Etude de la législation de la République Centrafricaine au vu de la Convention 169 de l'Organisation internationale du travail relative aux peuples indigènes et tribaux

Février 2012



THE RAINFOREST FOUNDATION UK
SECURING LANDS, SUSTAINING LIVES

Haut Commissariat aux Droits de l'Homme et à la Bonne Gouvernance de la République Centrafricaine

MEFP
Maison de l'Enfant et de la Femme Pygmées

Etude de la législation de la République Centrafricaine au vu de la Convention 169 de l'Organisation internationale du travail relative aux peuples indigènes et tribaux

Février 2012

Jérémie Gilbert
Consultant

j.gilbert@mdx.ac.uk

ISBN: 978-1-906-131-12-8

Table des matières

Liste des Sigles et Abréviations 7

Introduction 8
- CONTEXTE DE L'ETUDE 8
- OBJECTIFS 9
- METHODOLOGIE 10
- STRUCTURE 11
- TERMINOLOGIE 12

Chapitre 1: Dispositions Generales 15
- IDENTIFICATION DES PEUPLES AUTOCHTONES 15
- NON-DISCRIMINATION 18
- MESURES SPECIALES 19
- RECONNAISSANCE DES SPECIFICITES CULTURELLES 21
- DROITS COUTUMIERS 23
- ACCES A LA JUSTICE 25
- PRESTATION DE SERVICES 27
- RECOMMANDATIONS 28

Chapitre 2: Participation, Consultation Et Consentement 30
- CONSULTATION ET PARTICIPATION 31
- DROIT DE DECIDER DES PRIORITES DE DEVELOPPEMENT 35
- RECOMMANDATIONS 38

Chapitre 3: Administration Et Mise En Œuvre 40
- ACTION COORDONNEE ET SYSTEMATIQUE 41
- RECONNAISSANCE DES INSTITUTIONS AUTOCHTONES 43
- RECOMMANDATIONS 46

Chapitre 4: Terres Et Ressources Naturelles 48
- NOTION DE TERRE 48
- PROTECTION DU DROIT DE PROPRIETE ET DE POSSESSION 49

DEPLACEMENT 53
DROIT SUR LES RESSOURCES NATURELLES 55
RECOMMANDATIONS 62

Chapitre 5: Emploi, Activites Traditionnelles Et Sante 64
CONDITIONS D'EMPLOI 64
RESPECT DES ACTIVITES TRADITIONNELLES DES PEUPLES AUTOCHTONES 68
SECURITE SOCIALE ET SANTE 69
RECOMMANDATIONS 73

Chapitre 6: Education Et Moyens De Communication 75
ASPECTS INDIVIDUELS ET COLLECTIFS DU DROIT A L'EDUCATION 75
QUALITE DE L'EDUCATION PROPOSEE AUX PEUPLES AUTOCHTONES 79
ÉLIMINATION DES DISCRIMINATIONS ET DES PREJUGES PAR LE BIAIS DE L'EDUCATION 81
CONTACTS ET COOPERATION A TRAVERS LES FRONTIERES 82
RECOMMANDATIONS 83

Chapitre 7: Conclusions Et Recommandations 86
AU NIVEAU REGLEMENTAIRE ET LEGISLATIF 87
AU NIVEAU INSTITUTIONNEL 88
ACTIONS DE SENSIBILISATION 90

Annexes 92
ANNEXE 1: LISTE DES LOIS REVUES 92
ANNEXE 2: LISTE DES INTERLOCUTEURS RENCONTRES 94
ANNEXE 3: BIBLIOGRAPHIE 95
ANNEXE 4: REMERCIEMENTS 97



Photo: The Rainforest Foundation UK



Liste des Sigles et Abréviations

ADIBAC:	Association pour la Défense des Intérêts des BayAka de Centrafrique
BINUCA:	Bureau Intégré des Nations Unies pour la consolidation de la paix en Centrafrique
BIT:	Bureau International du Travail
CADHP:	Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples
CEMAC:	Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale
COOPI:	Cooperazione Internazionale
FPP:	Forest Peoples Programme
MEFP:	Maison de l'Enfant et de la Femme Pygmées
OCDH:	Observatoire Centrafricain des Droits de l'Homme
ONG:	Organisation Non-Gouvernementale
OIT:	Organisation Internationale du Travail
PPA:	Programme pour les Peuples Autochtones
RCA:	République Centrafricaine
RFUK:	The Rainforest Foundation UK
UCB:	Union des Communautés Bayaka
UNESCO:	Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture

Introduction

CONTEXTE DE L'ÉTUDE

Le 30 août 2010, la République Centrafricaine (RCA) a ratifié la Convention sur les peuples indigènes et tribaux (Convention N°169 de l'Organisation Internationale du Travail (OIT)), devenant ainsi le premier pays africain partie prenante à cette convention.

Au niveau du droit interne, la ratification de la Convention N°169 par la RCA revêt une importance d'autant plus significative que légalement elle confère à ce traité une valeur supérieure aux lois nationales. Notons que l'article 72 de la Constitution (2004) précise: « Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie. »

Au niveau du droit international, après avoir ratifié la Convention, un pays dispose d'un an pour rendre sa législation, ses politiques et ses programmes conformes à la Convention eu égard au caractère contraignant de celle-ci. Les pays qui ont ratifié la Convention sont soumis à un contrôle quant à sa mise en œuvre. Selon la Constitution de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) qui règle le système de suivi de toutes les conventions de l'OIT, y compris celui de la Convention N°169, le Gouvernement centrafricain a des obligations concernant la mise en œuvre des dispositions de la Convention. Entre autres, les obligations sous ce système sont:

- De rendre les lois nationales conformes aux dispositions de la Convention et d'établir des mécanismes pour assurer la mise en œuvre pratique des réformes juridiques;
- D'envoyer un rapport détaillé à l'OIT sur la mise en œuvre de la Convention deux ans après son adoption;
- De faire un rapport à l'OIT tous les cinq ans après le premier rapport sur la mise en œuvre de la Convention (ou plus souvent si l'OIT le demande, ou si nécessaire)[1].

1 Il existe aussi un système de « réclamations » (une forme de plainte) en cas d'allégations de violations de la Convention, et des possibilités pour les organisations de travailleurs de soumettre des « commentaires » sur l'application de la Convention dans les pays qui l'ont ratifiée.

L'OIT dispose d'une Commission d'Experts qui examine les rapports gouvernementaux, ainsi que les autres informations pertinentes, pour formuler des recommandations et continuer le dialogue avec le gouvernement sur la mise en œuvre de ses conventions et les défis rencontrés.

Eu égard à ce qui précède, un processus de planification pour la mise en œuvre de la Convention est actuellement en cours au niveau national. Il prévoit en premier lieu la réalisation d'une étude pour faire la lumière sur la façon dont la législation nationale doit prendre en compte les dispositions de la Convention, identifier les lacunes dans les lois nationales et faire des suggestions pour leur amélioration. Ce processus est chapeauté par le Haut Commissariat aux Droits de l'Homme et à la Bonne Gouvernance.

Afin de soutenir ce processus, la Rainforest Foundation UK (RFUK) en partenariat avec l'Organisation Internationale du Travail (OIT), l'ONG Maison de l'Enfant et de la Femme Pygmées (MEFP) ainsi que des représentants des peuples autochtones ont confié une étude de la législation centrafricaine à un consultant international, Dr. Jérémie Gilbert, qui est un juriste travaillant au niveau international sur le droit des peuples autochtones.

OBJECTIFS

L'objectif premier de l'étude est d'évaluer la manière dont la législation centrafricaine et ses mécanismes de mise en œuvre (à tous les niveaux) sont conformes aux dispositions énoncées dans la Convention 169. Basée sur cette revue juridique, l'étude propose aussi une série de recommandations visant à rendre la loi et ses mécanismes de mise en œuvre conformes à la Convention, et donc de faciliter sa mise en œuvre, à travers des mesures législatives et administratives, ainsi que la mise en place des structures et processus adéquats. L'étude offre une analyse détaillée de la législation du pays quant à:

1. La conformité des lois nationales et de leurs textes d'application avec les dispositions de la Convention;
2. Les dispositions et mécanismes disponibles pour assurer la mise en œuvre de tous les aspects de la Convention, y compris les mécanismes institutionnels pour assurer la consultation des peuples autochtones selon son article 6;
3. Les lacunes à adresser dans les textes juridiques et leurs mécanismes de mise en œuvre.

L'intention principale de l'étude est de faciliter un dialogue en ce qui concerne le contenu normatif et juridique de la Convention 169 et son impact potentiel sur la législation du pays.

MÉTHODOLOGIE

L'étude propose une analyse du cadre normatif relatif aux droits des peuples autochtones. A ce titre elle comprend une revue des lois, règlements, ordonnances, décrets et arrêtés en vigueur à la date du 25 juin 2011 (voir Annexe 1).

L'étude du cadre législatif et réglementaire a été complétée par des renseignements obtenus par le consultant au terme d'une visite en RCA entreprise du 4 au 12 mai 2011. Lors de cette visite le consultant a pu compléter l'analyse textuelle auprès des institutions et organismes de la société civile impliqués dans ce domaine. De nombreux informateurs clés, en particulier le Haut Commissaire aux Droits de l'Homme et à la Bonne Gouvernance ainsi que les membres des principaux ministères concernés ont été contactés (Voir Annexe 2 pour une liste des interlocuteurs). L'étude se base aussi sur des consultations conduites auprès des communautés autochtones basées dans la Lobaye, plus précisément dans les villages de Bakota et Moloukou.

En ce qui concerne le contenu méthodologique, l'étude se fonde sur le Guide Pratique produit par l'OIT concernant la mise en place de la Convention 169[2], et les commentaires et cas examinés par les organes de supervision de l'OIT sur l'application de la Convention.[3] Ces documents offrent un aperçu des implications pratiques et législatives découlant de l'application de la Convention au niveau national. De manière pratique chaque droit énoncé et garanti par la Convention est examiné sous deux aspects:

- La conformité des lois nationales et de leurs textes, mesures et mécanismes d'application (aux niveaux national, régional et local) avec les dispositions de la Convention;
- Les lacunes à adresser dans les textes juridiques et leurs mécanismes de mise en œuvre ainsi que les défis possibles qui pourraient émerger en y remédiant.

L'étude entreprend un audit juridique relatif aux droits des peuples autochtones. Ceci implique que bien que la recherche ait été informée des conditions socio-économiques des peuples autochtones en RCA[4], l'étude se focalise uniquement sur le contexte légal entourant les droits des peuples autochtones. Néanmoins les conditions socio-économiques des

2 Le Droit des Peuples Autochtones et Tribaux dans la Pratique: Un Guide sur la Convention No169 de l'OIT (OIT, Pro 169, 2009).
3 Monitoring Indigenous and Tribal Peoples' Rights through ILO Conventions: A compilation of ILO supervisory bodies' comments (OIT, 2010).
4 Une bibliographie des sources principales relatives à la situation des peuples autochtones en RCA est incluse dans l'Annexe 3.

peuples autochtones ont été prises en considération afin de comprendre le contexte normatif quand cela a été jugé nécessaire, par exemple en ce qui concerne l'encadrement juridique de l'accès à certains droits comme la santé ou l'éducation.

L'analyse incorpore les textes en vigueur et disponibles au moment de l'étude, ainsi que les développements législatifs potentiels, néanmoins elle n'est pas complètement exhaustive et devra être complétée par une analyse approfondie des politiques sociales et économiques ainsi que par une expertise locale en relation avec sa mise en œuvre.

STRUCTURE

Pour permettre une lecture analytique et thématique, l'étude repose sur un plan d'analyse conforme à l'agencement général de la Convention 169 et chaque chapitre de l'étude analyse une partie thématique de la Convention, comme suit:

- **Chapitre 1: Dispositions Générales:** ce chapitre se concentre sur la première partie de la Convention (articles 1 à 11) concernant notamment le droit à l'identification, la non-discrimination, les droits coutumiers et l'accès à la justice.
- **Chapitre 2: Participation, consultation et consentement:** ce chapitre se focalise sur les principes fondamentaux de participation et de consultation en vue d'obtenir un accord ou un consentement, sur lesquels repose la Convention, et examine la législation centrafricaine sur ce sujet.
- **Chapitre 3: Administration et mise en œuvre:** ce chapitre se focalise sur le rôle des institutions gouvernementales lors de la mise en œuvre de la Convention (articles 2, 6 et 33).
- **Chapitre 4: Terres et Ressources Naturelles:** ce chapitre se consacre aux droits fonciers et aux droits relatifs à l'accès aux ressources naturelles. Il concerne les articles 13 à 19 de la Convention.
- **Chapitre 5: Emploi, artisanat et santé:** ce chapitre couvre les articles 20 à 25 incluant aussi bien les conditions d'emploi que l'accès à la santé des peuples autochtones. La première partie concerne les conditions d'emploi et de travail des peuples autochtones. La deuxième partie concerne la sécurité sociale et la santé. Cette partie traite des droits généraux des peuples autochtones à la sécurité sanitaire et sociale ainsi que de la nécessité de prendre en compte leur condition sur le plan économique, géographique et socioculturel, et les méthodes de soins préventifs, les pratiques de guérison et les remèdes traditionnels.

- **Chapitre 6: Education et moyens de communication:** ce chapitre examine les conditions d'accès, la qualité et l'adaptabilité de l'éducation aux peuples autochtones. Il concerne la partie IV de la Convention comportant les articles 26 à 31. Ce chapitre traite aussi du droit des peuples autochtones et tribaux à rester en contact lorsqu'ils sont séparés par des frontières internationales.
- **Chapitre 7: Conclusions et Recommandations:** le dernier chapitre propose une liste de recommandations et de conclusions.

Malgré cette division en chapitres thématiques il faut souligner que les différents droits mis en avant dans chaque partie sont interdépendants. La Convention 169 offre une approche globale, dans la mesure où elle tente d'apporter une solution à l'ensemble des questions relatives aux droits des peuples autochtones.

A ce titre, le droit de consultation et de participation (articles 6 et 7) sont particulièrement importants car ils ont un impact sur l'ensemble des droits intégrés dans la Convention. Par exemple, le droit de consultation et de participation a un impact sur le droit à la santé et à l'éducation, et vice-versa. Cette interdépendance est prise en compte dans cette étude qui porte une attention spéciale au droit de consultation et participation tout en l'adressant de manière transversale dans toutes les parties.

De même, bien que le chapitre 3 se concentre sur la mise en œuvre de la Convention (articles 2 et 33), ce chapitre doit être lu en conjonction avec le reste de l'étude car la mise en œuvre par les institutions gouvernementales concerne tous les droits revus dans cette étude.

TERMINOLOGIE

La Convention 169 concerne les « peuples indigènes et tribaux ». La question de l'identification juridique des peuples autochtones en RCA est abordée de manière plus spécifique dans le chapitre consacré à ce sujet (Chapitre 1). Cependant au niveau terminologique, l'étude utilisera les termes 'autochtone', 'indigène' ou 'tribaux' de manière interchangeable, tout en donnant préférence à l'utilisation du terme autochtone qui est maintenant établi en droit international et généralement préféré par les peuples concernés.

En 2003, un groupe de travail mandaté par la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (CADHP) a publié un rapport sur les populations/communautés autochtones en Afrique. Le groupe de travail a largement traité de la question des définitions des peuples

autochtones au niveau continental.[5] Une des conclusions du rapport était qu'une définition stricte de ce qu'est un peuple autochtone n'est « ni nécessaire, ni souhaitable » et risquerait d'exclure certains groupes. Néanmoins, le rapport invite les Etats à identifier les peuples autochtones plutôt que de les définir, en fonction d'un ensemble de critères et de traits caractéristiques des peuples autochtones d'Afrique. La liste des critères est comme suit:

- Leur culture et leur mode de vie diffèrent considérablement de ceux de la société dominante;
- Leur culture est menacée; dans certains cas en voie de disparition;
- L'importance du droit à la terre et aux ressources ancestrales;
- Ces peuples vivent souvent dans des zones géographiques isolées et difficiles d'accès;
- Ils sont victimes d'exclusion sur le plan politique et social, sont assujettis et exploités par les structures politiques et économiques en place dans le pays.

La Commission a aussi souligné que l'auto-identification en tant que peuple autochtone constitue un facteur essentiel. En outre, ce rapport a mis en avant le fait que la reconnaissance de droits spécifiques pour les peuples autochtones ne consiste pas à accorder à ces peuples des « privilèges » par rapport au reste de la société mais à affirmer leurs droits spécifiques en vue d'éliminer des formes de discrimination et de mise à l'écart dont les peuples autochtones sont particulièrement victimes.

En ce qui concerne les peuples autochtones en RCA, l'étude adopte l'approche développée par le Groupe de Travail de la Commission Africaine sur les Populations/Communautés autochtones lors de sa visite en République Centrafricaine[6], à savoir que les peuples autochtones en RCA sont les Mbororos (Peuls) et les populations 'pygmées'.
En ce qui concerne la terminologie, il est aussi nécessaire de préciser que dans la mesure du possible, la présente étude n'utilise pas le terme 'pygmée' qui est généralement considéré comme péjoratif par plusieurs communautés autochtones. Quand il s'agit des peuples dits 'pygmées', l'étude utilise le terme anthropologique 'Aka' qui correspond à la majorité des peuples 'pygmées' du pays. Cependant dans un souci de clarté lorsque ce terme est employé soit par des institutions gouvernementales, des organisations non-gouvernementales, des textes normatifs ou réglementaires, et des politiques nationales, il a été conservé.

5 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 CADHP, lors de sa 34ème session, en 2003. Publié en 2005 par la CADHP et l'IWGIA.
6 Rapport du Groupe de Travail de la Commission Africaine sur les Populations/Communautés autochtones, Visite de Recherche et d'information en République Centrafricaine, 15 – 28 Janvier 2007 (Publié par ACHPR et IWGIA – 2009).



Photo: The Rainforest Foundation UK

Chapitre / 1 Dispositions Générales

Ce chapitre concerne les articles 1 à 12[7] de la Convention 169. La première partie de la Convention couvre de nombreux principes fondamentaux comme la non-discrimination et la reconnaissance de la culture et de la spécificité des peuples indigènes et tribaux.

IDENTIFICATION DES PEUPLES AUTOCHTONES

Le droit à l'identification, et le droit des peuples autochtones à être reconnus comme tels, est central à la Convention. La Convention utilise une approche pratique et fournit des critères pour décrire les peuples autochtones, l'auto-identification étant un critère fondamental et complémenté par d'autres dans l'article 1.

Article 1

1. La présente convention s'applique:
   a) aux peuples tribaux dans les pays indépendants qui se distinguent des autres secteurs de la communauté nationale par leurs conditions sociales, culturelles et économiques et qui sont régis totalement ou partiellement par des coutumes ou des traditions qui leur sont propres ou par une législation spéciale;
   b) aux peuples dans les pays indépendants qui sont considérés comme indigènes du fait qu'ils descendent des populations qui habitaient le pays, ou une région géographique à laquelle appartient le pays, à l'époque de la conquête ou de la colonisation ou de l'établissement des frontières actuelles de l'Etat, et qui, quel que soit leur statut juridique, conservent leurs institutions sociales, économiques, culturelles et politiques propres ou certaines d'entre elles.
2. Le sentiment d'appartenance indigène ou tribale doit être considéré comme un critère fondamental pour déterminer les groupes auxquels s'appliquent les dispositions de la présente convention.
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.

7 Les articles 2, 6 et 7 sont intégrés dans d'autres sections thématiques.

Dispositions existantes

Le préambule de la **Constitution** (2004) indique que la RCA est: « Résolu à construire un Etat de droit fondé sur une démocratie pluraliste, garantissant la sécurité des personnes et des biens, la protection des plus faibles, notamment les personnes vulnérables, les minorités et le plein exercice des libertés et droits fondamentaux. »

La loi n° 1961.212 du 20 avril 1961 portant **Code de la nationalité centrafricaine** dispose en son article 6 qu'« est centrafricain tout individu né en République Centrafricaine » et l'article 9 précise que « l'enfant qui est centrafricain, … est réputé avoir été centrafricain dès sa naissance même si l'existence des conditions requises par la loi pour l'attribution de la nationalité centrafricaine n'est établie que postérieurement à sa naissance. »

La loi n° 08.022 du 17 Octobre 2008 portant **Code Forestier** en RCA consacre une section aux droits coutumiers d'usage et des peuples autochtones (Section II, articles 14 à 18). Néanmoins la loi ne prévoit pas de définition des peuples autochtones.

L'Arrêté ministériel de 2003 'portant interdiction d'exploitation et/ou d'exportation des traditions orales des minorités culturelles de Centrafrique à des fins commerciales' fait usage du terme 'minorité culturelle'.

De même la **Charte Culturelle** (loi n° 06.002) mentionne les minorités ethniques, sans les définir et ne mentionne pas les peuples autochtones (article 6).

