque-là limité à la situation des travailleurs autochtones – à l'ensemble des problèmes qui touchaient les peuples indigènes et tribaux.

# La Convention 169 de l'OIT

L'Organisation Internationale du Travail a adopté la Convention 169 relative aux peuples indigènes et tribaux en 1989. Entrée en vigueur le 5 septembre 1991, elle a aujourd'hui été ratifiée par dix-neuf Etats, dont treize en Amérique latine, sur les 180 membres de l'OIT. Elle connaît actuellement un nouvel élan en Europe depuis la ratification de l'Espagne en décembre 2006, rejoignant ainsi le Danemark, la Norvège et les Pays-Bas.

## LA RECONNAISSANCE DU DROIT DES PEUPLES INDIGÈNES

L'OIT a intégré cette problématique dès les années 1920 et a procédé à l'adoption du premier instrument international dédié à la question du droit des peuples indigènes, la Convention 107, en 1957. Ratifiée par 27 pays, la plupart latino-américains, cette Convention ignorait pourtant largement le point de vue autochtone au profit d'une vision paternaliste, intégrationniste et assimilatrice des peuples indigènes et préconisait un développement « assisté » par les Etats.

Sensible aux critiques formulées par les organisations indigènes, l'OIT amorça la révision de la Convention 107 en 1985. Elle fut complétée en 1989 avec la collaboration de représentants autochtones, d'ONG (dont Survival) et d'autres organisations du système des Nations-Unies et fut adoptée sous le numéro 169 la même année. Pour la première fois au niveau international, des représentants indigènes avaient pu prendre une part active aux discussions qui ont abouti à cette adoption.

Forte de cette expérience, la Convention 169 rompt avec toute logique d'assimilation des peuples indigènes et consacre, en droit, le principe de leur intégrité physique et spirituelle. La Convention prend ainsi acte du caractère permanent des peuples indigènes, libres de vivre en marge de la société dominante et selon leurs propres priorités en termes de développement.

La **Convention 169** se divise en **10 parties** et comprend **44 articles**.

Elle a été ratifiée par 19 Etats :

Argentine, Bolivie, Brésil, Colombie, Costa Rica, Danemark, Dominique, Equateur, Espagne, Fidji, Guatemala, Honduras, Mexique, Népal, Pays-Bas, Norvège, Paraguay, Pérou, Venezuela.

La **Convention 107** reste néanmoins en vigueur dans les pays suivants : Angola, Bangladesh, Belgique, Cuba, République Dominicaine, Egypte, Salvador, Ghana, Guinée-Bissau, Haïti, Inde, Irak, Malawi, Mexique, Pakistan, Panama, Syrie, Tunisie.

## **PRINCIPES ET DROITS FONDAMENTAUX ÉNONCÉS DANS LA CONVENTION 169**

La Convention 169 promeut un ensemble de droits fondamentaux attachés à la survie des peuples indigènes. Les Etats s'engagent en la ratifiant à garantir de manière effective leur intégrité physique et spirituelle et à lutter contre toute discrimination à leur égard.

### **Autodétermination**

La Convention 169 est le premier texte international à consacrer la notion de « peuple » auquel est associé un statut juridique propre. En pratique, ce principe implique de la part de l'Etat ou de ses collectivités la délégation d'une partie de son pouvoir de décision au groupe indigène. Par exemple, dans le domaine de la protection des espaces naturels sensibles, le principe d'autodétermination implique qu'un réel pouvoir de gestion et d'administration soit conféré aux communautés vivant sur ce territoire (chasse, pêche, cueillette, accès aux lieux sacrés...).

En aucun cas, la ratification de la Convention 169 n'a pour objet ou pour effet juridique de promouvoir le séparatisme : la Convention est étrangère à toute logique de sécession et ne porte en elle-même aucune atteinte au principe de souveraineté de l'Etat.