Il faut aussi noter que le 'Plan des Peuples Autochtones' adopté dans le cadre de projet de réponse à la crise alimentaire ainsi que le 'Document de stratégie de réduction de la pauvreté' (DSRP) mentionnent explicitement les Akas et les Mbororos, comme étant les groupes les plus particulièrement affectés par la pauvreté, et sur lesquels le gouvernement doit concentrer ses efforts dans le futur.[8]

8 Voir, Plan des Peuples Autochtones (Ministère des Finances et du Budget, Comité Technique Permanent de suivi des programme d'ajustement structurels, 2009).

Lacunes et défis possibles

L'article 1 de la Convention invite à l'instauration d'une reconnaissance formelle des peuples autochtones. Cette reconnaissance doit inclure une référence au droit à l'autodéfinition. Bien que la ratification de la Convention 169 constitue une reconnaissance explicite des autochtones en RCA, à l'heure actuelle, il n'existe pas de reconnaissance juridique ou officielle claire et spécifique.

De manière générale, en RCA la reconnaissance des Pygmées Aka ainsi que les Peuls Mbororos en tant que peuples autochtones est acceptée. De ce point de vue, une reconnaissance juridique des peuples autochtones ne devrait pas poser de défi particulier.

Pour mieux comprendre le concept d'autochtone, les travaux du Groupe de Travail de la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples sont instructifs. Il a précisé que le débat concernant l'utilisation du terme autochtone était dépassé et qu'il est certain que « tous les Africains sont autochtones ». Le Groupe de Travail a souligné que ce débat prenait à tort pour point de repère l'époque de la colonisation et que désormais ce terme est investi d'une autre signification attachée au droit international des peuples autochtones. Il est important d'éviter la création d'une distinction artificielle entre peuples soit disant 'originels' (autochtones) et les autres groupes constituant la population centrafricaine. La reconnaissance formelle et juridique des peuples autochtones a pour but la lutte contre la marginalisation vécue par des peuples précisément du fait de leur 'autochtonie' et de leurs modes de vie différents.

Une reconnaissance juridique des peuples autochtones pourrait avoir un impact bénéfique sur leur visibilité dans les statistiques et les systèmes d'information nationaux, ce qui fait cruellement défaut à l'heure actuelle. De même, une reconnaissance formelle pourrait simplifier la capacité des différentes institutions étatiques à centraliser leurs actions en faveur des peuples autochtones et à coordonner leurs initiatives pour répondre aux besoins et aux priorités propres des peuples autochtones. Le comité national qui doit être mis en place par le Haut Commissariat aux Droits de l'Homme et à la Bonne Gouvernance pour se pencher sur le projet d'adoption de la loi portant promotion et protection des peuples autochtones pourrait envisager une approche plus spécifique sur la question de l'identification.

NON-DISCRIMINATION

L'article 3 de la Convention stipule que les peuples indigènes ont le droit de jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales sans entrave ni discrimination. Un autre principe de la Convention concerne l'application de toutes ses dispositions aux femmes et aux hommes indigènes sans discrimination. A l'article 4, la Convention garantit également la jouissance des droits du citoyen sans discrimination et invite à l'instauration de mesures spéciales de protection. L'article 20 traite de la prévention contre la discrimination des travailleurs indigènes (ce point est traité plus particulièrement dans la partie consacrée à l'emploi).

Article 3

1. Les peuples indigènes et tribaux doivent jouir pleinement des droits de l'homme et des libertés fondamentales, sans entrave ni discrimination. Les dispositions de cette convention doivent être appliquées sans discrimination aux femmes et aux hommes de ces peuples.
2. Aucune forme de force ou de coercition ne doit être utilisée en violation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples intéressés, y compris des droits prévus par la présente convention.

Dispositions existantes

L'article 5 de la **Constitution** dispose: « Tous les êtres humains sont égaux devant la loi sans distinction de race, d'origine ethnique, de religion, de sexe, d'appartenance politique et de position sociale. La loi garantit à l'homme et à la femme des droits égaux dans tous les domaines. Il n'y a en République Centrafricaine ni sujet, ni privilège de lieu de naissance, de personne ou de famille.»

L'article 77 du **Code pénal** renforce la protection contre la discrimination en réprimant les comportements racistes, notamment l'exclusion d'une personne d'un lieu et d'un service public à cause de sa race.

Lacunes et défis possibles

Le principe de non-discrimination est ancré dans le système législatif; néanmoins il n'y pas d'affirmation spécifique de la non-discrimination envers les peuples autochtones et particulièrement envers les communautés Aka qui souffrent de pratiques discriminatoires.

De même, les instruments concernant l'égalité de genre n'adressent pas spécifiquement la situation des femmes autochtones et leur droit à la participation. L'article 61 de la Constitution indique aussi qu'une loi devra mettre en application le principe de « respect du quota accordé aux femmes dans les instances de prise de décisions ». De manière générale, la situation des femmes autochtones devrait être prise en considération lors de la mise en œuvre de politiques de lutte contre les discriminations à l'égard des femmes.

Les autochtones subissent énormément de discrimination dans le cadre du travail, cette discrimination est étudiée en détail dans le chapitre 5 consacré à l'emploi.

De manière générale la lutte contre les différentes formes de discrimination subies par les autochtones n'est pas adressée de manière spécifique par la législation en place, une telle action spécifique contre toutes les formes de discrimination constitue une pierre angulaire de la Convention.

MESURES SPÉCIALES

En réponse à la situation vulnérable et les spécificités des peuples autochtones, l'article 4 de la Convention appelle à l'adoption de mesures spéciales pour protéger les personnes, les institutions, la propriété, le travail, les cultures et l'environnement de ces personnes. En outre, la Convention stipule que ces mesures spéciales ne doivent pas entraver la liberté des peuples indigènes.

Article 4

1. Des mesures spéciales doivent être adoptées, en tant que de besoin, en vue de sauvegarder les personnes, les institutions, les biens, le travail, la culture et l'environnement des peuples intéressés.
2. Ces mesures spéciales ne doivent pas être contraires aux désirs librement exprimés des peuples intéressés.
3. Lesdites mesures ne doivent porter aucune atteinte à la jouissance, sans discrimination, de la généralité des droits qui s'attachent à la qualité de citoyen.

Le droit international relatif aux droits de l'homme invite les Etats à mettre en place des mesures spéciales de protection pour les peuples souffrant particulièrement de discrimination au sein de la société. De telles mesures spéciales visent à instaurer un système réellement égalitaire, par exemple, un système de quota destiné à garantir l'accès

sur un pied d'égalité avec les autres, des peuples autochtones et tribaux aux postes de la fonction publique, et doivent prendre fin une fois l'objectif atteint. La Convention 169 sollicite la prise de telles mesures car leur objectif est de garantir le respect des droits de l'homme pour les peuples autochtones, au même titre que pour tous les autres peuples. Ces mesures spéciales sont essentielles « dans les cas où les peuples autochtones sont défavorisés parce que leurs droits ne sont ni reconnus, ni protégés, et qu'ils souffrent d'inégalités héritées de processus anciens de discrimination et de mise à l'écart, il peut s'avérer nécessaire de prendre des mesures spéciales afin de résoudre ces problèmes. »[9] Le but de ces mesures spéciales est de répondre aux discriminations historiques et persistantes.

Outre les dispositions générales de l'article 4 concernant des mesures spéciales, d'autres dispositions spécifiques se rapportent à la mise en œuvre de mesures spéciales, concernant la protection des terres (article 14.2) et de l'environnement (article 7.4), l'emploi (article 20), la santé (article 25) et l'éducation (article 28). Ces mesures spéciales sont présentées de manière spécifique dans chacune des parties thématiques. Cette section se focalise sur les mesures spécifiques générales.

Dispositions existantes

L'**Arrêté Ministériel du 1 août 2003** 'portant interdiction d'exploitation et/ou d'exportation des traditions orales des minorités culturelles de Centrafrique à des fins commerciales' établit le principe de l'illégalité de l'exploitation des traditions orales des minorités culturelles. Bien que cet arrêté ne mentionne pas directement les peuples autochtones, il protège néanmoins spécifiquement les traditions orales des peuples autochtones. Cet arrêté peut être perçu comme une mesure spéciale de protection dans le sens où il s'agit d'un processus temporaire de protection (des textes législatifs, réglementaires et administratifs sont censés être adoptés dans le futur) et qu'il protège spécifiquement des populations ayant souffert d'abus dans le passé.

Lacunes et défis possibles

A l'exception de l'arrêté protégeant les traditions orales, il n'y a pas de mesures spéciales mises en place. En collaboration avec les peuples concernés, le gouvernement devrait considérer l'éventuelle adoption de telles mesures dans le domaine qui constitue des discriminations historiques (tel que le phénomène de servitude ou l'accès à l'éducation par

9 Guide Pratique, p.35.

exemple). Un tel choix doit être guidé par la volonté et les souhaits exprimés par les peuples autochtones eux-mêmes.

Légalement l'adoption de mesures spécifiques de protection demeure un outil capital pour assurer que les peuples autochtones puissent s'impliquer dans la société de manière égalitaire avec les autres. De telles mesures spéciales sont aussi centrales à l'instauration d'une lutte efficace contre les formes endémiques et historiques de discrimination à l'égard des peuples autochtones. L'instauration de mesures spéciales et temporaires de protection demeure un élément essentiel pour assurer une lutte efficace contre la discrimination et assurer une réduction effective des écarts socioéconomiques.

En ce qui concerne les défis possibles, il faut noter que les populations non-concernées par les mesures spéciales de protection pour les autochtones ont souvent un ressentiment lors de leur mise en place et les perçoivent comme instaurant des privilèges et avantages particuliers. A ce titre le gouvernement a un rôle important à jouer pour expliquer que ces mesures ont pour but d'adresser des discriminations structurelles destinées a établir une égalité de fait.

RECONNAISSANCE DES SPÉCIFICITÉS CULTURELLES

Article 5

En appliquant les dispositions de la présente convention, il faudra:

a) reconnaître et protéger les valeurs et les pratiques sociales, culturelles, religieuses et spirituelles de ces peuples et prendre dûment en considération la nature des problèmes qui se posent à eux, en tant que groupes comme en tant qu'individus;

b) respecter l'intégrité des valeurs, des pratiques et des institutions desdits peuples;

c) adopter, avec la participation et la coopération des peuples affectés, des mesures tendant à aplanir les difficultés que ceux-ci éprouvent à faire face à de nouvelles conditions de vie et de travail.

Dispositions existantes

L'article 13 de la **Constitution** de 2004 indique que « la liberté de création intellectuelle, artistique et culturelle est reconnue et garantie. Elle s'exerce dans les conditions fixées par la loi ».

La loi n° 06.002 portant **Charte Culturelle** de la République Centrafricaine (2006) a été promulguée, avec comme objectif la protection des 'patrimoines culturels nationaux' comprenant notamment les itinéraires culturels et les aires culturelles des minorités ethniques (article 6). A ce titre, la Charte intègre potentiellement la protection du patrimoine matériel et immatériel des autochtones en incluant les savoirs et les savoir-faire. La Charte met aussi en avant le dialogue interculturel et la promotion de la diversité culturelle en Centrafrique. L'article 10 de la Charte affirme notamment que l'un des objectifs est de « combattre toutes formes d'aliénation, d'oppression et de domination culturelle. »

L'Arrêté ministériel 'portant interdiction d'exploitation et/ou d'exportation des traditions orales des minorités culturelles de Centrafrique à des fins commerciales' (2003) vise à mettre fin aux pratiques de commercialisation de produits culturels des peuples autochtones centrafricains.

En parallèle de l'adoption de l'arrêté sur la protection du patrimoine culturel des minorités culturelles, d'autres mesures pratiques ont déjà été prises, notamment la proclamation des traditions orales des 'pygmées' Aka de RCA comme œuvre du patrimoine oral et immatériel de l'humanité en 2004 par l'Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture (UNESCO) et la construction d'un centre culturel à Mbaïki dans la Lobaye avec l'aide de l'ONG CARITAS.

Il faut aussi noter l'arrêté 00.007 du 25 mars 1992 Portant Règlement Intérieur de la Réserve Spéciale de Forêt Dense Dzanga-Sangha qui prévoit à son article 9 la création d'un « village pilote dénommé Yandoumbé pour le développement socio-économico-culturel des pygmées Aka. »

Lacunes et défis potentiels

L'adoption de la Charte Culturelle protégeant « les itinéraires culturels et les aires culturelles des minorités » marque une étape importante au niveau normatif en faisant entrer la protection culturelle des peuples centrafricains dans la législation nationale. Cependant le manque de référence directe aux droits culturels des peuples autochtones demeure une lacune importante. A terme il serait souhaitable de voir apparaître un cadre normatif protégeant spécifiquement les traits culturels des peuples autochtones, notamment leur attachement à la terre.

La Charte Culturelle représente néanmoins potentiellement une loi-cadre adéquate pour développer un arsenal juridique plus adapté à la protection des spécificités culturelles des autochtones. L'article 53 de la Charte prévoit notamment l'adoption d'actes réglementaires pour déterminer les modalités d'application de la Charte. Ainsi des actes réglementaires d'applications concernant plus particulièrement la promotion et protection des spécificités culturelles des autochtones pourraient être envisagés dans ce cadre.

De même, l'arrêté ministériel 'portant interdiction d'exploitation et/ou d'exportation des traditions orales des minorités culturelles de Centrafrique à des fins commerciales' n'a pas reçu de texte d'application. L'article 1er stipule que cet arrêté est temporaire « en attendant les textes législatifs, réglementaires et administratifs de régularisation ». Il est aussi à regretter que les autochtones ne soient pas eux-mêmes impliqués dans les actions de promotion des traditions orales. L'article 2 de l'arrêté prévoit que toute action de promotion doit recevoir l'aval des experts du patrimoine du Département de la Culture mais ne prévoit pas l'implication des peuples concernés.

D'après la Convention il est important que les institutions représentatives des autochtones soient impliquées dans tout processus concernant la protection ou la promotion de leurs activités culturelles. De manière générale les institutions autochtones ne sont pas assez reconnues et impliquées dans les actions culturelles les concernant directement (voir aussi à ce sujet le chapitre 3 sur la reconnaissance des institutions autochtones).

DROITS COUTUMIERS

Article 5

En appliquant les dispositions de la présente convention, il faudra: [...]

b) respecter l'intégrité des valeurs, des pratiques et des institutions desdits peuples; [...]

Article 8

1. En appliquant la législation nationale aux peuples intéressés, il doit être dûment tenu compte de leurs coutumes ou de leur droit coutumier.
2. Les peuples intéressés doivent avoir le droit de conserver leurs coutumes et institutions dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec les droits fondamentaux définis par le système juridique national et avec les droits de l'homme reconnus au niveau international. Des procédures doivent être établies, en tant que de besoin, pour résoudre les conflits

éventuellement soulevés par l'application de ce principe.

3. L'application des paragraphes 1 et 2 du présent article ne doit pas empêcher les membres desdits peuples d'exercer les droits reconnus à tous les citoyens et d'assumer les obligations correspondantes.

Article 9

1. Dans la mesure où cela est compatible avec le système juridique national et avec les droits de l'homme reconnus au niveau international, les méthodes auxquelles les peuples intéressés ont recours à titre coutumier pour réprimer les délits commis par leurs membres doivent être respectées.
2. Les autorités et les tribunaux appelés à statuer en matière pénale doivent tenir compte des coutumes de ces peuples dans ce domaine.

Article 10

1. Lorsque des sanctions pénales prévues par la législation générale sont infligées à des membres des peuples intéressés, il doit être tenu compte de leurs caractéristiques économiques, sociales et culturelles.
2. La préférence doit être donnée à des formes de sanction autres que l'emprisonnement.

Les droits coutumiers couvrent les droits civils coutumiers, divers rituels religieux, culturels ou sociaux au sein des communautés ainsi que la reconnaissance des systèmes coutumiers de justice en cas de délits. La Convention 169 affirme que les méthodes traditionnelles de répression, adoptées par les peuples autochtones, doivent être respectées et prises en compte dans le cadre de l'application du droit général.

La question des institutions coutumières est adressée dans le chapitre concernant la mise en œuvre de la Convention (chapitre 3) qui traite plus particulièrement de la reconnaissance des institutions politiques et structures sociales autochtones.

Dispositions existantes

Bien qu'il n'existe pas de reconnaissance formelle et législative des formes traditionnelles de gestion de la justice au sein des peuples autochtones, les rencontres sur le terrain ont permis de mettre à jour l'existence d'une reconnaissance informelle (et pratique) de cette gestion des conflits au sein des communautés autochtones Aka. Cela est visible dans les villages ou campements autochtones de Bakota 2 (Liberté) et Moloukou dans la Lobaye. Dans ces deux villages, les autorités officielles ont confirmé que lors de délits mineurs entre autochtones,

l'institution traditionnelle autochtone (généralement le chef ou les anciens) gère les conflits au sein de leurs communautés. Les institutions non-autochtones n'interviennent qu'en cas de délits plus importants.
Ce système permet, à priori, le respect des méthodes traditionnelles pour sanctionner les infractions et les délits mineurs commis par les membres des communautés autochtones, sans intervention de l'État tandis que les délits les plus graves sont généralement sanctionnés dans le cadre des procédures judiciaires nationales en vigueur.

Lacunes et défis possibles

Ce système repose sur une reconnaissance informelle au niveau local et dépend entièrement du bon vouloir des autorités locales non-autochtones. Il serait nécessaire d'envisager une approche systématique et normative au niveau national reconnaissant les méthodes traditionnelles pour sanctionner les infractions et les délits mineurs sans intervention de l'État. Une telle approche apporterait non seulement une reconnaissance officielle des coutumes autochtones (selon les termes de la Convention 169) mais permettrait aussi un accès à la justice plus efficace et adéquate (voir la section sur l'accès à la justice).
Une reconnaissance officielle permettrait aussi le développement d'une telle justice au niveau local sans dépendre du bon vouloir des autorités locales et participerait ainsi au développement de relations plus égalitaires entre les différentes communautés locales.

ACCÈS À LA JUSTICE

L'article 12 de la Convention affirme que les peuples autochtones doivent avoir accès au système juridique de façon à assurer le respect effectif de leurs droits et que, le cas échéant, les peuples autochtones doivent bénéficier des services d'un interprète au tribunal et dans le cadre de toute poursuite judiciaire.

Article 12
Les peuples intéressés doivent bénéficier d'une protection contre la violation de leurs droits et pouvoir engager une procédure légale, individuellement ou par l'intermédiaire de leurs organes représentatifs, pour assurer le respect effectif de ces droits. Des mesures doivent être prises pour faire en sorte que, dans toute procédure légale, les membres de ces peuples puissent comprendre et se faire comprendre, au besoin grâce à un interprète ou par d'autres moyens efficaces.

Dispositions existantes

L'article 502 du **Code de Procédure Pénale** prévoit l'adoption d'un décret d'application afin de mettre en œuvre la dénomination précise des frais de justice.
Au niveau institutionnel, l'instauration de la Commission Nationale des Droits de l'Homme pourra éventuellement créer un autre moyen d'accès à la justice.

Lacunes et défis potentiels

De manière générale l'accès à la justice pour les peuples autochtones est très limité. Les autochtones sont généralement éloignés des centres de justice et des institutions judicaires. Il existe aussi des obstacles financiers et de compréhension pour assurer un véritable accès à la justice.

Il existe de nombreux défis relatifs à la mise en place de mesures d'instruction et de sensibilisation auprès des peuples concernés ainsi qu'auprès des institutions judiciaires (notamment au niveau local). Une approche impliquant des acteurs non-étatiques pourrait être bénéfique notamment en matière de sensibilisation ainsi que pour apporter aide et conseil juridiques. Il reste néanmoins important que le gouvernement encadre de manière réglementaire un accès accru à la justice pour les peuples les plus marginalisés et exploités.

Les défis sont aussi de nature financière car l'accès à la justice est souvent rendu impossible par le manque de moyens financiers. En ce qui concerne l'accès à un interprète, le système réglementaire en place n'indique pas que dans le cadre des procédures judiciaires générales, les autorités et les tribunaux chargés de ces affaires prendront en considération les difficultés linguistiques que les peuples autochtones peuvent rencontrer. La question de l'accès à la justice reste un défi important car les autochtones sont souvent victimes d'exploitation, de violations de leurs droits fondamentaux au travail, et de violences, et la perspective d'accéder à la justice reste très marginale.

Article 11

La prestation obligatoire de services personnels, rétribués ou non, imposée sous quelque forme que ce soit aux membres des peuples intéressés, doit être interdite sous peine de sanctions légales, sauf dans les cas prévus par la loi pour tous les citoyens.

Dispositions existantes

Bien qu'il n'y a ait pas de texte législatif se focalisant spécifiquement sur les prestations obligatoires de services personnels, la Loi n° 09.004 portant **Code du Travail** contient plusieurs dispositions pertinentes. L'article 7 stipule que « Le travail forcé ou obligatoire est interdit de façon absolue sous toutes ses formes notamment : (...) en tant que méthode de mobilisation et d'utilisation de la main-d'œuvre à des fins de développement économique; en tant que mesure de discipline du travail; en tant que mesure de discrimination raciale, sociale, nationale ou religieuse (...). » L'article 262 indique aussi que l'expression 'pires formes de travail des enfants' s'entend : « toutes formes d'esclavage ou pratiques analogues tels que la vente et la traite des enfants, la servitude pour dette et le servage ainsi que le travail forcé ou obligatoire (...). »

Lacunes et défis potentiels

Les prestations obligatoires de services constituent une forme importante d'exploitation des autochtones Aka notamment par le biais de pratiques telles que le travail forcé et la servitude pour dette. Bien que ces pratiques d'exploitation soient considérées plus en détails dans le chapitre 3 concernant les conditions d'emploi, la Convention porte une attention toute spéciale aux prestations de services personnels. Dans la pratique ces prestations représentent une source importante d'exploitation des autochtones et il serait nécessaire d'adopter un cadre juridique prévoyant leur prohibition explicite. Une telle prohibition explicite est nécessaire pour assurer que de telles mesures discriminatoires à l'encontre des peuples Akas soient clairement identifiées et éradiquées. Un tel cadre de prohibition devrait aussi prévoir des sanctions importantes en cas de violations. A l'heure actuelle la prohibition du travail forcé dans le cadre du Code du Travail n'est pas suffisante car dans la très grande majorité des cas d'une telle exploitation, le travail forcé se situe en dehors du cadre du travail.

1 Recommandations

- L'article 1 de la Convention invite à l'instauration d'une reconnaissance formelle des peuples autochtones. Cette reconnaissance doit inclure une référence au droit à l'autodéfinition. Une telle reconnaissance devrait être envisagée.

- La lutte contre la discrimination constitue une pierre angulaire de la Convention. A ce titre, la mise en œuvre d'un cadre juridique pour lutter contre les différentes formes de discrimination dont sont victimes les peuples autochtones devrait être envisagée.

- En collaboration avec les peuples concernés, le gouvernement devrait considérer l'adoption de mesures spéciales de protection dans le domaine qui constitue des discriminations historiques (tel que le phénomène de servitude ou l'accès à l'éducation par exemple). Un tel choix doit être guidé par la volonté et les souhaits exprimés par les peuples autochtones eux-mêmes.

- Le développement d'un cadre normatif protégeant spécifiquement les traits culturels des peuples autochtones est nécessaire. Des actes réglementaires d'application de la Charte Culturelle concernant plus particulièrement la promotion et protection des spécificités culturelles des autochtones pourraient être envisagés dans ce cadre. De même, l'arrêté ministériel 'portant interdiction d'exploitation et/ou d'exportation des traditions orales des minorités culturelles de Centrafrique à des fins commerciales' nécessite l'adoption de textes d'application pour devenir opérationnel.

- Une plus grande implication des institutions représentatives des autochtones dans tout processus concernant la protection ou la promotion de leurs activités culturelles est nécessaire. De même, une reconnaissance officielle du rôle des institutions coutumières notamment en matière de justice devrait être envisagée.

- Une prohibition explicite des prestations obligatoires de services pour les peuples autochtones Aka est nécessaire pour assurer que de telles mesures discriminatoires soient clairement identifiées et éradiquées. Un tel cadre de prohibition devrait aussi prévoir des sanctions importantes en cas de violations.

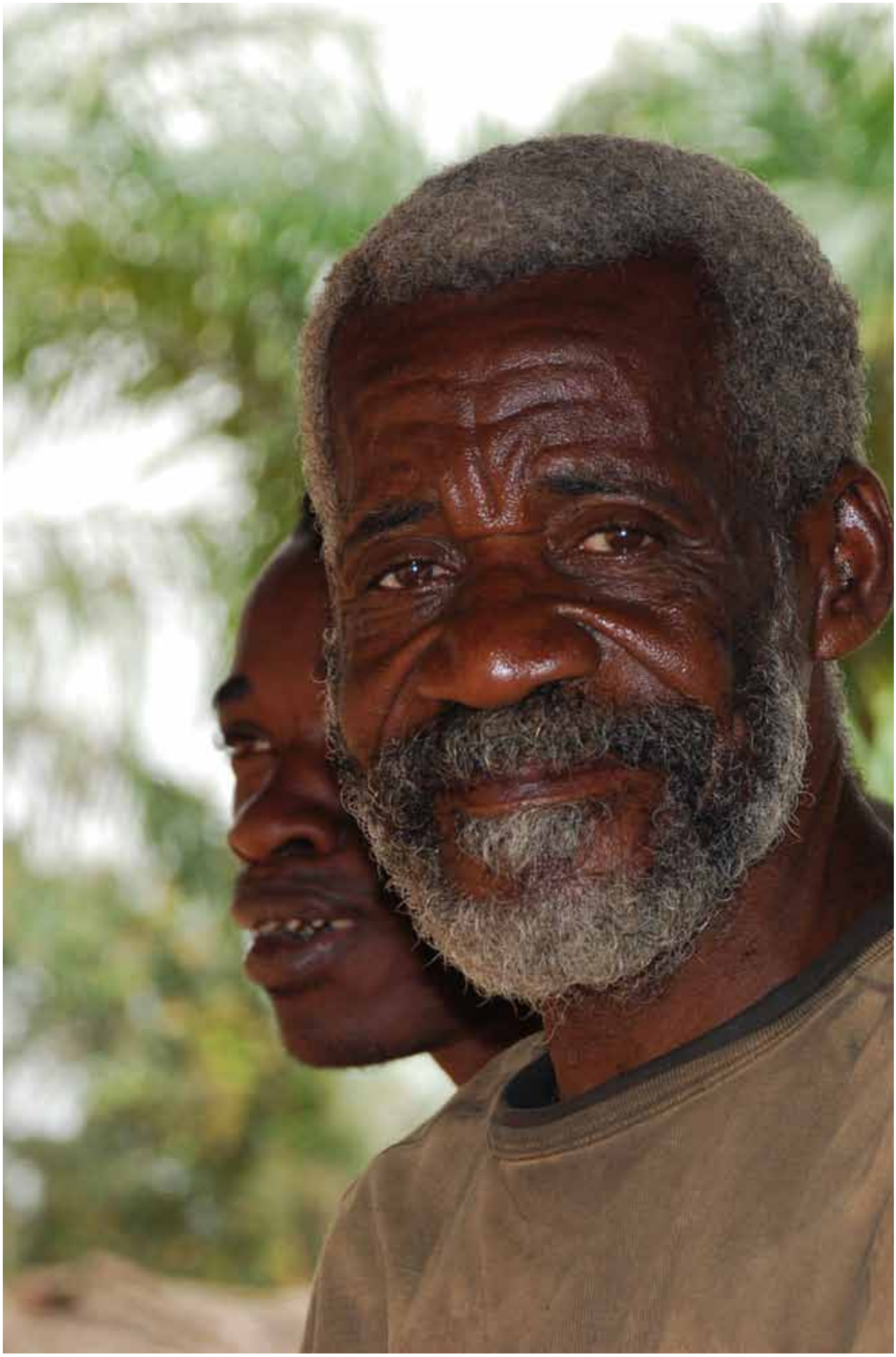


Photo: The Rainforest Foundation UK

Chapitre / 2 Participation, Consultation et Consentement

L'esprit de consultation et de participation constitue « la pierre angulaire de la Convention 169 sur laquelle reposent toutes ses dispositions ». La participation et la consultation des peuples autochtones aux décisions susceptibles de les affecter est probablement le principe le plus fondamental développé par la Convention. La Convention indique que les peuples autochtones doivent être consultés sur toutes les questions qui les affectent. La Convention exige également que ces peuples soient en mesure de s'engager dans une participation libre, préalable et informée dans les processus politiques et de développement qui les affectent directement. Il y a donc deux principes généraux concernant la participation: la consultation des peuples autochtones à tous les niveaux, au sein des instances administratives, juridiques et politiques et des processus susceptibles de les toucher directement; et le consentement à toute décision de développement ayant une incidence directe sur leurs terres.

Les principes de participation et consultation sont des principes transversaux de la Convention sans lesquels les autres dispositions ne peuvent être mises en œuvre. Pour cette raison, ce chapitre doit être lu en parallèle avec les autres chapitres, notamment le chapitre concernant les droits aux ressources naturelles (chapitre 4). De même, les principes de consultation et de participation doivent être examinés conjointement avec les dispositions relatives à une action coordonnée et systématique d'application des droits des peuples autochtones (chapitre 3). Cependant, étant donné l'importance des principes de consultation, de participation et de consentement, une approche spécifique et systématique sur ces notions est essentielle pour une mise en place effective de la Convention. Ce chapitre examine en détail comment les principes de consultation et de participation peuvent s'articuler dans la législation centrafricaine.

Les principes de consultation, participation et consentement impliquent la mise en œuvre de processus pratiques impliquant directement les peuples autochtones. Comme l'indique le guide pratique de l'OIT: « Puisqu'elle est intrinsèquement liée au principe de participation, la consultation n'est pas un simple droit de réagir, mais bien un droit de proposer; les peuples autochtones ont le droit de décider de leurs propres priorités dans le processus de développement et peuvent ainsi maîtriser leur propre développement économique, social et culturel.[10] »

10 Guide Pratique de l'OIT, p. 60

Article 6

1. En appliquant les dispositions de la présente convention, les gouvernements doivent:
   a) consulter les peuples intéressés, par des procédures appropriées, et en particulier à travers leurs institutions représentatives, chaque fois que l'on envisage des mesures législatives ou administratives susceptibles de les toucher directement;
   b) mettre en place les moyens par lesquels lesdits peuples peuvent, à égalité au moins avec les autres secteurs de la population, participer librement et à tous les niveaux à la prise de décisions dans les institutions électives et les organismes administratifs et autres qui sont responsables des politiques et des programmes qui les concernent;
   c) mettre en place les moyens permettant de développer pleinement les institutions et initiatives propres à ces peuples et, s'il y a lieu, leur fournir les ressources nécessaires à cette fin.
2. Les consultations effectuées en application de la présente convention doivent être menées de bonne foi et sous une forme appropriée aux circonstances, en vue de parvenir à un accord ou d'obtenir un consentement au sujet des mesures envisagées.

La Convention indique qu'il est du devoir des gouvernements de consulter les peuples autochtones, en particulier dans les cas suivants:

- Chaque fois que l'on envisage des mesures législatives ou administratives susceptibles de les toucher directement (article 6.1 (a));
- Avant l'exploration ou l'exploitation des ressources du sous-sol (article 15.2);
- Lorsque l'on examine la capacité des peuples autochtones à aliéner leurs terres ou à Les transmettre en dehors de leur communauté (article 17);
- Lors de l'organisation et du déroulement de programmes de formation professionnelle spécifiques (article 22);
- Pour des mesures destinées à permettre aux enfants d'apprendre à lire et à écrire dans leur langue indigène (article 28).

La Convention fournit des directives sur la façon dont doit être menée la consultation des peuples indigènes et tribaux:

- La consultation des peuples autochtones doit être mise en place selon des procédures

appropriées, de bonne foi, et à travers les institutions représentatives de ces peuples;
- Les peuples impliqués doivent avoir la possibilité de participer librement à tous les niveaux à la formulation, la mise en œuvre et l'évaluation des mesures et des programmes qui les touchent directement;
- Un autre élément important du concept de consultation est la représentativité. Si un processus de consultation approprié n'est pas mis en place avec les institutions ou organisations autochtones qui représentent véritablement les peuples en question, les consultations qui en résultent ne seront pas conformes aux exigences de la Convention.

La Convention spécifie également les circonstances particulières pour lesquelles la consultation avec les peuples autochtones est une obligation. La consultation doit être effectuée de bonne foi, avec l'objectif d'arriver à un accord. Les parties impliquées doivent chercher à établir un dialogue leur permettant de trouver des solutions appropriées dans une atmosphère de respect mutuel et de pleine participation. Une consultation efficace est une consultation dans laquelle les parties impliquées ont l'opportunité d'influencer la décision finale. Cela signifie une consultation véritable et opportune. Par exemple, une simple réunion d'information ne constitue pas une réelle consultation, ni une réunion menée dans une langue que les peuples indigènes présents ne comprennent pas. La consultation est un processus et pas un événement ponctuel.

De manière générale, le principe est que les peuples autochtones doivent avoir un droit de participation au système central décisionnaire de manière égalitaire avec les autres secteurs de la société. Cela implique la mise en œuvre de deux processus majeurs:

- La mise en œuvre d'un processus de consultation et de participation des autochtones dans les affaires ayant des implications directes sur leur vie;
- Un processus général leur permettant d'accéder aux affaires publiques.

Dispositions existantes

La loi n° 08.022 du 17 octobre 2008 portant **Code Forestier** met en place un système de consultation des peuples autochtones en ce qui concerne l'exploitation du domaine forestier. Dans la section relative à l'exploitation industrielle du domaine forestier permanent, l'article 33 indique que « toute concession d'une partie du domaine forestier de l'Etat en vue d'une exploitation industrielle est subordonnée à une consultation préalable des populations riveraines y compris les peuples autochtones.» L'Arrêté n° 09.021 du 30 avril 2009 fixant les

modalités d'application du Code Forestier dans son chapitre 4 précise les conditions de la procédure de consultation. L'article 32 établit que le service forestier local est en charge de recueillir l'opinion des populations et d'établir un procès-verbal des consultations qui sera transmis au Préfet et Ministre en charge des forêts.

En ce qui concerne la participation aux décisions les affectant la **Constitution** (Titre IX) établit le **Conseil Économique et Social**. L'article 100 stipule que « le Conseil Économique et Social est obligatoirement consulté sur tout plan ou tout projet de loi de programme d'action à caractère économique, social ou culturel. » Le Conseil Économique et Social peut aussi formuler des recommandations sur les réformes qui lui paraissent opportunes sur les questions relevant de sa compétence. Le Décret n° 07-293 du 11 octobre 2007 régissant le Conseil Économique et Social établit que communautés autochtones Mbororo et Aka y sont représentées par une personne chacune.

L'arrêté du 19 mai 2011 modifiant et complétant les dispositions de l'arrêté no 012 du 29 janvier 2009 portant création d'un Comité national de rédaction du projet de loi portant promotion et protection des droits des peuples autochtones en République Centrafricaine indique que ce comité a pour attributions notamment de procéder à la rédaction du projet de loi des peuples autochtones et de mettre en œuvre la Convention 169 de l'OIT. L'arrêté précise la composition du comité et stipule que les peuples autochtones sont représentés par deux personnes (sur 18 membres au total), « un Pygmée et un Peuhl ».

Lacunes et défis possibles

De manière générale les principes de consultation et de participation de la Convention 169 réfèrent non seulement aux projets de développement spécifiques mais également à des questions plus vastes de gouvernance et à la participation des peuples autochtones à la vie publique. A l'heure actuelle le cadre législatif ne prend pas suffisamment en considération le droit à la participation et à la consultation des peuples autochtones. Des avancées ont été effectuées en ce qui concerne le droit de consultation, notamment en matière d'exploitation des ressources naturelles (voir le chapitre 3 sur le droit à la terre), néanmoins de manière générale il n'existe pas de processus systématique de consultation des peuples autochtones dans les affaires qui les concernent.

Dans de nombreuses situations, les institutions officielles se reposent essentiellement sur la société civile et/ou les acteurs économiques pour entreprendre de telles consultations.

Néanmoins ces consultations conduites par des acteurs privés sont aléatoires et ne respectent pas les principes fondamentaux de la Convention 169 en matière de consultation. Comme le note le guide pratique de l'OIT : « Dans le cadre de la convention N° 169, ce sont les gouvernements qui ont le devoir de veiller à ce que les consultations appropriées soient menées, et non des personnes privées ou des sociétés. C'est l'État qui est chargé de veiller à l'application des principes de consultation et de participation. »[11] Une approche plus systématique et impliquant plus directement les institutions étatiques dans le processus de consultation avec les autochtones est donc souhaitable.

Un des défis concernant le droit de consultation et participation des peuples autochtones est lié au fait qu'il est parfois difficile d'établir avec certitude l'existence d'institutions représentatives en charge de prendre les décisions pour les peuples concernés. A ce titre la mise en œuvre d'une politique générale et plus élargie de consultation systématique avec les peuples autochtones doit s'accompagner d'une reconnaissance accrue des institutions représentatives autochtones (voir la section sur la reconnaissance des institutions autochtones dans le chapitre 3).

Au niveau central, il reste important que les représentants autochtones puissent participer de manière accrue aux décisions les affectant directement. Cela concerne l'inclusion de représentants autochtones au sein du comité national chargé de la rédaction du projet de loi sur le droit des autochtones, qui représente une opportunité pour une des formes d'institutionnalisation de la consultation dans la mise en œuvre de la Convention.

Un autre élément important du concept de consultation est la représentativité. Si un processus de consultation approprié n'est pas mis en place avec les institutions ou organisations autochtones qui représentent véritablement les peuples en question, les consultations qui en résultent ne seront pas conformes aux exigences de la Convention.

Un autre défi relatif à la participation des peuples autochtones concerne le peu d'accès qu'ils ont au processus politique en général. Des organisations et agences de développement tant nationales qu'internationales sont en cours d'implanter des programmes visant à faciliter l'accès des autochtones Aka aux documents d'état civil, notamment les actes de naissance et les cartes nationales d'identité. Néanmoins, il n'existe pas de politique établie par le gouvernement afin d'accroitre cet accès. Les Aka manquent souvent de pièces d'identité, et par conséquent, ils n'ont pas le droit de vote. De manière générale le manque d'accès à

11 Guide Pratique, p. 62.

des pièces officielles ne favorise pas la participation des peuples autochtones aux affaires publiques.

DROIT DE DÉCIDER DES PRIORITÉS DE DÉVELOPPEMENT

La Convention adopte une approche similaire aux autres institutions internationales (telles que la Banque Mondiale) mettant en avant le fait que pour être efficace et durable tout développement doit s'entreprendre avec la participation directe des peuples autochtones. A ce titre, la Convention 169 exige l'adoption d'une stratégie de développement axée sur les droits, c'est-à-dire sur le respect des droits des peuples autochtones à définir leurs propres priorités, ce qui passe par l'application des principes de consultation et de participation (en ligne avec l'article 6). En substance, les droits des peuples autochtones, pour ce qui est du développement, sont les suivants:

- Droit d'exercer un contrôle sur leur propre développement économique, social et culturel;
- Droit d'être consultés et de participer à toutes les étapes des plans et des programmes de développement qui les concernent;
- Droit à ce que des études d'évaluation de l'impact des projets soient réalisées avant la mise en œuvre de toute activité de développement;
- Droit à bénéficier de ces projets.

Article 7

1. Les peuples intéressés doivent avoir le droit de décider de leurs propres priorités en ce qui concerne le processus du développement, dans la mesure où celui-ci a une incidence sur leur vie, leurs croyances, leurs institutions et leur bien-être spirituel et les terres qu'ils occupent ou utilisent d'une autre manière, et d'exercer autant que possible un contrôle sur leur développement économique, social et culturel propre. En outre, lesdits peuples doivent participer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des plans et programmes de développement national et régional susceptibles de les toucher directement.
2. L'amélioration des conditions de vie et de travail des peuples intéressés et de leur niveau de santé et d'éducation, avec leur participation et leur coopération, doit être prioritaire dans les plans de développement économique d'ensemble des régions qu'ils habitent. Les projets particuliers de développement de ces régions doivent également être conçus de manière à promouvoir une telle amélioration.
3. Les gouvernements doivent faire en sorte que, s'il y a lieu, des études soient effectuées en

coopération avec les peuples intéressés, afin d'évaluer l'incidence sociale, spirituelle, culturelle et sur l'environnement que les activités de développement prévues pourraient avoir sur eux. Les résultats de ces études doivent être considérés comme un critère fondamental pour la mise en œuvre de ces activités.

4. Les gouvernements doivent prendre des mesures, en coopération avec les peuples intéressés, pour protéger et préserver l'environnement dans les territoires qu'ils habitent.

Dispositions existantes

Le **Code Forestier** met en place un système de forêts communautaires qui potentiellement permet une gestion directe des ressources forestières par les communautés autochtones.[12] L'article 133 affirme: « Les forêts communautaires font partie du domaine forestier non permanent, ayant fait l'objet d'une convention de gestion entre une communauté villageoise et/ou autochtone organisée et intéressée, d'une part, et l'Etat représenté par l'Administration des forêts, d'autre part. » Cette provision est complétée par l'article 134 qui précise: « Une convention de gestion est un contrat par lequel l'Administration des forêts confie à une communauté une portion de forêt du domaine national, en vue de sa gestion, sa conversation et de son exploitation dans l'intérêt de cette communauté. La convention de gestion est assortie d'un plan simple de gestion. »

Le Titre V du Code concerne la gestion participative des ressources naturelles forestières. L'article 152 définit la gestion participative comme « un mode de gestion des ressources naturelles associant les parties prenantes à la prise de décisions relatives aux activités de protection, de restauration de l'écosystème et de valorisation des produits forestiers ligneux et non ligneux sur un espace bien défini. » La gestion participative inclut la société civile, représentée par les communautés de base, les populations autochtones.