### **Participation et consultation des peuples indigènes**

La Convention réserve un rôle d'acteurs aux peuples indigènes dans le cadre de la planification et de la mise en œuvre des projets de développement qui les affectent. Ces principes visent à garantir l'accès à l'information et à la prise de décision des peuples indigènes concernant toutes décisions qui affectent directement leurs conditions de vie.

### **Droit à la terre et accès aux ressources naturelles**

Le droit à la terre représente l'un des aspects fondamentaux du droit des peuples indigènes. L'article 14 de la Convention stipule que non seulement les droits de propriété et de possession des terres occupées « traditionnellement » doivent être reconnus mais également que des mesures doivent être prises pour sauvegarder des terres « non exclusivement occupées par eux, mais auxquelles ils ont traditionnellement accès pour leurs activités traditionnelles et de subsistance ».

### **Respect des traditions, de la coutume et des modes de vie**

La Convention 169 renforce et précise l'accès des peuples indigènes à l'emploi et leurs conditions de travail ; à la formation professionnelle, l'artisanat et les activités rurales ; au droit à la santé ; à l'éducation, incluant l'enseignement de la langue indigène, et aux moyens de communication.

### **Coopération transfrontalière**

Cette disposition de la Convention présente un intérêt fondamental dans le cas du nomadisme, encore pratiqué par de nombreuses communautés, qui ignore les frontières modernes telles qu'elles ont été établies par les Etats souverains.

## L'APPLICATION DE LA CONVENTION 169

La Convention 169 ne constitue pas une simple déclaration de droits, au contraire, elle institue un mécanisme institutionnel de mise en œuvre des droits des peuples indigènes sous le contrôle et avec l'assistance de l'OIT. Les Etats membres s'engagent à présenter à intervalle régulier au Bureau international du Travail un rapport sur les mesures prises par eux pour mettre à exécution la Convention à laquelle il ont adhéré. Ces rapports sont ensuite confiés à une Commission d'experts qui formulent des demandes et des observations en cas de non-respect de son application.

A titre d'exemple, le gouvernement norvégien envoie ses rapports sur l'application de la Convention 169 au Parlement saami, assemblée de représentants autochtones, ainsi qu'aux organisations d'employeurs et de travailleurs afin que ces derniers puissent soumettre leurs observations qui sont ensuite transmises aux organes de surveillance de l'OIT. À la demande du gouvernement norvégien, l'OIT a également engagé un dialogue avec le Parlement saami en lui permettant de jouer un rôle actif dans l'application de la Convention.

Plusieurs pays d'Amérique latine ont reconnu constitutionnellement le caractère multiethnique et pluriculturel de leurs nations autochtones dans le sillage de la ratification de la Convention 169. Ils acceptent ainsi progressivement que la stabilité politique, le progrès social et la protection de l'environnement passent par la reconnaissance de leur diversité culturelle. A titre d'exemples :

- En **Colombie**, la Constitution de 1991 a développé dans 22 articles les lignes maîtresses de la Convention 169 : l'Etat reconnaît et protège la diversité ethnique et culturelle de la nation ainsi que les territorialités et collectivités territoriales indigènes. Les communautés indigènes jouissent de la propriété collective de leurs terres, d'autonomie politique, administrative, législative et judiciaire dont l'articulation avec l'ordre juridique de l'Etat est garantie par la juridiction constitutionnelle.
- Le **Brésil** a ratifié la Convention 169 en juillet 2002 et l'a incorporée dans la législation du pays en avril 2004.
- Au **Guatemala**, les négociations pour la paix entre le gouvernement guatémaltèque et l'Union révolutionnaire nationale guatémaltèque se sont faites sur la base de la Convention 169 et le Guatemala a ratifié la Convention en tant que condition préalable des accords de 1994.
- Le **Mexique**, s'inspirant de la Convention 169, a modifié l'article 2 de sa Constitution : (« *La nation mexicaine est unique et indivisible. La nation a une composition pluriculturelle fondée à l'origine sur ses peuples indigènes, descendants des populations qui habitaient sur le territoire actuel du pays au début de la colonisation, et qui gardent leurs propres institutions sociales, économiques, culturelles et politiques, ou une partie d'entre elles.* »). La Convention 169 a été largement utilisée dans les négociations de paix entre le gouvernement mexicain et l'armée zapatiste de libération nationale en 1996.