Le **Code de l'Environnement** met en place un système d'audience publique pour tout projet touchant à l'environnement. L'article 94 stipule « l'audience publique sur l'environnement est la consultation de la population sur les questions relatives à l'environnement. Elle a pour objectif de faire participer la population locale aux prises de décisions. »

L'article 42 du **Code Minier** prévoit que « le permis d'exploitation artisanale semi-mécanisée est accordé, après une enquête publique, par Arrêté du Ministre chargé des Mines, après consultation des autorités administratives compétentes et des communautés locales

12 Voir référence dans le chapitre 4 (section ressources naturelles).

concernées. » De même l'article 83 stipule « l'autorisation d'exploitation temporaire des carrières soit à ciel ouvert, soit en souterrain, est accordée sous réserve des droits antérieurs, par le Directeur Général des Mines, après consultations des autorités administratives et des communautés locales concernées, à toute personne physique ou morale ayant présenté une demande conforme à la réglementation minière. »

Lacunes et défis possibles

Un des défis principaux concernant le droit des peuples autochtones de décider de leurs propres priorités concerne la mise en application des principes juridiques. Cette mise en œuvre pratique nécessite l'instauration de mécanismes institutionnels visant à garantir la consultation et la participation des peuples autochtones dans toutes les étapes du processus d'application, à savoir la planification, la coordination, l'exécution. Présentement, ces mécanismes n'existent pas.

A l'heure actuelle la mise en œuvre du Code Forestier est en phase de développement, notamment en ce qui concerne la gestion communautaire des ressources forestières. Le système d'audience publique instauré par le Code de l'Environnement demeure pour le moment très théorique. Ce système prévoit une consultation des populations concernées pour assurer leur participation. Cependant ce processus de consultation est limité et ne correspond pas au besoin d'assurer un droit de décision des peuples autochtones lorsqu'un projet impactant sur leur environnement naturel est mis en place. Il en est de même pour le processus de consultation développé par le Code Minier. Lorsqu'un projet majeur de développement est envisagé sur les terres où vivent des peuples autochtones, ceux-ci ne devraient pas être seulement consultés mais aussi avoir un droit de participation à la décision concernant la mise en œuvre de tels projets.

De manière générale le droit des peuples autochtones de décider de leurs propres priorités en ce qui concerne le processus du développement est très peu développé dans la législation actuelle. Mis à part les développements concernant la gestion forestière (pour le moment théoriques), les peuples autochtones n'ont généralement pas de droit de participation aux décisions de développement les affectant directement. Cela est notamment le cas en ce qui concerne les décisions relatives à l'éducation et la santé. Comme l'indique la Convention la participation et la coopération des peuples autochtones en ce qui concerne les plans de développement économique relatifs à l'amélioration de leurs conditions de vie et de travail doit être une des priorités gouvernementales.

Il faut aussi noter qu'une action plus cordonnée quant à la mise en place de projets de développement pour les peuples autochtones (et la plus grande implication de ceux-ci) est nécessaire. En effet il existe des projets de développement (notamment pour les populations Aka) entrepris par les institutions gouvernementales et/ou internationales (tel que le Plan pour les Peuples Autochtones) ainsi que par la société civile, néanmoins ces projets manquent de coordination et surtout n'intègrent pas toujours de manière directe les peuples concernés pour leur planification, coordination, et exécution. L'absence de participation directe des peuples autochtones à la prise de décisions fait que, souvent, leurs besoins et priorités ne sont pas reflétés dans les politiques, les stratégies et les programmes nationaux et/ou internationaux de développement. Ce manque d'intégration des autochtones dans le processus décisionnel est très souvent contreproductif, la conséquence étant que souvent les autochtones ne tirent aucun avantage des efforts pour la réduction de la pauvreté.

2 Recommandations

- A l'heure actuelle le cadre législatif ne prend pas suffisamment en considération le droit à la participation et à la consultation des peuples autochtones. Le développement de dispositions, ou cadres juridiques, afin d'assurer la consultation des peuples autochtones devrait être envisagé. De telles dispositions devraient aussi encadrer les actions de personnes privées ayant des activités affectant les autochtones afin d'assurer que le principe de consultation est respecté.

- Le droit des peuples autochtones de décider de leurs propres priorités en ce qui concerne le processus du développement est très peu développé dans la législation actuelle. L'instauration de structures et de mécanismes institutionnels visant à garantir la consultation et la participation des peuples autochtones dans toutes les affaires qui les concernent devrait être envisagée (en particulier dans toutes les étapes du processus de mise en œuvre de tout projet de développement les concernant directement, à savoir la planification, la coordination, l'exécution et l'évaluation). Il serait nécessaire de développer un processus systématique de consultation des peuples autochtones dans les affaires qui les concernent. De tels mécanismes et structures de consultation devront notamment s'assurer et contrôler que toutes les études d'impacts

entreprises avant de décider de la mise en œuvre de projets de développement impliquent une participation directe et effective des peuples autochtones.

- Il est essentiel d'assurer que les autochtones puissent participer de manière accrue aux décisions affectant leurs droits ou leurs intérêts. Cela inclut les questions de gouvernance locale impliquant les peuples autochtones.

- La bonne représentativité des peuples autochtones doit être assurée à tous les niveaux de prise de décisions, et notamment au niveau du comité national créé pour la mise en œuvre de la Convention 169.

- La création de mécanismes institutionnels appropriés et efficaces visant à garantir la consultation et la participation des peuples autochtones dans toutes les étapes du processus de mise en œuvre de la Convention 169, tant au niveau national que local, est cruciale. Les autochtones devraient notamment être consultés et participer au processus de rédaction des rapports concernant la mise en œuvre de la Convention 169 auprès des instances de l'OIT.



Photo: The Rainforest Foundation UK

ACTION COORDONNÉE ET SYSTÉMATIQUE

La Convention 169 stipule que les gouvernements doivent prendre la responsabilité de développer une action coordonnée et systématique pour protéger les droits des peuples indigènes et tribaux (article 2) et garantir que des mécanismes et moyens appropriés sont disponibles (article 33).

Article 2

1. Il incombe aux gouvernements, avec la participation des peuples intéressés, de développer une action coordonnée et systématique en vue de protéger les droits de ces peuples et de garantir le respect de leur intégrité.
2. Cette action doit comprendre des mesures visant à:
   a) assurer que les membres desdits peuples bénéficient, sur un pied d'égalité, des droits et possibilités que la législation nationale accorde aux autres membres de la population;
   b) promouvoir la pleine réalisation des droits sociaux, économiques et culturels de ces peuples, dans le respect de leur identité sociale et culturelle, de leurs coutumes et traditions et de leurs institutions;
   c) aider les membres desdits peuples à éliminer les écarts socio-économiques qui peuvent exister entre des membres indigènes et d'autres membres de la communauté nationale, d'une manière compatible avec leurs aspirations et leur mode de vie.

Les instances de l'OIT ont régulièrement indiqué que l'article 2 doit être lu conjointement avec l'article 33 de la Convention qui concerne aussi sa mise en œuvre.[13]

Article 33

1. L'autorité gouvernementale responsable des questions faisant l'objet de la présente convention doit s'assurer que des institutions ou autres mécanismes appropriés existent pour administrer les programmes affectant les peuples intéressés et qu'ils disposent des moyens nécessaires à l'accomplissement de leurs fonctions.
2. Ces programmes doivent inclure:
   a) la planification, la coordination, la mise en œuvre et l'évaluation, en coopération avec les

13 Voir Guide Pratique, pp. 30-35.

peuples intéressés, des mesures prévues par la présente convention;

b) la soumission aux autorités compétentes de propositions de mesures législatives et autres et le contrôle de l'application de ces mesures, en coopération avec les peuples intéressés.

Les articles 2 et 33 de la Convention, lus conjointement, précisent que les gouvernements ont l'obligation de développer, avec la participation des peuples indigènes et tribaux, une action coordonnée et systématique en vue de protéger les droits de ces peuples et de garantir le respect de leur intégrité.

Des institutions et autres mécanismes appropriés doivent être créés pour administrer les programmes, en coopération avec les peuples indigènes et tribaux, à tous les stades que cela implique, depuis la planification jusqu'à l'évaluation des mesures proposées dans la Convention.[14]

Dispositions existantes

De manière institutionnelle, le Haut Commissariat aux Droits de l'Homme et à la Bonne Gouvernance est particulièrement actif en ce qui concerne les droits des peuples autochtones. C'est le Haut Commissariat qui a supporté le processus de ratification de la Convention 169 et qui a mis en place un suivi des questions autochtones. Sous la houlette du Haut Commissaire, un comité national de rédaction de la loi portant promotion et protection des peuples autochtones a été mis en place pour examiner les droits relatifs aux peuples autochtones et pour surveiller la mise en œuvre de la Convention 169.

Lacunes et défis potentiels

Malgré la prise en main des questions relatives aux droits des peuples autochtones par le Haut Commissariat aux Droits de l'Homme et à la Bonne Gouvernance, il n'existe pas de point focal sur le droit des peuples autochtones au niveau national. Une action coordonnée et systématique, visant à maintenir une cohérence entre les diverses institutions gouvernementales sur qui pèsent des responsabilités vis-à-vis des peuples autochtones, devrait être privilégiée. A l'heure actuelle il n'existe pas d'instance étatique chargée de prendre des mesures coordonnées et systématiques visant à mettre fin à la discrimination dont les peuples autochtones sont victimes.

14 Voir Commission d'experts: Observation générale de 2008, publiée en 2009.

De manière générale de nombreux acteurs étatiques sont impliqués sur les questions des peuples autochtones. Cela inclut de nombreux ministères qui gèrent les questions spécifiques à leurs mandats. Cela a été confirmé par les visites entreprises lors de l'étude (voir Annexe 2). Dans la majorité des cas les différents ministères gèrent les questions spécifiques à leurs mandats (éducation, santé, affaires sociales, environnement, etc.) sans vision de la politique générale à l'égard des peuples autochtones. Cela crée souvent des redondances et un manque de coordinations nécessaires à la spécificité et la bonne conduite des politiques concernant les peuples autochtones. Comme le montre la Convention il n'est pas possible de traiter des droits des peuples autochtones de manière compartimentée. Par exemple, une bonne politique concernant l'éducation pour les peuples autochtones doit être entreprise en prenant en considération les questions relatives à l'accès aux ressources naturelles ou à la santé. Cela implique plus de coordination entre les différents ministères. A ce titre, une action coordonnée au niveau central et un échange accru sur le droit des peuples autochtones entre les différents ministères permettraient plus d'efficacité.

Un des défis potentiels concerne l'intégration des représentants des peuples autochtones au niveau décisionnel. La Convention 169 insiste sur le fait que la participation des peuples autochtones aux phases de planification, de coordination, d'exécution, de supervision et d'évaluation des institutions et des mécanismes créés joue un rôle tout aussi capital que la mise à disposition de ressources appropriées.

Pendant la période de transition de 2003 à 2005, les communautés autochtones Mbororo et Aka étaient représentées chacune par une personne au Conseil National de Transition qui faisait office de Parlement. Une telle représentation n'a pas été répliquée au sein des institutions actuelles. De même, la représentation des autochtones au sein du Comité national chargé de la rédaction du projet de loi portant promotion et protection des droits des peuples autochtones demeure limitée.

RECONNAISSANCE DES INSTITUTIONS AUTOCHTONES[15]

Comme établi dans les précédents chapitres, la reconnaissance des institutions autochtones est importante au niveau de leur droit à pratiquer leurs coutumes (article 8 revu dans le chapitre 1) et à participer aux consultations sur les décisions qui les concernent (chapitre 2). Le rôle des instances gouvernementales est important pour permettre le développement de ces institutions.

15 Cette section complémente la partie concernant la consultation et participation (Chapitre 2).

Article 6

1. En appliquant les dispositions de la présente convention, les gouvernements doivent:
   a) mettre en place les moyens par lesquels lesdits peuples peuvent, à égalité au moins avec les autres secteurs de la population, participer librement et à tous les niveaux à la prise de décisions dans les institutions électives et les organismes administratifs et autres qui sont responsables des politiques et des programmes qui les concernent;
   b) mettre en place les moyens permettant de développer pleinement les institutions et initiatives propres à ces peuples et, s'il y a lieu, leur fournir les ressources nécessaires à cette fin.

La notion du respect des institutions des peuples autochtones fait partie intégrante de la Convention et à ce titre est inscrite dans plusieurs articles. L'article 2 stipule que l'action du gouvernement doit comprendre des mesures visant à « promouvoir la pleine réalisation des droits sociaux, économiques et culturels de ces peuples, dans le respect de leur identité sociale et culturelle, de leurs coutumes et traditions et de leurs institutions. » De même, l'article 4 indique que des mesures spéciales doivent être adoptées en vue de sauvegarder les institutions des peuples autochtones.

Les institutions étatiques jouent un rôle crucial dans la reconnaissance des institutions autochtones et la mise en œuvre de la Convention. D'ailleurs il est bon de noter que ces dispositions de la Convention ne s'appliquent pas uniquement aux institutions traditionnelles dans le sens restreint. Comme l'indique le Guide Pratique : « De fait, elles s'appliquent plutôt aux pratiques actuelles de développement économique, culturel et social des peuples autochtones. Autrement dit, les transformations culturelles et le développement technologique des peuples autochtones ne doivent pas entraver l'application de ces dispositions, ni compromettre leur mise en œuvre. Cela signifie également que les peuples autochtones ont le droit d'instaurer des institutions modernes, si leurs institutions traditionnelles ne correspondent plus à leurs besoins et ne servent plus leurs intérêts. »[16]

Dispositions existantes

En ce qui concerne les populations Mbororo il existe un système indirect de participation d'institutions représentatives à travers l'établissement de communes d'élevages. Ces communes sont établies par les **lois n° 64/32 et 64/33 du 20 novembre 1964** portant création et organisation des collectivités territoriales et des circonscriptions administratives

16 Guide Pratique de l'OIT, p. 51.

en République Centrafricaine. Le titre III de la loi n° 64/32 a trait spécifiquement à la formation des communes rurales de zone d'élevage, à la désignation des maires et à la gestion du conseil municipal. Ces deux textes sont complétés par la **loi n° 65/61 du 3 juin** 1965, portant réglementation de l'élevage en République Centrafricaine. Aux termes de ces textes légaux, une commune est dite d'élevage si les éleveurs y sont la majorité et s'ils élisent au conseil municipal une majorité d'éleveurs transhumants.

Sept communes d'élevages ont été constituées et sont dirigées par les Mbororo, dont les conseils municipaux ont été nommés par décret par le Conseil des ministres, et les maires nommés par arrêté ministériel sur proposition du sous-préfet après avis du conseil sous-préfectoral. Bien qu'à l'origine l'objectif fût de sédentariser les communautés pastorales, l'établissement de telles communes permet à ces communautés de jouir d'une certaine autonomie dans la gestion quotidienne de leurs propres affaires.

Les gardiens de troupeaux ont également mis en place une Fédération nationale des gardiens de troupeaux, qui possède certains pouvoirs décisionnels concernant les questions pastorales. Les Mbororo éleveurs centrafricains sont aujourd'hui regroupés dans une institution d'utilité publique reconnue comme tel par le gouvernement, appelée Fédération Nationale des Eleveurs Centrafricains (FNEC).

Pour les populations Aka, la reconnaissance d'institutions autochtones est beaucoup moins marquée. Il n'y a pas de processus formel et légal de reconnaissance des institutions autochtones Aka. Néanmoins certains villages à majorité Aka sont reconnus de manière officieuse. Par exemple, les campements de Bakota 2 (la liberté), Moloukou et Bogani PK6 dans la Lobaye, où vivent les Aka, ont été constitués en villages avec des chefs Aka à leur tête. Néanmoins ce statut d'institution semi-autonome n'est pas officialisé et dépend du bon vouloir des institutions villageoises non-autochtones dont les Aka dépendent

Lacunes et défis potentiels

Pour le moment le système de reconnaissance des villages autochtones demeure principalement non-officiel et sans support juridique.

Par exemple, si le village de Bakota 2 (Liberté) dans la Lobaye bénéficie d'une reconnaissance semi-officielle (avec notamment un drapeau), cette reconnaissance demeure soumise au bon vouloir des autorités locales non-autochtones. De même, à Moloukou, la

reconnaissance du campement autochtone demeure soumise au bon vouloir des autorités locales. Il est nécessaire d'établir une politique systématique de reconnaissance des institutions autochtones au niveau local. A ce titre, le processus de décentralisation en cours en République Centrafricaine pourrait envisager la création et reconnaissance des institutions traditionnelles d'autogestion des autochtones au niveau local en se basant sur l'expérience de Bakota 2 dans la Lobaye. L'organisation sociale des peuples autochtones est souvent de forme très différente de celle des autres communautés, mais n'est pas forcement reconnue. Selon la Convention, les différentes formes d'organisation sociale des peuples autochtones doivent être reconnues.

3 Recommandations

- En reconnaissant les complexités majeures de mise en œuvre du droit à la consultation, une bonne mise en œuvre de ce droit transversal nécessitera un cadre règlementaire pour assurer une consultation systématique et cohérente.

- Le droit des peuples autochtones à conserver et à développer leurs propres institutions sociales, économiques, culturelles et politiques est un droit fondamental aux termes de la Convention et devrait être reconnu en tant que tel au niveau national.

- La reconnaissance des institutions traditionnelles d'autogestion des autochtones au niveau local devrait être envisagée au niveau législatif et réglementaire. A ce titre, la mise en place d'un processus formel et légal de reconnaissance des institutions autochtones devrait être envisagée.

- La mise en œuvre d'une action plus coordonnée et systématique aux niveaux national et local afin de maintenir une cohérence entre les diverses institutions gouvernementales sur qui pèsent des responsabilités vis-à-vis des peuples autochtones.



Photo: The Rainforest Foundation UK

Chapitre / 4

Terres et Ressources Naturelles

Répondant à l'importance critique que revêtent pour les peuples autochtones leurs terres et territoires, la Convention comporte plusieurs dispositions visant à protéger leur droit de propriété et de possession (articles 13 à 19). Cela inclut la reconnaissance de l'importance de la terre, la mise en œuvre de mesures spécifiques de protection du droit de propriété et un accès privilégié aux ressources naturelles.

NOTION DE TERRE

Article 13

1. En appliquant les dispositions de cette partie de la convention, les gouvernements doivent respecter l'importance spéciale que revêt pour la culture et les valeurs spirituelles des peuples intéressés la relation qu'ils entretiennent avec les terres ou territoires, ou avec les deux, selon le cas, qu'ils occupent ou utilisent d'une autre manière, et en particulier des aspects collectifs de cette relation.
2. L'utilisation du terme terres dans les articles 15 et 16 comprend le concept de territoires, qui recouvre la totalité de l'environnement des régions que les peuples intéressés occupent ou qu'ils utilisent d'une autre manière.

Dispositions existantes

La loi n° 08.022 du 17 octobre 2008 portant **Code Forestier** de la République Centrafricaine prend en considération l'approche spécifique des peuples autochtones avec les forêts. L'article 1 affirme: « La forêt en général et la forêt centrafricaine en particulier remplissent de multiples fonctions. Elle maintient la fertilité des sols, génère de nombreux services environnementaux et contribue à la séquestration du carbone, à la survie et au bien être des populations, notamment des peuples autochtones qui y sont culturellement et intimement associés ainsi que de la faune sauvage. »

Lacunes et défis possibles

La loi n° 9-005 du 29 avril 2009 portant Code Minier indique dans son article 90 les opérations minières (quelle que soit leur nature) sont soumises à l'autorisation préalable des

autorités compétentes « aux alentours des propriétés bâties, villages, groupes d'habitations, parcs nationaux, puits, édifices religieux, lieux de sépulture et lieux considérés comme sacrés. » Bien que la loi ne précise pas la nature des lieux qui nécessitent protection, ce texte pourrait éventuellement être interprété comme incluant les lieux considérés comme sacrés par les autochtones. Néanmoins il serait nécessaire de préciser légalement cette obligation de respect et de prise en considération des intérêts autochtones lors de l'autorisation de concessions minières sur leurs terres.

De manière générale, il serait nécessaire de reconnaitre de manière normative l'importance du droit à la terre pour les peuples autochtones, notamment l'aspect culturel de cet attachement. La notion de terres englobe les terres qu'une communauté ou un peuple utilise et protège dans leur ensemble.

PROTECTION DU DROIT DE PROPRIÉTÉ ET DE POSSESSION

Article 14

1. Les droits de propriété et de possession sur les terres qu'ils occupent traditionnellement doivent être reconnus aux peuples intéressés. En outre, des mesures doivent être prises dans les cas appropriés pour sauvegarder le droit des peuples intéressés d'utiliser les terres non exclusivement occupées par eux, mais auxquelles ils ont traditionnellement accès pour leurs activités traditionnelles et de subsistance. Une attention particulière doit être portée à cet égard à la situation des peuples nomades et des agriculteurs itinérants.
2. Les gouvernements doivent en tant que de besoin prendre des mesures pour identifier les terres que les peuples intéressés occupent traditionnellement et pour garantir la protection effective de leurs droits de propriété et de possession.
3. Des procédures adéquates doivent être instituées dans le cadre du système juridique national en vue de trancher les revendications relatives à des terres émanant des peuples intéressés.

Un des éléments important de la Convention est l'affirmation du principe que l'établissement des droits des peuples autochtones sur leurs terres est fondé sur l'occupation et l'utilisation traditionnelle de ces terres et non sur l'éventuelle reconnaissance légale officielle ou l'enregistrement de titres de propriété par les États. Un autre aspect important de cet article est l'affirmation que les terres peuvent également être partagées entre plusieurs communautés ou même différents peuples, qui jouissent de droits complémentaires sur une zone donnée. Cela est particulièrement important dans le cas des peuples nomadiques et semi-nomadique tels que les Mbororos et les Aka qui cohabitent avec d'autres peuples

plus sédentaires et partagent ainsi leurs territoires. Les différentes communautés peuvent avoir des droits sur certains types de ressources dans l'enceinte d'un territoire commun, car elles ont développé des modes de subsistance complémentaires. Ces droits non exclusifs sur les terres sont également définis en fonction de l'occupation traditionnelle de ces terres. La Convention met aussi en avant le fait que le droit à la terre concerne toutes les terres ancestrales des autochtones et non pas seulement les terres qu'ils utilisent actuellement.

Article 17

1. Les modes de transmission des droits sur la terre entre leurs membres établis par les peuples intéressés doivent être respectés.
2. Les peuples intéressés doivent être consultés lorsque l'on examine leur capacité d'aliéner leurs terres ou de transmettre d'une autre manière leurs droits sur ces terres en dehors de leur communauté.
3. Les personnes qui n'appartiennent pas à ces peuples doivent être empêchées de se prévaloir des coutumes desdits peuples ou de l'ignorance de leurs membres à l'égard de la loi en vue d'obtenir la propriété, la possession ou la jouissance de terres leur appartenant.

Article 18

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.

Article 19

Les programmes agraires nationaux doivent garantir aux peuples intéressés des conditions équivalentes à celles dont bénéficient les autres secteurs de la population en ce qui concerne:

a) l'octroi de terres supplémentaires quand les terres dont lesdits peuples disposent sont insuffisantes pour leur assurer les éléments d'une existence normale, ou pour faire face à leur éventuel accroissement numérique;

b) l'octroi des moyens nécessaires à la mise en valeur des terres que ces peuples possèdent déjà.

Dispositions existantes

L'article 14 de la **Constitution** dispose que « toute personne physique ou morale a droit à la propriété. Nul ne peut être privé de sa propriété, sauf pour cause d'utilité publique légalement constatée et sous la condition d'une juste et préalable indemnisation. » Cette

disposition garantit la protection du droit à la propriété mais n'adresse pas directement le droit à la terre.

La **loi n° 63/441 du 09 janvier 1964 relative au domaine national** (qui abroge loi n° 60.136 du 27 mai 1960) gouverne le régime foncier. La loi définit le domaine public de l'Etat et le domaine privé de l'Etat et affirme le principe de souveraineté nationale. Elle définit aussi les terres vacantes dont l'Etat est présumé propriétaire. Néanmoins l'article 38 précise que « cette présomption de propriété ne s'oppose pas à l'exercice des droits de jouissance par des collectivités traditionnelles sur des terres exploitées par elles selon les usages du moment et des lieux. » De même, les droits traditionnellement exercés dans les zones faisant partie du domaine public naturel sont reconnus et protégés par l'article 3. Ces droits constituent des droits de jouissance uniquement et sont généralement soumis à la mise en valeur des terres concernées.

L**'ordonnance n° 84.045 du 27 juillet 1987 portant protection de la faune sauvage et réglementant l'exercice de la chasse** place les réserves naturelles intégrales et les aires de protection de la faune sous la juridiction de l'Etat (art. 2 à 22). Ce régime exclut de facto le droit à la propriété sur les terres classifiées comme réserves naturelles intégrales (soustraites à toute présence humaine) et les réserves de faune. L'article 9 stipule: « Les terrains compris dans les limites des parcs nationaux, réserves naturelles et réserves de faune, font partie du domaine public de l'Etat. »

La loi n° 08.022 du 17 octobre 2008 portant **Code Forestier** qui couvre le domaine forestier national (domaine forestier permanent et non-permanent) établit le principe de propriété de l'Etat et de droit d'usage pour les peuples autochtones sur le domaine forestier de l'Etat.[17]

Lacunes et défis possibles

Au niveau local, les droits fonciers sont souvent définis suivant le système coutumier de reconnaissance du droit à la terre basé sur le 'défrichage' (ou 'droit de la hache'). Bien que cette pratique ne soit pas formellement entérinée au niveau législatif comme l'élément permettant la reconnaissance directe d'un droit foncier, dans les zones rurales ce phénomène de droit de défrichage est profondément ancré. Pour les peuples autochtones n'ayant pas de tradition agricole cela signifie que leur droit à la terre est soumis à l'accomplissement de tâches de valorisation des terres. Ce système informel de reconnaissance du droit

17 En ce qui concerne les droits coutumiers d'usage voir la section concernant les ressources naturelles ci-après

foncier crée une discrimination à l'égard des peuples autochtones n'ayant pas de traditions agricoles. Au niveau normatif il serait important de modifier cet état de fait en apportant une réforme de fond à la notion de mise en valeur de terres. Cette norme héritée de l'époque coloniale a été abolie dans certains pays limitrophes.

Un des défis potentiels à la reconnaissance des droits fonciers concerne le droit de propriété sur les terres que les autochtones n'occupent pas exclusivement. Sur ce point, la Convention 169 suggère que les terres peuvent être partagées entre plusieurs communautés, ou même différents peuples, qui jouissent de droits complémentaires sur une zone donnée. Ces droits non exclusifs sur les terres doivent également être définis en fonction de leur occupation traditionnelle. A ce titre, la cartographie participative est un outil important pour définir les droits fonciers. Cependant, à l'heure actuelle la législation ne permet pas une telle reconnaissance juridique des droits fonciers des autochtones. La Convention exige qu'une attention particulière doit être portée à la situation des peuples nomades et des agriculteurs itinérants.

La mise en place d'un système d'identification des terres appartenant aux peuples autochtones est un élément crucial de la reconnaissance de leurs droits en général (article 14.2). La mise en œuvre d'un système de reconnaissance formel du droit à la propriété et à la possession de terres occupées traditionnellement par des peuples autochtones devrait être une priorité au niveau normatif. Il est aussi nécessaire de mettre en place des procédures de régularisation des revendications territoriales, notamment pour les disputes entre non-autochtones et autochtones. Ces procédures de régularisation doivent prendre en compte les principes fondamentaux de consultation et de participation des peuples autochtones aux prises de décision concernant l'élaboration desdites procédures. Sur ce sujet, la Convention 169 ajoute que cette reconnaissance des droits fonciers doit notamment se baser sur la reconnaissance des procédures coutumières de transmission des terres au sein des communautés autochtones.

De manière générale en ce qui concerne le foncier, les droits des peuples autochtones ne sont pas pris en compte. Sous le régime actuel, il n'existe pas de processus formel de reconnaissance du droit à la propriété foncière pour les peuples autochtones. La législation foncière leur confère seulement un droit d'usage, qui reste théorique et révocable. En droit international, la reconnaissance juridique des terres que les peuples autochtones occupent traditionnellement est généralement identifiée comme une priorité pour la mise en œuvre de toute protection juridique plus générale. Une éventuelle réforme du régime foncier devrait

ainsi établir le principe selon lequel la reconnaissance des droits des peuples autochtones sur leurs terres doit être fondée sur l'occupation et l'utilisation traditionnelle de ces terres. Sur bien des aspects une réforme du régime du droit foncier représente la clef de voute de toutes les autres réformes concernant le droit des peuples autochtones. Sans reconnaissance du droit à la terre, toute autre réforme demeurera foncièrement embryonnaire tant le foncier demeure essentiel à tous les aspects de la vie des autochtones.

DÉPLACEMENT

Étant donné l'importance cruciale que revêtent leurs terres et territoires pour les peuples autochtones, la Convention stipule que leur déplacement ne doit intervenir que de manière absolument exceptionnelle et doit répondre à des conditions très précises. L'article 16 de la Convention 169 traite spécifiquement du déplacement des peuples autochtones.

Article 16

1. Sous réserve des paragraphes suivants du présent article, les peuples intéressés ne doivent pas être déplacés des terres qu'ils occupent.
2. Lorsque le déplacement et la réinstallation desdits peuples sont jugés nécessaires à titre exceptionnel, ils ne doivent avoir lieu qu'avec leur consentement, donné librement et en toute connaissance de cause. Lorsque ce consentement ne peut être obtenu, ils ne doivent avoir lieu qu'à l'issue de procédures appropriées établies par la législation nationale et comprenant, s'il y a lieu, des enquêtes publiques où les peuples intéressés aient la possibilité d'être représentés de façon efficace.
3. Chaque fois que possible, ces peuples doivent avoir le droit de retourner sur leurs terres traditionnelles, dès que les raisons qui ont motivé leur déplacement et leur réinstallation cessent d'exister.
4. Dans le cas où un tel retour n'est pas possible, ainsi que déterminé par un accord ou, en l'absence d'un tel accord, au moyen de procédures appropriées, ces peuples doivent recevoir, dans toute la mesure possible, des terres de qualité et de statut juridique au moins égaux à ceux des terres qu'ils occupaient antérieurement et leur permettant de subvenir à leurs besoins du moment et d'assurer leur développement futur. Lorsque les peuples intéressés expriment une préférence pour une indemnisation en espèces ou en nature, ils doivent être ainsi indemnisés, sous réserve des garanties appropriées.
5. Les personnes ainsi déplacées et réinstallées doivent être entièrement indemnisées de toute perte ou de tout dommage subi par elles de ce fait.

En somme, en ce qui concerne le déplacement des peuples autochtones de leurs terres ancestrales, l'article 16 établit les principes suivants:

- Les peuples indigènes ne doivent pas être expulsés des terres qu'ils occupent;
- Le déplacement doit être effectué à titre exceptionnel;
- Le déplacement ne peut avoir lieu qu'avec le consentement préalable de ces peuples, donné librement et en connaissance de cause;
- Le déplacement ne doit avoir lieu qu'à l'issue de procédures appropriées établies par la législation nationale;
- Les peuples doivent avoir le droit de retourner sur leurs terres traditionnelles, dès que les raisons qui ont motivé leur déplacement cessent d'exister;
- Ils doivent être intégralement indemnisés et recevoir des terres de qualité et de statut juridique au moins égaux à ceux des terres qu'ils occupaient antérieurement.

Dispositions existantes

La Loi n° 08.022 du 17 octobre 2008 portant **Code Forestier** stipule dans son article 10: « Nul n'est autorisé à résider de façon permanente dans les parcs nationaux, les sanctuaires, les réserves et les forêts récréatives qui constituent les aires protégées, ni à y exercer une activité autre que celles nécessaires à l'aménagement, à la conservation ou à la restauration des richesses naturelles. » Néanmoins, l'article 18 affirme: « Les peuples autochtones ne peuvent pas être expulsés des territoires qu'ils occupent avant la création des aires protégées. Dans le cas où l'on considère que la réimplantation des peuples autochtones constitue une mesure exceptionnelle, elle ne peut avoir lieu sans leur libre consentement exprimé au préalable et en toute connaissance de cause.»

Le **Code de l'Environnement** prévoit que « l'affectation et l'aménagement du sol à des fins agricoles, industrielles, urbaines ou autres ainsi que les travaux de recherches ou d'exploitation des ressources du sous-sol pouvant porter atteinte à l'environnement nécessitent une étude d'impact et/ou une autorisation préalable. » (article 34). Selon l'article 88 de telles études doivent mesurer les incidences directes ou indirectes du projet sur l'équilibre écologique de la zone d'implantation, ainsi que sur « le cadre et la qualité de vie des populations. »

Le **Code Pénal** (2010) déclare que « la déportation ou le transfert forcé de population » constitue un crime contre l'humanité. Cette disposition ne concerne que les transferts de

populations entrepris dans le cadre de crime contre l'humanité, il s'agit de cas extrême de déplacement de populations. A ce titre cette disposition ne devrait pas concerner les peuples autochtones, mais présente néanmoins une criminalisation des déportations forcées dans le cas ou de tels actes font partie d'une politique systématique de crime contre l'humanité.

Lacunes et défis potentiels

De manière générale, la Constitution stipule que « toute personne physique ou morale a droit à la propriété. Nul ne peut être privé de sa propriété, sauf pour cause d'utilité publique légalement constatée et sous la condition d'une juste et préalable indemnisation » (article 14). Bien que cet article ne concerne pas directement les peuples autochtones en tant que tel, il met en place une protection générale du droit de propriété des citoyens. Néanmoins, suite au manque de reconnaissance du droit de propriété des peuples autochtones, cette protection demeure théorique à l'heure actuelle.

De même la loi foncière de 1964 établit le principe du droit d'expropriation du domaine public de l'Etat. Néanmoins, étant donné le manque de reconnaissance des droits fonciers des peuples autochtones, un tel système d'indemnisation demeure théorique et soumis à la mise en œuvre d'un processus de reconnaissance du foncier. A l'heure actuelle, étant donné le manque de reconnaissance des droits fonciers des autochtones, la protection légale contre leur déplacement et leur expulsion demeure théorique.

DROITS SUR LES RESSOURCES NATURELLES

Article 15

1. Les droits des peuples intéressés sur les ressources naturelles dont sont dotées leurs terres doivent être spécialement sauvegardés. Ces droits comprennent celui, pour ces peuples, de participer à l'utilisation, à la gestion et à la conservation de ces ressources.
2. Dans les cas où l'Etat conserve la propriété des minéraux ou des ressources du sous-sol ou des droits à d'autres ressources dont sont dotées les terres, les gouvernements doivent établir ou maintenir des procédures pour consulter les peuples intéressés dans le but de déterminer si et dans quelle mesure les intérêts de ces peuples sont menacés avant d'entreprendre ou d'autoriser tout programme de prospection ou d'exploitation des ressources dont sont dotées leurs terres. Les peuples intéressés doivent, chaque fois que c'est possible, participer aux avantages découlant de ces activités et doivent recevoir une indemnisation équitable pour tout dommage qu'ils pourraient subir en raison de telles activités.

Le contrôle et la gestion des ressources naturelles étant fortement liés aux droits fonciers, la Convention 169 pose comme principe fondamental le droit des peuples autochtones sur les ressources naturelles qui se trouvent sur leurs terres, notamment le droit de participer à leur utilisation, à leur gestion et à leur sauvegarde. Le principe fondamental reste celui de la consultation des peuples intéressés lors de toute décision concernant la gestion de ces ressources. Cela comporte :

- Le droit à être consultés avant que soient engagées des activités de prospection ou d'exploitation des ressources naturelles sur leurs terres;
- Le droit de faire évaluer l'impact des activités de prospection et d'exploitation;
- Le droit de bénéficier des profits tirés de l'exploitation et de l'utilisation des ressources naturelles;
- Le droit de recevoir des indemnités pour les préjudices subis du fait des activités de prospection et d'exploration des ressources naturelles.

Dispositions existantes

L'accès aux **ressources forestières** est régi par la Loi n° 08.022 du 17 octobre 2008 portant **Code Forestier**[18]. Le code forestier intègre les peuples autochtones dans la gestion de différentes manières incluant la reconnaissance des droits coutumiers d'usage, la consultation en cas d'exploitation, la mise en œuvre de forêts communautaires et la gestion participative aux décisions concernant la protection des écosystèmes.

La loi prévoit expressément la reconnaissance des droits coutumiers d'usage pour les peuples autochtones sur le domaine forestier de l'Etat.[19] Ces droits coutumiers d'usage comprennent: les droits portant sur le sol forestier et les droits portant sur les produits forestiers autres que le bois.[20]

L'Arrêté n° 09.021 du 30 avril 2008 fixant les modalités d'application du Code Forestier précise que « les personnes physiques, les communautés de base et les collectivités locales exploitant les produits forestiers autres que le bois d'œuvre pour leur subsistance bénéficient de la gratuité d'exploitation en vertu du droit coutumier d'usage. » (article 41).

18 Le Code Forestier est aussi examiné dans le chapitre consacré à la participation.
19 Titre II, Chapitre 1er, Section II.
20 La loi précise que: « Les modalités d'exploitation des produits forestiers autres que le bois d'œuvre dans le contexte du droit coutumier sont fixées par voie réglementaire. » L'Arrêté n° 09.021 du 30 avril 2008 fixant les modalités d'application du Code forestier précise que les produits forestiers autres que le bois d'œuvre comportent « tout produit d'origine biologique animale ou végétale autre que le bois d'œuvre provenant des ressources renouvelable de la biomasse forestière, destiné à la consommation humaine ou industrielle. » Voir Section 2 article 40.

Ces droits d'usage coutumiers sont susceptibles d'abrogation. L'article 16 du Code Forestier précise que: « Pour cause d'utilité publique, le Ministre en charge des forêts peut suspendre ou supprimer en partie ou en totalité, l'exercice du droit d'usage à titre temporaire ou définitif. Cette suspension ou suppression est décidée après concertation avec les populations concernées. »

L'article 17 établit le principe que « les droits d'usage ne s'exercent pas dans les réserves naturelles intégrales et les parcs nationaux ». Néanmoins, cet article prévoit une exception pour les peuples autochtones. Il est précisé que « si les populations autochtones sont déjà établies avant le classement d'une zone dans l'une des catégories des aires protégées mentionnées à l'article 9 du présent code, des dispositions sont prises pour préserver leurs droits de faire la cueillette, d'exercer la chasse de subsistance et la pêche traditionnelle, pourvu que ces activités ne portent pas atteinte à leur propre intégrité, aux intérêts des autres communautés et à l'environnement. »

Dans la section relative à l'exploitation industrielle du domaine forestier permanent, l'article 33 indique que « toute concession d'une partie du domaine forestier de l'Etat en vue d'une exploitation industrielle est subordonnée à une consultation préalable des populations riveraines y compris les peuples autochtones.»

L'Arrêté n° 09.021 du 30 avril 2008 fixant les modalités d'application du Code forestier dans son chapitre 4 précise les conditions de la procédure de consultation. L'article 32 établit que le service forestier local est en charge de recueillir l'opinion des populations et d'établir un procès-verbal des consultations qui sera transmis au Préfet et Ministre en charge des forêts.

Le Chapitre III du Code traite des forêts communautaires. L'article 133 affirme: « Les forêts communautaires font partie du domaine forestier non permanent, ayant fait l'objet d'une convention de gestion entre une communauté villageoise et/ou autochtone organisée et intéressée, d'une part, et l'Etat représenté par l'Administration des forêts, d'autre part. » L'article 135 précise : « La gestion d'une forêt communautaire relève de la communauté villageoise organisée. » En ce qui concerne les ressources naturelles, l'article 139 stipule: « Les produits forestiers de toute nature résultant de l'exploitation des forêts communautaires, les ressources ligneuses, les espèces animales et végétales, les produits des pêches ainsi que les produits spéciaux, à l'exception de ceux qui sont réglementés ou interdits par la loi, appartiennent entièrement aux populations concernées. »

Le Titre V du Code Forestier concerne la gestion participative des ressources naturelles forestières en ce qui concerne les décisions relatives aux activités de protection de l'écosystème. L'article 152 définit la gestion participative comme « un mode de gestion des ressources naturelles associant les parties prenantes à la prise de décisions relatives aux activités de protection, de restauration de l'écosystème et de valorisation des produits forestiers ligneux et non ligneux sur un espace bien défini. » La gestion participative inclut la société civile, représentée par les communautés de base, les populations autochtones.

Pour résumer, en ce qui concerne les ressources forestières, le Code Forestier met en place:

- Un droit coutumier d'usage des produits forestiers (autres que le bois d'œuvre) pour les populations autochtones;
- Un processus de consultation des populations autochtones avant l'autorisation d'une concession d'exploitation industrielle d'une partie du domaine forestier de l'Etat;
- Un processus de gestion directe des ressources forestières dans le cadre des forêts communautaires;
- Un processus de gestion participative en ce qui concerne les décisions relatives aux activités de protection de l'écosystème.