---

- La **Banque mondiale** s'est inspirée de la Convention 169 pour l'établissement de ses normes relatives aux peuples indigènes. Ainsi, la Directive opérationnelle 4.20 introduit quatre nouveaux éléments d'importance dans ses activités en rapport avec les peuples indigènes : ils sont reconnus comme des groupes possédant une identité sociale et culturelle distincte de celles des groupes dominants dans la société, étroitement attachés à leurs terres ancestrales et qui présentent le risque d'être désavantagés dans le processus de développement. La Directive fait obligation de consulter les peuples autochtones et de prendre leurs vues et préoccupations en considération dans tous les projets soutenus par la Banque qui ont un impact sur leurs terres, leurs ressources ou leur culture.

La direction prise par la politique de ces gouvernements et de la Banque mondiale vis-à-vis des peuples indigènes est révélatrice d'une prise de conscience de la nécessité de favoriser la participation des peuples indigènes aux activités liées au développement et de protéger leurs droits liés à leurs terres, à leurs ressources, à leur identité ethnique et à leur autonomie culturelle.

La Convention 169 joue également un rôle significatif de promotion du droit des peuples indigènes auprès des Etats qui ne l'ont pas encore ratifiée. En effet, les Etats membres de l'OIT qui ne ratifient pas la Convention sont tenus de fait de justifier, ou tout du moins d'explicitier, leur position.

# Le droit des peuples indigènes en France

De manière générale, le droit français reste étranger à la notion de droit des peuples indigènes ; si la France reconnaît désormais la spécificité des populations d'outre-mer au titre de l'article 72 de la Constitution, l'attribution de régimes spéciaux au sein de la République française repose sur une base territoriale (Départements et Territoires d'Outre-mer) et ne reconnaît pas l'unicité et l'intégrité des peuples indigènes vivant en France.

Ce vide juridique résulte d'une interprétation obsolète des principes d'indivisibilité et d'unicité du peuple français et conduit, en pratique, à des réserves systématiques formulées par la France sur les clauses des traités internationaux garantissant les droits collectifs de minorités au sein de la nation.

## UNE POSITION DE PRINCIPE : L'INDIVISIBILITÉ DU PEUPLE FRANÇAIS

Le gouvernement français considère les populations vivant de manière traditionnelle et selon le droit coutumier sur le même plan que les autres citoyens français, conformément à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution de 1958 consacrant l'« égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion ».

Sur ce même fondement, le Conseil constitutionnel a rappelé en 1991 à propos de la Corse l'interdiction faite au législateur de reconnaître sur le territoire national des « minorités... auxquelles seraient attachés des droits spécifiques dans le domaine culturel, religieux ou linguistique. »

C'est donc en s'appuyant sur le principe d'indivisibilité que le gouvernement français s'est abstenu de voter pour l'adoption de la Convention 169, lors de la 76<sup>ème</sup> session de la Conférence Internationale du Travail et formule systématiquement des réserves aux dispositions ou articles relatifs aux minorités indigènes dans les instruments internationaux de protection des droits de l'homme.

*« Pour la France, en vertu du principe d'indivisibilité de la République et conformément au principe fondamental d'égalité et de son corollaire, le principe 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 territoriale. »*

Déclaration du représentant permanent de la France auprès du Groupe de travail « Droits des populations autochtones » du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, 27 juin 2006.

Ainsi, si le Pacte International relatif aux droits civils et politiques proclame en son article 1<sup>er</sup> le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, la France ne reconnaît pas la qualité de « peuple » au sens de cet article aux Amérindiens de Guyane ou aux communautés polynésiennes et mélanésiennes d'Océanie.