L'accès aux ressources fauniques est régi par **l'ordonnance n° 84.045 du 27 juillet 1987 portant protection de la faune sauvage et réglementant l'exercice de la chasse**. De manière générale l'ordonnance règlemente strictement la chasse (ainsi que la pêche, le pâturage, le pacage, la récolte de miel et de fruits sauvages) dans les zones protégées.[21] L'article 34 stipule que « nul ne peut se livrer à un acte de chasse s'il n'est titulaire d'un droit coutumier de chasse ou détenteur d'un permis de chasse valide. » Les articles 35 à 39 régissent la chasse coutumière. Le principe est que « la chasse coutumière est exercée pour la subsistance du ou des chasseurs, et celle des autres membres de la communauté villageoise à laquelle celui-ci ou ceux-ci appartiennent, sur le territoire de la commune rurale ou celle-ci est située » (article 36). Les détenteurs de droit coutumier doivent tenir compte des restrictions faites aux articles 37 et 38 sur les types de gibiers à chasser et les armes à utiliser.

En ce qui concerne l'accès aux **ressources fauniques** et la gestion des ressources naturelles il faut noter le cas spécifique du Parc National de Dzanga-Ndoki. L'Arrêté n° 009 du 25 mars

21 Voir Article 7. Voir aussi Code Forestier Art. 5: « Les réserves naturelles intégrales sont des aires soustraites à toute présence humaine, sauf autorisation délivrée par arrêté du Ministre chargé des forêts pour des missions d'études et de recherches scientifiques. »

1995 portant modification du Règlement Intérieur du Parc National Dzanga-Ndoki indique dans son article 6 que « toute activité de pêche, de cueillette, de chasse, d'exploitation minière et forestière est interdite dans le Parc National de Dzanga-Ndoki. » Néanmoins l'arrêté du 25 mars 1992 portant Règlement Intérieur de la Réserve Spéciale de Forêt Dense Dzanga-Sangha a prévu un certain accès aux ressources naturelles pour les autochtones. L'article 7 stipule que « demeurent autorisées les pratiques traditionnelles de cueillette pour l'alimentation de la population locale vivant dans la Réserve Spéciale de Forêt Dense de Dzanga-Sangha. » Néanmoins, l'article 8 indique qu'« en fonction des pressions de la chasse coutumière et de la cueillette certains secteurs peuvent être momentanément fermés par le Ministre chargé de la Faune sur rapport de l'administration de la Réserve. »

L'accès aux **ressources halieutiques** est principalement régi par **l'ordonnance n° 70/09 du 06 août 1971** qui consacre le principe de la liberté de pêche à toute personne quelle que soit sa nationalité. L'Arrêté n° 009 du 25 mars 1995 portant modification du Règlement Intérieur du Parc National Dzanga-Ndoki indique dans son article 7 que « l'exercice du droit de pêche est conservé sur la rivière Sanga et tous les campements de pêche actuels sont sous le contrôle de l'administration du Parc. »

L'accès aux **ressources minérales et du sous-sol** est principalement régi par la loi n° 9-005 du 29 avril 2009 portant **Code Minier** qui stipule en son article 6 que « les gîtes naturels de substances minérales contenus dans le sol et le sous-sol de la République Centrafricaine sont, de plein droit, propriété exclusive, inaliénable et imprescriptible de l'État (...). » En ce qui concerne le droit des populations locales l'article 93 précise que « l'occupation de ces terrains ouvre au profit du propriétaire du sol ou de l'occupant traditionnel ou coutumier le droit à indemnisation. Toutefois, le simple passage sur ces terrains n'ouvre pas droit à une indemnisation si aucun dommage n'en résulte.»

L'article 42 prévoit que « le permis d'exploitation artisanale semi-mécanisée est accordé, après une enquête publique, par Arrêté du Ministre chargé des Mines, après consultation des autorités administratives compétentes et des communautés locales concernées. » De même l'article 83 stipule: « L'autorisation d'exploitation temporaire des carrières soit à ciel ouvert, soit en souterrain, est accordée sous réserve des droits antérieurs, par le Directeur Général des Mines, après consultations des autorités administratives et des communautés locales concernées, à toute personne physique ou morale ayant présenté une demande conforme à la réglementation minière. »

L'article 105 ajoute que « tout demandeur d'un titre minier (...) désireux d'entreprendre sur le terrain un travail susceptible de porter atteinte à l'environnement doit, conformément aux articles 89 et suivants du Code de l'Environnement, mener une étude d'impact sur l'environnement assortie d'une enquête publique et d'un plan de gestion environnementale et sociale. »

Lacunes et défis possibles

De manière générale, en ce qui concerne l'accès et le contrôle des ressources naturelles se trouvant sur les terres des autochtones, et sauf pour la gestion des forêts, il n'existe pas de principe général ou de procédure de participation à l'utilisation et à la gestion et à la conservation de ces ressources.

En ce qui concerne les forêts communautaires, un travail pilote d'expérimentation de la phase d'attribution des forêts communautaires a été développé par la société civile nationale (en particulier MEFP) en étroite collaboration avec le Ministère des Eaux et Forêts, Chasse et Pêche et avec le soutien de RFUK.

Le processus, incluant une étude anthropologique ciblant les communautés autochtones Aka et un travail de terrain dans l'ensemble des préfectures forestières du pays, a exploré les structures de gouvernance et les procédures spécifiques devant être mis en place pour assurer le bon développement des forêts communautaires.

Le manuel des procédures d'attribution des forêts communautaires élaboré dans le cadre de ce processus se base sur la reconnaissance des droits coutumiers des communautés forestières et de leurs organisations sociales traditionnelles pour l'allocation et la gestion des forêts communautaires. Il aborde les questions particulières relatives aux peuples autochtones chasseurs-cueilleurs Aka et propose un ensemble d'éléments techniques afin qu'ils puissent être consultés, décider des objectifs des forêts communautaires, participer à leur attribution et gestion et bénéficier directement des revenus potentiels générés par ces forêts.

Le manuel des procédures d'attribution des forêts communautaires a été discuté au niveau national en août 2011 à Bangui et est en voie d'adoption par le gouvernement.

Malgré ces dispositions, la marginalisation des communautés autochtones Aka dans le processus d'attribution reste un défi potentiel. Le manque d'adaptation du processus technique et administratif à la réalité des communautés autochtones est un autre défi possible. Il parait important que des mesures d'accompagnement des peuples autochtones soient mises en place afin d'assurer que les autochtones donnent leur consentement libre et éclairé à tous les niveaux du processus d'attribution.

De manière plus détaillée concernant le contenu de la loi, la notion d'autorité traditionnelle introduite par la loi mérite précision afin d'assurer que les autorités traditionnelles autochtones soient spécifiquement inclues.

De même, les différentes expériences conduites jusqu'à présent ont montré que la limitation concernant la surface des forêts communautaires à 5 000 hectares n'est pas nécessairement efficace. Dans certains cas, les différentes communautés devraient pouvoir accéder à des étendues plus larges que celles prescrites par la loi. Cet accroissement pourrait non seulement contribuer à éviter les conflits entre communautés mais aussi accroitre la protection des ressources naturelles.

Il faut noter que bien que le rôle de la société civile demeure important dans ce processus d'attribution des forêts communautaires, le rôle des autorités gouvernementales doit rester central. Le gouvernement central pourrait notamment accroitre les chances de succès d'une bonne gestion communautaire en développant la formation des cadres techniques sur le processus d'attribution.

En ce qui concerne les **exploitations minières**, la Convention invite les gouvernements à « établir ou maintenir des procédures pour consulter les peuples intéressés dans le but de déterminer si et dans quelle mesure les intérêts de ces peuples sont menacés avant d'entreprendre ou d'autoriser tout programme de prospection ou d'exploitation des ressources dont sont dotées leurs terres. Les peuples intéressés doivent, chaque fois que c'est possible, participer aux avantages découlant de ces activités et doivent recevoir une indemnisation équitable pour tout dommage qu'ils pourraient subir en raison de telles activités. » Bien que le Code Minier renvoie au processus d'audience publique établi par le Code de l'Environnement, il n'existe présentement aucun système de consultation des peuples autochtones.

4 Recommandations

- La reconnaissance formelle du droit à la propriété des peuples autochtones devrait être une priorité au niveau normatif. De manière générale, il serait nécessaire de reconnaitre l'importance du droit à la terre pour les peuples autochtones, notamment l'aspect culturel de cet attachement.

- Une réforme du régime foncier devrait être envisagée pour inclure un système de reconnaissance des droits fonciers des autochtones et établir la reconnaissance de leurs droits coutumiers. Une telle reconnaissance des droits fonciers doit notamment se baser sur la reconnaissance des procédures coutumières de transmission des terres au sein des communautés autochtones.

- Il est aussi nécessaire de mettre en place des procédures de régularisation des revendications territoriales, notamment pour les disputes entre non-autochtones et autochtones. Ces procédures de régularisation doivent prendre en compte les principes fondamentaux de consultation et de participation des peuples autochtones aux prises de décision concernant l'élaboration desdites procédures.

- Une révision du régime régulant l'usage des ressources naturelles devrait aussi être envisagée afin d'établir le principe général de participation à l'utilisation, à la gestion et à la conservation des ressources, en considérant l'aspect transversal du droit à la consultation dans la Convention.



Photo: The Rainforest Foundation UK

Chapitre / 5 Emploi, Activités Traditionnelles et Santé

Ce chapitre traite des articles 20 à 25 incluant aussi bien les conditions d'emploi que l'accès à la santé des peuples autochtones.

La première partie (articles 20 à 23) concerne les conditions d'emploi et de travail des peuples autochtones. Les conditions de travail des peuples autochtones représentent un aspect important de la Convention 169. D'ailleurs, l'OIT a commencé à s'intéresser aux peuples autochtones dès 1920, principalement parce qu'elle était préoccupée par leur condition de travailleurs exploités. L'emploi concerne aussi bien la situation des travailleurs autochtones que le droit d'exercer des activités traditionnelles et le droit d'accès à une formation professionnelle.[22]

La deuxième partie concerne la sécurité sociale et la santé (articles 24 et 25). Cette partie traite des droits généraux des peuples autochtones à la sécurité sanitaire et sociale, de la nécessité de prendre en compte leur condition sur les plans économique, géographique et socioculturel ainsi que leurs méthodes de soins préventifs, pratiques de guérison et remèdes traditionnels.

CONDITIONS D'EMPLOI

Article 20

1. Les gouvernements doivent, dans le cadre de la législation nationale et en coopération avec les peuples intéressés, prendre des mesures spéciales pour assurer aux travailleurs appartenant à ces peuples une protection efficace en ce qui concerne le recrutement et les conditions d'emploi, dans la mesure où ils ne sont pas efficacement protégés par la législation applicable aux travailleurs en général.
2. Les gouvernements doivent faire tout ce qui est en leur pouvoir pour éviter toute discrimination entre les travailleurs appartenant aux peuples intéressés et les autres travailleurs, notamment en ce qui concerne:
   a) l'accès à l'emploi, y compris aux emplois qualifiés, ainsi que les mesures de promotion et d'avancement;
   b) la rémunération égale pour un travail de valeur égale;

22 Voire Guide Pratique, Chapitre 12.

c) l'assistance médicale et sociale, la sécurité et la santé au travail, toutes les prestations de sécurité sociale et tous autres avantages découlant de l'emploi, ainsi que le logement;

d) le droit d'association, le droit de se livrer librement à toutes activités syndicales non contraires à la loi et le droit de conclure des conventions collectives avec des employeurs ou avec des organisations d'employeurs.

3. Les mesures prises doivent notamment viser à ce que:

a) les travailleurs appartenant aux peuples intéressés, y compris les travailleurs saisonniers, occasionnels et migrants employés dans l'agriculture ou dans d'autres activités, de même que ceux employés par des pourvoyeurs de main-d'œuvre, jouissent de la protection accordée par la législation et la pratique nationales aux autres travailleurs de ces catégories dans les mêmes secteurs, et qu'ils soient pleinement informés de leurs droits en vertu de la législation du travail et des moyens de recours auxquels ils peuvent avoir accès;

b) les travailleurs appartenant à ces peuples ne soient pas soumis à des conditions de travail qui mettent en danger leur santé, en particulier en raison d'une exposition à des pesticides ou à d'autres substances toxiques;

c) les travailleurs appartenant à ces peuples ne soient pas soumis à des systèmes de recrutement coercitifs, y compris la servitude pour dette sous toutes ses formes;

d) les travailleurs appartenant à ces peuples jouissent de l'égalité de chances et de traitement entre hommes et femmes dans l'emploi et d'une protection contre le harcèlement sexuel.

4. Une attention particulière doit être portée à la création de services adéquats d'inspection du travail dans les régions où des travailleurs appartenant aux peuples intéressés exercent des activités salariées, de façon à assurer le respect des dispositions de la présente partie de la convention.

Dispositions existantes

La **Constitution** dans son article 9 affirme: « La République garantit à chaque citoyen le droit au travail, à un environnement sain, au repos et aux loisirs dans le respect des exigences du développement national. Elle lui assure les conditions favorables à son épanouissement par une politique efficiente de l'emploi. Tous les citoyens sont égaux devant l'emploi. Nul ne peut être lésé dans son travail ou son emploi en raison de ses origines, de son sexe, de ses opinions ou de ses croyances.

Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses représentants, à la détermination des conditions de travail. Des lois fixent les conditions d'assistance et de protection accordées aux travailleurs, et plus particulièrement aux plus jeunes, aux plus âgés, aux handicapés ainsi qu'à ceux qui ont des problèmes de santé dus aux conditions de leur travail. »

De même la Constitution garantit la liberté syndicale, le droit d'adhérer à un syndicat de son choix ainsi que celui de grève. L'article 10 stipule: « Le droit syndical est garanti et s'exerce librement dans le cadre des lois qui le régissent. Tout travailleur peut adhérer au syndicat de son choix et défendre ses droits et intérêts par l'action syndicale. Le droit de grève est garanti et s'exerce dans le cadre des lois qui le régissent et ne peut, en aucun cas, porter atteinte ni à la liberté de travail, ni au libre exercice du droit de propriété. »

La Loi n° 09.004 portant **Code du Travail** contient plusieurs dispositions garantissant les droits à l'emploi, à la non discrimination en matière d'emploi, et à une rémunération égale. L'article 11 affirme que « tout emploi doit être justement rémunéré. La rémunération doit être suffisante pour assurer au travailleur et à sa famille un niveau de vie décent. » L'article 7 stipule que « le travail forcé ou obligatoire est interdit de façon absolue sous toutes ses formes notamment: (...) en tant que méthode de mobilisation et d'utilisation de la main-d'œuvre à des fins de développement économique; en tant que mesure de discipline du travail; en tant que mesure de discrimination raciale, sociale, nationale ou religieuse (...). »

Le Code du Travail dans son article 262 indique que l'expression *pires formes de travail des enfants* s'entend: « Toutes formes d'esclavage ou pratiques analogues tels que la vente et la traite des enfants, la servitude pour dette et le servage ainsi que le travail forcé ou obligatoire (...). »

Lacunes et défis potentiels

De manière générale, la loi ne prévoit pas de protection particulière pour les peuples autochtones. Le Code du Travail reste silencieux sur les conditions d'emploi des peuples autochtones.

Un des défis concernant les conditions de travail des peuples autochtones réside dans le fait que dans la plupart des cas ce travail s'effectue en dehors de tout cadre formel de contrat de travail. La grande majorité des autochtones travaillent en dehors du secteur formel, n'ayant ainsi pas accès à la protection offerte pas la législation du travail qui concerne

principalement le secteur formel de l'économie. Néanmoins cette situation n'est pas spécifique à la RCA car il s'agit d'un phénomène global, les autochtones étant très souvent victimes de discriminations et étant beaucoup plus affectés par le travail forcé et le travail des enfants.[23] C'est ainsi que la Convention 169 invite les Etats à mettre en place des mesures spécifiques de protection des autochtones.

Selon la Convention, les gouvernements devraient mettre en place des mesures spéciales pour assurer aux travailleurs autochtones une protection efficace en ce qui concerne le recrutement et les conditions d'emploi. La Convention met l'accent sur la nécessité d'adopter des mesures spéciales de protection des travailleurs autochtones lorsque les normes nationales du travail en vigueur ne suffisent pas à les protéger. A ce titre, plusieurs actions pourraient être envisagées dans ce domaine en RCA afin d'encadrer les conditions de travail des autochtones.

Dans le secteur formel, il serait nécessaire que le gouvernement adopte un cadre juridique spécifique sur l'emploi des autochtones dans le domaine forestier et touristique. De nombreux autochtones travaillent dans ces domaines. Bien qu'à priori ces domaines soient couverts par la législation du travail, dans la pratique les autochtones sont souvent victimes d'abus, de salaires inférieurs et d'exploitation. Par exemple, dans la cadre des emplois liés au tourisme dans le parc de Dzanga-Ndoki, les autochtones bénéficiant d'un emploi sont souvent payés moins que les travailleurs non-autochtones et de manière plus aléatoire. Cela n'est pas limité à la zone Dzanga-Sangha: de manière générale les autochtones effectuent souvent des travaux non rémunérés ou reçoivent un salaire inférieur pour un travail égal.

Bien qu'il soit parfois difficile d'établir un système de contrat de travail formel, notamment parce que de nombreux autochtones vivent de manière semi-nomadique, il serait nécessaire d'intervenir au niveau réglementaire pour établir un cadre de protection contre les abus. Des mesures spécifiques de payement journalier ou hebdomadaire pourraient notamment être envisagées pour prendre en considération les spécificités socio-économiques des autochtones. A l'échelle locale, des tentatives de contrat de travail intégrant de telles spécificités ont été entreprises mais elles sont sporadiques et aléatoires. Une réglementation plus stricte et explicite affirmant le principe d'égalité de paye pourrait éviter de tels abus. Une telle réglementation pourrait aussi mettre en avant les connaissances et les compétences spécifiques des autochtones afin de revaloriser leur travail.

23 A ce sujet voire "Eliminating Discrimination against Indigenous and Tribal Peoples in Employment and Occupation – a Guide to ILO Convention No. 111" (OIT, 2007).

Un autre aspect concernant les conditions d'emploi dans le secteur formel concerne l'accès aux emplois de la fonction publique. Des mesures de quota pourraient être envisagées en faveur des autochtones afin de développer leurs capacités d'accès à des emplois dans la fonction publique, au niveau local et national. Le gouvernement pourrait aussi mettre l'accent sur la formation professionnelle afin de formaliser et valoriser les activités traditionnelles de ces peuples et ainsi accroitre les chances du plus grand nombre à accéder à un emploi.

Dans le domaine du secteur informel de l'emploi, de nombreux autochtones subissent des conditions d'exploitation extrêmes aboutissant parfois à des cas de travail forcé voire de servitude. Le travail est qualifié de forcé lorsqu'une personne exécute, sous la menace, morale ou physique, un travail qu'elle n'aurait pas choisi d'effectuer de son propre gré. Le travail forcé revêt différents aspects: esclavage ou pratiques apparentées à l'esclavage, servitude pour dette, servage. La servitude pour dette est particulièrement répandue au sein des peuples autochtones Aka, mais il n'existe pas des mesures ou des dispositions adressant cette situation particulière. Des mesures spéciales concernant la prohibition du travail forcé des peuples autochtones devraient aussi faire partie intégrale de l'arsenal juridique concernant la protection des peuples autochtones.[24]

RESPECT DES ACTIVITÉS TRADITIONNELLES DES PEUPLES

Article 23

1. L'artisanat, les industries rurales et communautaires, les activités relevant de l'économie de subsistance et les activités traditionnelles des peuples intéressés, telles que la chasse, la pêche, la chasse à la trappe et la cueillette, doivent être reconnus en tant que facteurs importants du maintien de leur culture ainsi que de leur autosuffisance et de leur développement économiques. Les gouvernements doivent, avec la participation de ces peuples, et, s'il y a lieu, faire en sorte que ces activités soient renforcées et promues.
2. A la demande des peuples intéressés, il doit leur être fourni, lorsque c'est possible, une aide technique et financière appropriée qui tienne compte des techniques traditionnelles et des caractéristiques culturelles de ces peuples ainsi que de l'importance d'un développement durable et équitable.

24 L'esclavage est prohibé en tant que crime contre l'humanité par le Code Pénal, mais cela ne concerne que l'esclavage pratiqué dans la cadre d'une attaque générale ou systématique contre toute la population civile. Voire article 153 du Code Pénal.

La Convention invite donc les Etats à protéger l'exercice d'activités traditionnelles par les peuples autochtones. D'après le Guide Pratique de l'OIT cela peut inclure divers types d'artisanat, d'industries rurales et communautaires ainsi que des activités telles que la chasse, la pêche, le piégeage, la culture itinérante ou la cueillette.[25] Ces activités sont particulièrement importantes pour les peuples Aka et Mbororos pratiquant encore des activités traditionnelles telles que la chasse, la cueillette ou le pastoralisme.

Dispositions existantes

De nombreux aspects concernant la pratique d'activités traditionnelles telles que la cueillette et la chasse sont directement affectés par la législation régissant l'utilisation des ressources naturelles examinée en détails au chapitre 4. A ce titre les même lacunes et défis existent en matière de protection des activités qui sont intimement liées aux droits à la terre et aux ressources naturelles. Néanmoins, une reconnaissance formelle du droit des peuples autochtones à pratiquer de telles activités serait souhaitable afin d'affirmer leur importance pour la survie des autochtones.

Lacunes et défis potentiels

Le droit des autochtones à pratiquer leurs activités traditionnelles se place dans le cadre général de la gestion des ressources naturelles. Le braconnage pratiqué à outrance affecte directement la vie économique des autochtones Aka. Ce braconnage entraine une grande rareté du gibier ce qui implique que les autochtones ne peuvent que difficilement vendre (ou échanger) du gibier, une activité traditionnelle et essentielle pour l'économie des autochtones Aka.

De même, l'exploitation industrielle du bois a aussi une incidence directe sur la possibilité des autochtones Aka de pratiquer des activités traditionnelles comme la cueillette et la chasse. Ainsi les efforts actuels du gouvernement, des institutions internationales et de la société civile en faveur d'une meilleure gestion des ressources naturelles participent à la protection du droit des autochtones à pratiquer leurs activités traditionnelles en luttant contre une exploitation incontrôlée des ressources forestières. Néanmoins, il reste essentiel de reconnaître le droit des autochtones à pratiquer ces activités traditionnelles dont ils se retrouvent souvent privés à cause des abus d'autres acteurs.

25 Guide Pratique, p. 151.

SÉCURITÉ SOCIALE ET SANTÉ

En ce qui concerne l'accès aux soins et aux services sanitaires, la Convention 169 stipule que les peuples autochtones doivent bénéficier de régimes de sécurité sociale et de services sanitaires, sur un pied d'égalité avec le reste de la population. Ces services doivent tenir compte de leur situation spécifique et de leurs pratiques traditionnelles. Chaque fois que cela est possible, les gouvernements doivent fournir les ressources nécessaires pour permettre aux peuples autochtones de concevoir et de gérer ces services eux-mêmes.

Article 24

Les régimes de sécurité sociale doivent être progressivement étendus aux peuples intéressés et être appliqués sans discrimination à leur encontre.

Article 25

1. Les gouvernements doivent faire en sorte que des services de santé adéquats soient mis à la disposition des peuples intéressés ou doivent leur donner les moyens leur permettant d'organiser et de dispenser de tels services sous leur responsabilité et leur contrôle propres, de manière à ce qu'ils puissent jouir du plus haut niveau possible de santé physique et mentale.
2. Les services de santé doivent être autant que possible organisés au niveau communautaire. Ces services doivent être planifiés et administrés en coopération avec les peuples intéressés et tenir compte de leurs conditions économiques, géographiques, sociales et culturelles, ainsi que de leurs méthodes de soins préventifs, pratiques de guérison et remèdes traditionnels.
3. Le système de soins de santé doit accorder la préférence à la formation et à l'emploi de personnel de santé des communautés locales et se concentrer sur les soins de santé primaires, tout en restant en rapport étroit avec les autres niveaux de services de santé.
4. La prestation de tels services de santé doit être coordonnée avec les autres mesures sociales, économiques et culturelles prises dans le pays.

Pour assurer un accès équitable et efficace des peuples autochtones aux soins et au système de santé, les mesures suivantes devraient être considérées:

- Élaboration de mécanismes de participation aux niveaux décisionnels (mesures et programmes relatifs à la protection sanitaire et sociale);
- Allocation de ressources spécifiques destinées à combler les disparités importantes entre les peuples autochtones et les autres groupes de la population;
- Concentration sur le renforcement des capacités, formation du personnel de santé

indigène et renforcement des institutions autochtones afin de garantir l'autonomie de ces institutions au niveau local et l'emploi de méthodes culturellement acceptables au sein des services sanitaires et sociaux;

- Reconnaissance du droit des peuples autochtones à la propriété intellectuelle que leur savoir et leur médecine traditionnelle représentent;
- Collecte régulière et systématique d'informations détaillées et fiables afin d'observer l'évolution de la situation des peuples autochtones et l'impact des mesures et programmes mis en œuvre;
- Définition d'un programme de recherches qui mette en évidence les besoins les plus urgents, par exemple en ce qui concerne les systèmes et pratiques de soin, la santé mentale, l'abus de stupéfiants ou d'alcool, les liens entre la perte de terres et un mauvais état de santé, l'impact sanitaire de mesures à grande échelle;
- Élaboration d'approches spécifiquement adaptées aux femmes et aux enfants autochtones, car leur état de santé est souvent très mauvais.[26]

Dispositions existantes

La **Constitution** affirme dans son article 6 que « l'Etat et les autres collectivités publiques ont, ensemble, le devoir de veiller à la santé physique et morale de la famille et de l'encourager socialement par des institutions appropriées. » De même, l'article 61 affirme que les principes fondamentaux concernant l'hygiène et de la santé publique relèvent du domaine de la loi.

La **loi no 89.003** fixant les principes généraux relatifs à la santé publique affirme dans son article 1 que « tout citoyen a le droit à la santé. » L'article 9 prévoit que l'Etat prend en charge les dépenses de santé des malades reconnus assistés sociaux. Néanmoins seuls les malades titulaires d'une carte d'assisté social peuvent bénéficier de cette prise en charge.

Le Gouvernement a adopté un **Plan National de Développement de la Santé** (PNDS 2006-2015) qui a notamment comme objectif de prêter une attention particulière aux populations les plus défavorisées. Le plan inclut la volonté « (i) d'accroître la disponibilité, l'accès, la qualité et l'utilisation des services de soins de santé primaire notamment pour les groupes cibles à savoir le couple mère-enfant et les populations les plus défavorisées; (ii) d'intensifier les campagnes d'Information, Education et Communication (IEC) sur les maladies

26 Tool Kit: Best Practices for Including indigenous peoples in sector programme support, Danida, 2004.

sexuellement transmissibles et principalement le VIH-SIDA ainsi que le paludisme; (iii) de procéder au renforcement institutionnel du secteur de la santé par une formation appropriée du personnel de santé, son recyclage professionnel et l'amélioration de l'organisation et de la gestion administrative. » Néanmoins, ce plan d'action ne mentionne pas la situation des peuples autochtones.

Lacunes et défis potentiels

Le cadre législatif et opérationnel régissant la sécurité sociale ne fournit pas de garantie sur la couverture des questions de santé des peuples autochtones. Le cadre législatif réglementant la sécurité sociale ne prévoit pas l'intégration des peuples autochtones particulièrement vulnérables et marginalisés. Le Décret no 09.116 fixant les modalités d'application de la loi portant code de sécurité sociale dans son article 5 définissant les personnes assujetties n'inclut pas les populations marginalisées ou les peuples autochtones.

L'accès aux services de santé présente un énorme défi pour la majorité des peuples autochtones. Communément les autochtones ont très peu accès aux centres de soins soit par le fait de leur isolation géographique soit pour des raisons financières. Les deux facteurs sont en réalité souvent combinés. Dans la pratique cela se traduit par un manque criant d'accès aux soins basiques de santé. De manière générale, l'éloignement des infrastructures sanitaires des campements ou villages autochtones pose un problème de santé primaire.

Le développement et la création de centres de santé communautaires tels que ceux encouragés par des initiatives de la société civile permettent un accès direct et adapté aux soins primaires pour de nombreux autochtones. Cependant, de telles initiatives demeurent rares et il serait nécessaire de soutenir cet effort, notamment en encourageant l'aide extérieure. Dans l'avenir la participation des autochtones à l'instauration et au développement de tels centres devrait être une priorité.

En matière de santé et de la promotion et la protection des formes traditionnelles de soin, l'Ordonnance n° 85/025 du 16 août 1985 portant reconnaissance légale de la pratique de la médecine et de la pharmacopée traditionnelles établit les principes d'une telle protection. Cependant un cadre réglementaire protégeant et encourageant de manière explicite (et comportant des sanctions) serait nécessaire pour encourager et protéger de telles formes de soins.

5 Recommandations

- Le gouvernement devrait mettre en place des mesures spéciales pour assurer aux travailleurs autochtones une protection efficace en ce qui concerne le recrutement et les conditions d'emploi. Il serait nécessaire que le gouvernement adopte un cadre juridique spécifique sur l'emploi des autochtones dans le domaine forestier et touristique, et dans le secteur public en particulier.

- Des mesures spéciales concernant la prohibition du travail forcé des peuples autochtones devraient faire partie intégrale de l'arsenal juridique concernant la protection des peuples autochtones.[27]

27 De telles mesures devraient être guidées par la Convention 29 sur le travail forcé de 1930.



Photo: The Rainforest Foundation UK

Chapitre / 6 Education et moyens de communication

Le droit à l'éducation et l'accès à l'enseignement constituent des piliers importants du droit des peuples autochtones. Bien que l'éducation constitue la clef pour assurer le futur des peuples autochtones, elle ne peut devenir un instrument d'assimilation participant à la destruction de leurs cultures, langues et modes de vie. A ce titre, la mise en œuvre d'un accès égalitaire mais aussi spécifique pour les peuples autochtones constitue une pierre angulaire de la Convention 169. Comme le note l'OIT dans son Guide Pratique: « Dans le cas des peuples autochtones, ce n'est pas uniquement une durée de scolarisation plus courte, voire l'absence complète de scolarisation qui pose problème, mais également le contenu et les objectifs de l'éducation à laquelle ils ont accès. »[28] A ce titre le droit à l'éducation revêt quelques particularités lorsqu'il s'agit des autochtones et un certain nombre de paramètres doivent être pris en considération pour respecter la spécificité culturelle des peuples autochtones tout en leur permettant aussi d'accéder aux structures étatiques d'éducation et assurer leur intégration dans le cursus national. Ces paramètres spécifiques développés dans la Convention 169 sont:

- La reconnaissance des aspects individuels et collectifs du droit à l'éducation;
- La qualité de l'éducation proposée aux autochtones;
- L'élimination des discriminations et des préjugés par le biais de l'éducation.

ASPECTS INDIVIDUELS ET COLLECTIFS DU DROIT À L'ÉDUCATION

Pour les peuples autochtones, la Convention 169 met l'accent sur l'importance de reconnaître l'aspect collectif du droit à l'éducation. Bien que le droit à l'éducation constitue un droit individuel, pour les peuples autochtones ce droit comprend aussi un aspect collectif car il participe à la perpétuation de leur culture. Outre le besoin et le droit des individus à l'éducation, les peuples autochtones ont des droits et des besoins collectifs, fondés sur leur souhait de transmettre aux générations futures une histoire, une culture, des valeurs, une langue, un savoir, des stratégies de subsistance et des modes d'apprentissage qui leur sont propres. Ainsi lorsque le droit des peuples autochtones à l'éducation est considéré, il faut

28 BIT, Guide Pratique, p.130.

prendre en compte deux catégories de droits: premièrement, le droit individuel à l'éducation en vertu duquel tous doivent bénéficier d'un accès équitable à l'éducation et deuxièmement, les droits collectifs à une éducation qui tient compte des besoins spécifiques des peuples autochtones.

Article 26

Des mesures doivent être prises pour assurer aux membres des peuples intéressés la possibilité d'acquérir une éducation à tous les niveaux au moins sur un pied d'égalité avec le reste de la communauté nationale.

Article 27

1. Les programmes et les services d'éducation pour les peuples intéressés doivent être développés et mis en œuvre en coopération avec ceux-ci pour répondre à leurs besoins particuliers et doivent couvrir leur histoire, leurs connaissances et leurs techniques, leurs systèmes de valeurs et leurs autres aspirations sociales, économiques et culturelles.
2. L'autorité compétente doit faire en sorte que la formation des membres des peuples intéressés et leur participation à la formulation et à l'exécution des programmes d'éducation soient assurées afin que la responsabilité de la conduite desdits programmes puisse être progressivement transférée à ces peuples s'il y a lieu.
3. De plus, les gouvernements doivent reconnaître le droit de ces peuples de créer leurs propres institutions et moyens d'éducation, à condition que ces institutions répondent aux normes minimales établies par l'autorité compétente en consultation avec ces peuples. Des ressources appropriées doivent leur être fournies à cette fin.

Dispositions existantes

L'article 6 de la **Constitution** dispose que « l'Etat et les autres collectivités publiques ont le devoir de créer des conditions préalables et des institutions publiques qui garantissent l'éducation des enfants.» L'article 7 garantit le droit et la gratuité de l'enseignement dans les écoles publiques: « L'Etat garantit à l'enfant et à l'adulte l'accès à l'instruction, à la culture et à la formation professionnelle... L'éducation est gratuite dans les établissements publics pour les divers ordres de l'enseignement. » L'article 7 affirme que: « Chacun a le droit d'accéder aux sources du savoir. L'Etat garantit à l'enfant et à l'adulte l'accès à l'instruction, à la culture et à la formation professionnelle. Il doit être pourvu à l'éducation et à l'instruction de la jeunesse par des établissements publics ou privés. Les établissements privés peuvent être ouverts avec l'autorisation de l'Etat, dans les conditions fixées par la loi. Ils sont placés sous

le contrôle de l'Etat. Les parents ont l'obligation de pourvoir à l'éducation et à l'instruction de leurs enfants jusqu'à l'âge de seize (16) ans au moins. L'Etat et les autres collectivités publiques ont l'obligation de créer et d'assurer le bon fonctionnement des établissements publics pour l'éducation et l'instruction de la jeunesse. L'éducation est gratuite dans les établissements publics pour les divers ordres de l'enseignement. »

L'ordonnance n° 84/031 du 14 mai 1984 portant organisation de l'enseignement précise que « tout enfant vivant sur le territoire de la République centrafricaine a droit d'accéder aux sources de savoir sans distinction de sexe, de race, de croyance ou de conditions sociales ». L'article 19 ajoute que: « L'enseignement fondamental a pour but la maîtrise par l'enfant et l'adolescent des mécanismes de la lecture, de l'écriture, des bases de calcul et des mathématiques. Il vise également l'initiation à la technologie, aux sciences, à l'éducation physique, au travail productif et aux devoirs du citoyen. » L'arrêté ministériel n° 170/ MENJSACRS de 1970 impose à tous les établissements scolaires le repos le mercredi après-midi qui doit être consacré aux activités artistiques, culturelles et sportives.

La **loi n° 97.014 portant orientation de l'éducation** stipule dans son article premier: « L'accès à l'instruction, à la culture et à la formation professionnelle est garanti à l'enfant et à l'adulte sans considération de sexe, de rang social, d'ethnie, de religion ou d'appartenance politique. »

Le Plan National d'Action de l'Education Pour Tous (PNA-EPT) 2004-2015 se fixe comme objectif de « relever le niveau d'accès des groupes minoritaires (pygmées, Mbororo, handicapés, enfants des zones minières etc.) de 5 à 15 ans de 10 à 80 %.»[29] Le plan appelle aussi pour la « mise en place d'un cadre juridique en faveur des handicapés et des minorités. »[30]

Lacunes et défis potentiels

Les articles 26 à 31 de la Convention 169 établissent deux principes principaux pour sa mise en œuvre. Tout d'abord les programmes éducatifs destinés aux peuples autochtones doivent être élaborés et mis en œuvre avec leur collaboration, afin de répondre à leurs besoins spécifiques. Ils doivent avoir les mêmes opportunités d'atteindre la maîtrise de la langue nationale ou de l'une des langues officielles du pays, ainsi que d'apprendre à lire et à écrire

29 Plan National D'action de L'éducation pour Tous, p. 77.
30 Idem, p. 36.

dans leur propre langue, et l'éducation doit être adaptée à leurs conditions spéciales. La Convention aborde aussi les questions de discrimination affectant les peuples autochtones en vue d'éliminer les préjugés contre ces peuples. A cette fin, il s'agit aussi des matériels pédagogiques pour éliminer la discrimination. A l'heure actuelle, il n'existe pas de politique nationale mise en place pour rendre compatible le contenu, la méthode d'enseignement, ainsi que les calendriers du système éducatif national avec le mode de vie des peuples autochtones qui sont en majorité semi-nomadiques.

Les recommandations effectuées dans le cadre du Projet d'Appui au Programme Sectoriel de l'Education (PAPSE) pourraient servir de base au développement d'une action coordonnée en matière d'éducation.[31] Il est important qu'une approche spécifique pour accentuer l'accès à l'éducation pour les autochtones fasse partie intégrante de la stratégie sectorielle de développement de l'éducation à l'horizon 2020 adoptée par le gouvernement en 2008.

Il est certain que l'adaptation du système éducatif national aux particularités culturelles des peuples autochtones est un processus qui représente de nombreux défis, notamment financiers. Néanmoins cette adaptabilité est essentielle pour assurer un accès juste, équitable et efficace aux peuples autochtones qui présentement se retrouvent majoritairement en situation d'échec et d'exclusion.

A ce titre il faut noter que la Commission Nationale Centrafricaine pour l'UNESCO conduit une recherche sur les besoins spécifiques des peuples Aka en matière d'éducation.[32] Cette étude devra notamment examiner la difficulté de proposer une éducation adaptée aux communautés semi-nomadiques. Un des buts du projet est d'envisager comment une forme intermédiaire d'éducation préservant l'identité culturelle des peuples Aka tout en leur permettant leur intégration dans le système éducatif national peut être développée.

Sur la base de telles initiatives, et en incluant d'autres initiatives en matière d'éducation, des programmes éducatifs destinés aux peuples autochtones devraient être élaborés et mis en œuvre avec leur collaboration, afin de répondre à leurs besoins spécifiques. Ainsi tout plan national d'éducation devrait non seulement porter une attention plus spécifique à l'éducation des peuples autochtones mais aussi leur permettre de participer à l'élaboration de tels plans.

31 Ministère de l'Education Nationale, Secrétariat Technique Permanent (STP), Projet d'Appui au Programme Sectoriel de l'Education (PAPSE): Cadre de Planification en faveur des peuples autochtones: Cas des «PYGMEES AKA », Rapport Final, Bangui, mars, 2009.

32 Voir projet de la Commission nationale centrafricaine pour l'UNESCO en faveur du « renforcement de l'accès à l'éducation des pygmées Aka de la RCA ».

QUALITÉ DE L'ÉDUCATION PROPOSÉE AUX PEUPLES AUTOCHTONES

Article 28

1. Lorsque cela est réalisable, un enseignement doit être donné aux enfants des peuples intéressés pour leur apprendre à lire et à écrire dans leur propre langue indigène ou dans la langue qui est le plus communément utilisée par le groupe auquel ils appartiennent. Lorsque cela n'est pas réalisable, les autorités compétentes doivent entreprendre des consultations avec ces peuples en vue de l'adoption de mesures permettant d'atteindre cet objectif.
2. Des mesures adéquates doivent être prises pour assurer que ces peuples aient la possibilité d'atteindre la maîtrise de la langue nationale ou de l'une des langues officielles du pays.
3. Des dispositions doivent être prises pour sauvegarder les langues indigènes des peuples intéressés et en promouvoir le développement et la pratique.

Article 29

L'éducation doit viser à donner aux enfants des peuples intéressés des connaissances générales et des aptitudes qui les aident à participer pleinement et sur un pied d'égalité à la vie de leur propre communauté ainsi qu'à celle de la communauté nationale.

Le but de l'éducation dans le cadre de la Convention 169 est d'établir une balance entre le besoin d'incorporation des autochtones à la vie du pays et notamment développer la connaissance de leurs droits et la maîtrise de la langue officielle du pays, tout en assurant la protection et la promotion de leur propre langage. Le but est le développement d'une éducation interculturelle et bilingue, axée sur le respect de la diversité culturelle et linguistique. Aux termes de la Convention 169 une éducation bilingue et une alphabétisation en langue autochtone constituent des principes élémentaires de l'éducation pour les autochtones.

Dispositions existantes

La **loi n° 91/003 du 8 mars 1991** réaffirme le principe constitutionnel qui reconnait le sango et le français comme langues officielles. L'ordonnance n° 84/031 du 14 mai 1984 portant organisation de l'enseignement précise en son article 36 que: «L'enseignement est dispensé en français, langue officielle et en sango, langue nationale.» **Le Code d'alphabétisation** a été consacré par l'ordonnance n° 84.031 de mai 1984.

La **loi n° 97.014 du 10 décembre 1997** portant orientation de l'éducation indique dans son article 42 que « le sango et le français sont les deux langues d'enseignement.» La section 6 de cette loi est consacrée à l'éducation non-formelle, néanmoins cette section se focalise principalement sur l'alphabétisation. L'article 37 indique que « tous projets de développement à caractère communautaire doivent intégrer une composante d'alphabétisation dans leur programme d'action. »

La **Charte Culturelle** comporte un chapitre concernant le développement de la langue sango et l'alphabétisation. Son chapitre IV (articles 40 à 43) affirme la nécessité de promouvoir le sango à travers l'enseignement. L'alphabétisation est reconnue comme un facteur important et l'Etat s'engage à l'éradication de l'analphabétisme. L'article 41 affirme que tout en assurant la promotion du sango comme langue officielle, l'Etat « veille à la préservation des autres langues locales (...) ».