Dans le même registre, la France a émis une réserve à l'application de l'article 27 du Pacte qui garantit le droit des minorités à l'autodétermination : « *Dans les Etats où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur*

*groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue ».*

Enfin, si la France a bien ratifié dans le cadre de l'ONU la Convention relative au droit de l'enfant (1989), elle a formulé une réserve à l'application de l'article 30 relatif aux personnes d'origine autochtone.

*« Il est temps que la particularité et la dignité de vos nations soient affirmées et protégées en droit international.... Il y va du respect que l'humanité se doit à elle-même. Il y va de la mondialisation, souvent perçue comme une occidentalisation imposée et donc comme une menace pour les identités. »*

Jacques Chirac, 2004, aux représentants amérindiens qu'il avait invités.

## LES PEUPLES INDIGÈNES DE LA RÉPUBLIQUE

C'est donc par le biais du principe de spécialité législative que sont aujourd'hui abordées la majorité des questions qui affectent la vie des communautés indigènes vivant dans les départements et territoires d'outre-mer.

Cela signifie que si la règle demeure celle de l'applicabilité de plein droit des textes législatifs et réglementaires sur l'ensemble du territoire de la République, les collectivités territoriales d'outre-mer sont habilitées à édicter ou à adapter des normes en fonction des particularités locales (en particulier dans les questions se rapportant à l'accès à l'emploi, au droit d'établissement et à la protection du patrimoine foncier). Ainsi, l'article 73 de la Constitution stipule :

*« Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités... Ces règles ne peuvent porter sur la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral. Cette énumération pourra être précisée et complétée par une loi organique.»*

## LA RATIFICATION PAR LA FRANCE DE LA CONVENTION 169

Dans le cadre de la campagne pour la ratification de la Convention 169, il paraît important de souligner que l'état du droit français n'est pas figé en la matière et qu'un certain nombre d'infléchissements dans la politique française à l'égard des minorités autochtones ouvrent le champ à une discussion. Plusieurs éléments peuvent nous laisser penser que la France pourrait reconsidérer sa position.

**Le statut de la Nouvelle Calédonie** : l'exemple de la Nouvelle Calédonie et des Accords de Nouméa, signés en 1998, est tout à fait révélateur du changement qui s'opère en France. Un statut particulier a été donné à la Nouvelle Calédonie, un Sénat coutumier a été mis en place et le peuple kanak y est officiellement reconnu. Pour cela, une modification de la Constitution a été nécessaire.

La mise en œuvre de l'article 8j de la **Convention sur la Diversité Biologique** sur les savoir-faire traditionnels des peuples autochtones : l'article a été transposé en France dans l'article 33 de la loi n° 2000-1207 du 13 Décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer. Il dispose : « *L'État et les collectivités locales encouragent le respect, la protection et le maintien des connaissances, innovations et pratiques des communautés autochtones et locales fondées sur leurs modes de vie traditionnels et qui contribuent à la conservation du milieu naturel et l'usage durable de la diversité biologique.* »

La politique française de **promotion de la diversité culturelle** est incompatible sur le long terme avec le refus de reconnaître le droit des peuples indigènes sur le territoire français. La France a d'ailleurs récemment manifesté sa volonté de s'engager en faveur de la diversité culturelle par l'adoption, en 2005, de la Convention sur la diversité culturelle de l'UNESCO.

**La Déclaration des droits des peuples indigènes** : le 13 septembre 2007, la France a voté en faveur de ce texte avec 142 autres Etats-membres de l'Assemblée générale des Nations-Unies (sur 158). Le délégué français s'est félicité de cette adoption mais a cependant tenu à remarquer que les droits collectifs ne pouvaient prévaloir sur les droits individuels.

La position du représentant de la France, exprimée dans le cadre du Groupe de travail sur les droits des peuples autochtones (Conseil des droits de l'homme, Nations-Unies) le 27 juin 2006, confirme pourtant l'existence d'une brèche dans le principe d'indivisibilité : « *Si la France n'a pu ratifier la Convention 169 de l'Organisation Internationale du Travail sur les peuples indigènes et tribaux en raison des particularités de son système constitutionnel, elle adhère en grande partie aux principes qui y sont énoncés et les met en œuvre dans le respect de son cadre juridique. Les exigences de ce dernier n'ont pas été un obstacle à l'adaptation de notre système juridique aux réalités humaines des populations d'outre-mer, qui inclue les populations autochtones.* »

*"La ratification de la Convention 169 de l'OIT permettrait de résoudre de nombreuses difficultés que rencontrent les peuples autochtones en Guyane française pour la reconnaissance de leurs droits."*  
Alexis Tiouka, Coordonnateur de la Fédération des Organisations amérindiennes de Guyane française.

*"La Convention 169 de l'Organisation Internationale du Travail porte une grande part de nos revendications. L'Etat français doit se résoudre à l'adopter et à admettre que les droits des peuples font plus que jamais partie des droits de l'homme."*  
Brigitte Wyngaarde, Chef coutumier, présidente de l'association Villages de Guyane.

*"Pour nous, Kanak, peuple indigène colonisé de Nouvelle-Calédonie, la reconnaissance de nos droits indigènes est primordiale, sinon l'Accord de Nouméa est une supercherie. C'est pourquoi nous demandons la ratification par la France de la Convention 169."*  
Nidoïsh Naisseline, Chef coutumier de l'île de Maré, membre du Comité de revendication indigène (Nouvelle Calédonie).

*"Au nom de la fameuse maxime 'Liberté, Egalité, Fraternité', l'Etat français refuse de reconnaître l'existence des peuples autochtones sous tutelle. Au nom de l'égalité, l'Etat français nie toute spécificité des peuples autochtones sur son territoire et, dans cette même logique, la France n'a toujours pas ratifié la Convention 169 de l'OIT. Ainsi, seul l'individu est pris en compte, car il est plus facile à contrôler qu'un groupe avec ses traditions et ses solidarités."*  
Déclaration de Hiti Tau, l'organisation du peuple Maohi (Tahiti), au Groupe de travail sur les peuples autochtones, Nations-Unies, Genève, juillet 1995.

# La campagne de Survival

Faute d'une adhésion formelle aux principes définis par la Convention 169, l'Etat français exclut les peuples indigènes des processus décisionnels et des projets qui les affectent directement. Ils ne bénéficient d'aucun statut particulier et ne jouissent pas de la propriété collective de leurs terres et de leurs ressources.

Seule une forte mobilisation de l'opinion publique pourra infléchir le droit français vers la ratification de cette Convention qui constitue l'instrument le plus complet de protection des droits des peuples indigènes. L'adhésion de la France porte en elle l'espoir d'une dynamique forte vers la pleine reconnaissance des droits des peuples indigènes vivant sur le territoire.

Survival demande à ses membres et sympathisants de faire pression sur les autorités à travers une campagne de lettres et une pétition et invite toutes les organisations citoyennes à rejoindre cette initiative.

---

Survival est une organisation mondiale de soutien aux peuples indigènes. Elle les aide à défendre leur vie, protéger leurs terres et déterminer leur propre avenir.

Fondée à Londres en 1969, elle est indépendante de tout gouvernement, parti politique, idéologie, intérêt économique ou croyance religieuse. Elle est dotée du statut de consultant auprès des Nations-Unies. La section française est une association reconnue d'utilité publique.

**LA CAMPAGNE DE SURVIVAL SUR : [WWW.SURVIVALFRANCE.ORG/169](http://WWW.SURVIVALFRANCE.ORG/169)**



**Survival International (France)**  
45 rue du Faubourg du Temple  
75010 Paris

**Contact Presse**  
Magali Rubino  
00 33 (0)1 42 41 44 10  
[magali@survivalfrance.org](mailto:magali@survivalfrance.org)

[www.survivalfrance.org](http://www.survivalfrance.org)

**Survival**

**Le mouvement pour les peuples indigènes**