Lacunes et défis potentiels

Un des défis majeur en matière d'éducation demeure la reconnaissance du besoin de mettre en œuvre une éducation bilingue et un système d'alphabétisation en langue autochtone. Bien qu'il existe des initiatives à ce sujet, elles demeurent majoritairement privées et n'impliquent pas les institutions étatiques. Bien qu'il est certain qu'il existe des défis financiers et matériels importants à l'établissement pratique d'un système d'éducation bilingue au niveau local, une initiative normative et nationale sur ce sujet pourrait s'avérer nécessaire pour mettre en œuvre un système efficace d 'éducation.

Un autre défi concerne l'élaboration de curriculums (culturellement) adaptés et pertinents pour les peuples autochtones. Selon la Convention, un des buts de l'éducation offerte aux enfants autochtones est de leur permettre d'acquérir des qualifications adaptées indispensable pour garantir le respect des cultures autochtones et la sauvegarde, la transmission et l'approfondissement des connaissances des autochtones. Au niveau normatif, bien que la loi de 1997 incorpore une section concernant les formes d'éducation non-formelle, celle-ci ne prévoit pas de reconnaissance de ces formes spécifiques et se focalise sur l'alphabétisation. Il serait donc nécessaire d'adopter un cadre permettant une approche plus spécifique aux autochtones au sein du curriculum national incorporant leur savoir, histoire, valeurs et aspirations.

ÉLIMINATION DES DISCRIMINATIONS ET DES PRÉJUGÉS PAR LE BIAIS DE L'ÉDUCATION

Un autre aspect important de l'éducation concerne la sensibilisation des autochtones à leurs droits ainsi que la sensibilisation de la population nationale à la situation, l'histoire et la vie des autochtones. La Convention met en avant que la sensibilisation et la formation sont des moyens essentiels de renforcement de la capacité des peuples autochtones qui leur permet également de prendre part, activement, à la vie de la société dominante et y apporter leur contribution.

Article 30

1. Les gouvernements doivent prendre des mesures adaptées aux traditions et aux cultures des peuples intéressés, en vue de leur faire connaître leurs droits et obligations, notamment en ce qui concerne le travail, les possibilités économiques, les questions d'éducation et de santé, les services sociaux et les droits résultant de la présente convention.
2. A cette fin, on aura recours, si nécessaire, à des traductions écrites et à l'utilisation des moyens de communication de masse dans les langues desdits peuples.

Article 31

Des mesures de caractère éducatif doivent être prises dans tous les secteurs de la communauté nationale, et particulièrement dans ceux qui sont le plus directement en contact avec les peuples intéressés, afin d'éliminer les préjugés qu'ils pourraient nourrir à l'égard de ces peuples. A cette fin, des efforts doivent être faits pour assurer que les livres d'histoire et autres matériels pédagogiques fournissent une description équitable, exacte et documentée des sociétés et cultures des peuples intéressés.

Dispositions existantes

Le **Plan d'Actions de la Politique Nationale de la Promotion de l'Egalité et de l'Equité** adopté en 2007 préconise une « révision des manuels scolaires en vue d'éliminer les images stéréotypées des hommes et des femmes actuellement existant [et une] sensibilisation des femmes leaders communautaires à la nécessité de participer au contrôle des ressources et des bénéfices. »[33]

33 République Centrafricaine, Plan d'Actions de la Politique Nationale de la Promotion de l'Egalité et de l'Equité, Ministère de la famille, des affaires sociales et de la solidarité nationale, Bangui, juillet 2007, pp.12 et 141.

Lacunes et défis potentiels

Il n'y a pas de textes normatifs ou de plan politique qui propose une sensibilisation des peuples autochtones ou une sensibilisation de la population majoritaire à la situation des peuples autochtones. Une autre possibilité est de regarder les expériences dans les autres pays avec les populations des peuples autochtones dans le domaine de l'éducation interculturelle et de la formation des enseignants autochtones et non autochtones qui peuvent servir comme contribution à l'élimination des préjugés contre les peuples autochtones.

CONTACTS ET COOPÉRATION À TRAVERS LES FRONTIÈRES

Article 32

Les gouvernements doivent prendre les mesures appropriées, y compris au moyen d'accords internationaux, pour faciliter les contacts et la coopération entre les peuples indigènes et tribaux à travers les frontières, y compris dans les domaines économique, social, culturel, spirituel et de l'environnement.

Dispositions existantes

L'article 4 de la **Constitution** dispose que: « La liberté de la personne est inviolable. Les libertés d'aller et venir, de résidence et d'établissement sur toute l'étendue du territoire sont notamment garanties à tous dans les conditions fixées par la loi. »

Il faut aussi noter qu'au niveau régional, la Communauté économique et monétaire d'Afrique Centrale (CEMAC) a établi un comité sous-régional qui se réunit chaque année pour gérer de manière concertée la transhumance des autochtones Mbororos.

Lacunes et défis potentiels

Bien que la liberté de circulation soit affirmée, en terme pratique cette liberté de circulation est entravée par la nécessité de posséder des actes administratifs tels que les actes de naissance ou cartes d'identité. Dans la pratique, pour les autochtones cela se traduit par une impossibilité de traverser légalement les frontières.

Un des défis concernant la mise en œuvre du droit des peuples autochtones à entretenir et à développer des contacts à travers les frontières internationales réside dans le fait que son application exige une collaboration au niveau étatique. En effet cela suppose que les états limitrophes adoptent des mesures politiques, administratives et/ou juridiques. La mise en application d'un tel droit nécessite donc une collaboration entre les différents pays de la région afin d'autoriser et simplifier les contacts transfrontaliers entre autochtones. Cela n'est malheureusement pas toujours le cas. Par exemple, en juillet 2007 une convention de collaboration entre la République Centrafricaine, le Cameroun et le Congo a créé une Fondation Tri-nationale Sangha (FNTS). Le but de la fondation est d'installer une gestion transfrontalière du parc. Aucune mention n'est faite des droits des peuples autochtones bien que de nombreuses communautés vivent sur ces terres à travers les différentes frontières. A l'avenir, il serait souhaitable d'intégrer le droit des autochtones à traverser les frontières de la zone lorsque de telles initiatives régionales sont adoptées.

6 Recommandations

- Des programmes éducatifs destinés aux peuples autochtones devraient être élaborés et mis en œuvre avec leur collaboration, afin de répondre à leurs besoins spécifiques. Ainsi tout plan national d'éducation devrait non seulement porter une attention plus spécifique à l'éducation des peuples autochtones mais aussi leur permettre de participer à l'élaboration de tels plans.

- L'adoption et le développement d'une approche spécifique pour accentuer l'accès à l'éducation pour les autochtones devrait faire partie intégrante de la stratégie sectorielle de développement de l'éducation à l'horizon 2020.

- Un des défis majeurs en matière d'éducation demeure la reconnaissance du besoin de mettre en œuvre une éducation bilingue et un système d'alphabétisation en langue autochtone. Une reforme normative sur ce sujet pourrait constituer une initiative initiative nécessaire pour mettre en œuvre un système efficace d'éducation.

- L’élaboration de curriculums culturellement adaptés et pertinents pour les peuples autochtones devrait devenir une priorité. Selon la Convention, un des buts de l’éducation offerte aux enfants autochtones est de leur permettre d’acquérir des qualifications adaptées indispensable pour garantir le respect des cultures autochtones et la sauvegarde, la transmission et l’approfondissement des connaissances des autochtones.

- Il serait nécessaire d’adopter un cadre permettant une approche plus spécifique aux autochtones au sein du curriculum national incorporant leur savoir, histoire, valeurs et aspirations.

- Des mesures de caractère éducatif devraient être prises dans tous les secteurs de la communauté nationale, et particulièrement dans ceux qui sont le plus directement en contact avec les peuples autochtones, afin d'éliminer les préjugés qu'ils pourraient nourrir à l'égard de ces peuples. A cette fin, des efforts doivent être faits pour assurer que les livres d'histoire et autres matériels pédagogiques fournissent une description équitable, exacte et documentée des sociétés et cultures des peuples autochtones de RCA.



Photo: The Rainforest Foundation UK

Chapitre / 7 Conclusions et Recommandations

En ratifiant la Convention 169, le gouvernement a fait preuve d'une volonté profonde d'adopter des normes de protection des peuples autochtones. Néanmoins, l'exposé qui précède fait ressortir un certain nombre de recommandations relatives à la mise en conformité du droit national avec la Convention.

Afin de mettre le cadre juridique en conformité avec les normes développées par la Convention 169, deux axes d'action complémentaires apparaissent nécessaires:

(1) Amender et modifier les normes nationales existantes afin d'inclure les exigences de la Convention;

et/ou

(2) Rédiger et adopter une loi-cadre relative aux peuples autochtones afin de prendre en compte toutes les spécificités des droits des autochtones en RCA.

Dans tous les cas, une revue des législations existantes est nécessaire car une loi cadre ne pourrait pas entreprendre une révision intégrale de toutes les normes existantes qui affectent directement les autochtones.

De manière générale, pour mettre en œuvre la Convention 169 il est nécessaire d'adopter une loi-cadre relative aux droits des peuples autochtones et d'entreprendre une révision intégrale et systématique des lois, des politiques, des programmes, des projets afin de s'assurer qu'ils sont conformes aux dispositions relatives à la Convention 169.

Afin d'adopter une approche pratique pour entreprendre une telle réforme, et afin d'aider à la mise en œuvre d'un plan d'action national sur le droit des peuples autochtones, la présente étude propose de se focaliser sur des réformes suivant trois angles principaux: (1) envisager des réformes de fond au niveau normatif; (2) mettre en place un cadre institutionnel d'encadrement du droit des peuples autochtones; (3) le développement et la mise en œuvre d'un plan national de sensibilisation et de formation.

- A l'heure actuelle le cadre législatif ne prend pas suffisamment en considération le droit à la participation et à la consultation des peuples autochtones. Le développement de dispositions, ou cadres juridiques, afin d'assurer la consultation des peuples autochtones devrait être envisagé. De telles dispositions devraient aussi encadrer les actions de personnes privées ayant des activités affectant les autochtones afin d'assurer que le principe de consultation est respecté.

- La question du foncier est centrale à tout développement du droit des peuples autochtones. Il est nécessaire d'établir une reconnaissance normative du droit à la terre pour les peuples autochtones. Alors que les législations forestière et minière font l'objet d'une grande attention, la réglementation concernant le foncier est désuète et nécessite une profonde réforme. Une telle réforme normative du cadre foncier devrait être accompagnée de la mise en œuvre de procédures permettant l'identification des terres des peuples autochtones, tel que l'utilisation de la cartographie participative.

- Une reconnaissance formelle des peuples autochtones (incluant un droit à l'auto-identification) pourrait jouer un rôle positif. Une telle reconnaissance pourrait avoir un impact bénéfique sur leur visibilité dans les statistiques et les systèmes d'information nationaux. De même, une reconnaissance formelle pourrait simplifier la capacité des différentes institutions étatiques à centraliser leur action en faveur des peuples autochtones et à coordonner leurs initiatives pour répondre aux besoins et aux priorités propres des peuples autochtones.

- Il serait nécessaire d'envisager un processus systématique de consultation des peuples autochtones dans les affaires qui les concernent. Un cadre légal pour encadrer un tel développement serait souhaitable pour assurer son application à l'échelle nationale.

- L'adoption de mesures spéciales de protection contre la pratique de la servitude pour dette devrait être une priorité au niveau législatif. Une action normative est nécessaire pour assurer une prohibition explicite et absolue de la servitude et des prestations obligatoires de services ainsi que l'instauration d'un système de sanctions

en cas de travail forcé des autochtones. La reconnaissance juridique d'une telle infraction marquerait aussi une importante reconnaissance d'une pratique extrêmement détrimentale à l'égard des autochtones.

- Au niveau de la législation du travail, l'adoption d'une réglementation sur le travail des autochtones mettant en valeur leurs connaissances et leurs compétences et instaurant le principe d'égalité de paye et de prohibition de toute forme d'exploitation devrait être envisagée. Cette réglementation devrait aussi tenir compte du recrutement des autochtones dans la fonction publique et suggérer des mécanismes appropriés pour cela. Une telle réglementation devrait notamment affirmer que les autochtones doivent recevoir un salaire égal à celui des autres travailleurs pour un travail de valeur égale et ne doivent pas se voir offrir uniquement les emplois les plus mal rémunérés et le plus souvent temporaires.

- En ce qui concerne le droit à l'éducation, l'adoption d'un plan national autorisant et encourageant une éducation bilingue incorporant le savoir, l'histoire, ainsi que les valeurs et les aspirations des peuples autochtones permettrait le développement de curriculum plus adaptés et participerait à une sensibilisation de la population.

- De manière générale au niveau normatif il est nécessaire de reconnaitre que la situation des peuples autochtones est due à des processus de discrimination endémiques et historiques qui influencent tous les aspects de leur vie quotidienne. Une telle reconnaissance participera à la mise en œuvre de mesures spéciales de protection contre toute forme de discrimination à tous les niveaux, tant pour l'accès aux soins, à l'éducation ou toute autre forme de prestations de services.

AU NIVEAU INSTITUTIONNEL

- Au niveau institutionnel une des priorités est d'assurer l'instauration d'une action coordonnée et systématique visant à maintenir une cohérence entre les diverses institutions gouvernementales qui exercent des responsabilités vis-à-vis des peuples autochtones. Une telle coordination devrait notamment inclure le travail entrepris dans le cadre de la réduction de la pauvreté et inclure cet effort au sein d'une politique nationale de protection et de promotion des droits des peuples autochtones. A l'heure actuelle il existe des initiatives entre les différents ministères mais leur

action manque de coordination. Dans cette perspective l'adoption d'une politique nationale (et interministérielle) de mise en œuvre pourrait permettre le développement d'une action plus coordonnée, efficace et systématique.

- L'établissement d'un point focal ou d'une institution responsable de la gestion des affaires autochtones au niveau national pourrait permettre une meilleure coordination et assurer un point permanent de contact entre les autochtones et le gouvernement. Une telle institution devra inclure la participation directe des peuples autochtones.

- L'instauration de structures et de mécanismes institutionnels visant à garantir la consultation et la participation des peuples autochtones dans toutes les affaires qui les concernent devrait être envisagée (en particulier dans toutes les étapes du processus de mise en œuvre de tout projet de développement les concernant directement, à savoir la planification, la coordination, l'exécution et l'évaluation). Il serait nécessaire de développer un processus systématique de consultation des peuples autochtones dans les affaires qui les concernent.

- Il est essentiel d'assurer que les représentants autochtones puissent participer de manière accrue aux décisions les affectant directement. La création de mécanismes appropriés et efficaces de consultation des peuples autochtones tant au niveau national que local est indispensable à la mise en œuvre de la Convention. Cela implique des questions de gouvernance locale intégrant les peuples autochtones.

- La reconnaissance des institutions autochtones (même non-traditionnelles) permettrait une autogestion institutionnelle au niveau local. Cela implique une reconnaissance officielle des villages et campements autochtones, notamment dans le processus de décentralisation.

- Au niveau des institutions en charge d'établir le cursus d'éducation, il serait nécessaire de revoir l'approche du système éducatif en envisageant une approche éducative particulière aux autochtones, proposer un calendrier scolaire flexible et concevoir des programmes éducatifs adaptés.

- La mise en place de mécanismes d'octroi de pièces d'états civil devrait aussi être une priorité car le manque d'accès à de tels actes entache la possibilité des autochtones à participer à la vie citoyenne du pays.

- Examiner les possibilités de représentation plus adéquate des autochtones dans les institutions publiques, en instaurant par exemple un système de quotas.

ACTIONS DE SENSIBILISATION ET DE FORMATION

- Un atelier de travail sur les notions de consultation et de participation pourrait être envisagé pour approfondir les connaissances sur ces notions. De nombreux acteurs ont fait part de la difficulté à traduire de manière pratique la notion juridique de participation et consultation. Un tel atelier devrait impliquer des acteurs étatiques, des acteurs de la société civile travaillant directement avec les peuples autochtones, des représentants des industries (notamment les sociétés de conservation et d'exploitation industrielle du bois) ayant un impact sur les terres où vivent les autochtones.

- Un travail de sensibilisation auprès des communautés autochtones devrait être envisagé pour assurer la formation et l'amélioration des capacités des communautés et des représentants autochtones ainsi que celles des dirigeants, des responsables gouvernementaux, des organisations de la société civile, des juges, des médias et du grand public.

- Un travail de sensibilisation et de formation sur les droits des peuples autochtones devrait être entrepris auprès des acteurs économiques impliqués dans la gestion des parcs nationaux, des parcs touristiques, des exploitations forestières et minières et autres entreprises d'exploitation des ressources naturelles afin de sensibiliser ces acteurs, de mettre en place un processus d'inclusion des autochtones dans la mise en œuvre de ces différentes entités et dans le partage des bénéfices dégagés par l'exploitation des ressources naturelles et du tourisme.



Photo: The Rainforest Foundation UK

Annexes

ANNEXE 1: LISTE DES LOIS REVUES[34]

- **Constitution de la République Centrafricaine,** 2004

- **Droit Foncier**
  - *loi n° 60.136 du 27 mai 1960 fixant le régime domanial et foncier de la République Centrafricaine* (abrogée);
  - loi n° 63/441 du 09 Janvier 1964 relative au domaine national.

- **Ressources naturelles**
  - *loi n° 90/003 du 09 juin 1990 portant Code Forestier* (abrogée);
  - Loi n° 08.022 du 17 octobre 2008 portant Code Forestier en République Centrafricaine;
  - Loi n° 9-005 du 29 avril 2009 portant Code Miner;
  - Loi n° 06.001 du 12 avril 2006 portant Code de l'eau de la République Centrafricaine.

- **Santé et sécurité sociale**
  - Loi n° 89.003 fixant les principes généraux relatifs à la santé publique;
  - Décret n° 09.116 fixant les modalités d'application de la loi portant code de sécurité sociale.

- **Education et culture**
  - *Ordonnance n° 84/031 du 14 mai 1984 portant organisation de l'enseignement;*
  - Loi n° 97.014 portant orientation de l'éducation;
  - Loi n° 06.002 portant Charte Culturelle;
  - Arrêté ministériel du 1 août 2003 portant interdiction d'exploitation et/ou d'exportation des traditions orales des minorités culturelles de Centrafrique à des fins commerciales.

34 Dans un souci de proposer une analyse exhaustive ainsi que dynamique des évolutions récentes l'étude s'est penchée sur des textes ayant été abrogés récemment, les textes abrogés revus sont indiqués en italiques.

- **Elevage**
  - Décret n° 62-239 contre le braconnage en période de transhumance (1962);
  - Loi n° 60 126 contre le braconnage des transhumants (1960);
  - Loi n° 65 61 portant réglementation de l'élevage en République Centrafricaine (1965).

- **Environnement**
  - Loi n° 07.018 du 28 décembre 2007 portant Code de l'Environnement de la République Centrafricaine.

- **Faune**
  - Loi n° 84/045 du 2 juillet 1984 relative à la protection de la faune et à la réglementation de la chasse;
  - Ordonnance n° 85.005 portant fermeture de la chasse à l'éléphant;
  - Ordonnance n° 84.045 portant protection de la faune sauvage et réglementant l'exercice de la chasse;
  - Loi n° 61 281 règlementant la chasse et les produits de la chasse à caractères commercial;
  - Loi n° 60 104 portant remaniement de la zone d'intérêt cynégétique, des parcs nationaux et réserves de la faune;
  - Ordonnance n° 71/090 réglementant l'exercice de la Pêche et la Salubrité des Eaux en République Centrafricaine.

- **Autres**
  - Loi n° 10.001 du 6 janvier 2010 portant Code Pénal Centrafricain;
  - Loi n° 10.002 du 6 janvier 2010 portant Code de procédure Pénale Centrafricain;
  - Loi n° 97.013 portant Code de la Famille;
  - Loi n° 09.004 portant Code du Travail de la République Centrafricaine;
  - Ordonnance n° 88/006 du 12 février 1988 relative à l'organisation des collectivités territoriales et des circonscriptions administratives.

ANNEXE 2: LISTE DES INTERLOCUTEURS RENCONTRÉS

Nom	Institution / Organisation	Fonction
Dieudonné Abakar NYAKANDA	Haut Commissariat aux Droits de l'Homme et à la Bonne Gouvernance	Haut Commissaire
MOKOLE	Assemblée Nationale	Député
Théodore MBARO	Ministère des Eaux et Forêts, Chasse et Pêche	Directeur Général
Etienne DARY	Ministère des Affaires Sociales	Directeur Régional N°1
Clément NGOAKA	Ministère de l'Education	Directeur Général de l'Enseignement
Paul BELLAMY	BINUCA	Officier Droits de l'Homme
Cendri-Mignot MOUTE	Observatoire Centrafricain des Droits de l'Homme (OCDH)	Chargé de Programme
Pierre SIOVENE	Syndicat	Secrétaire Général de l'Union des syndicats des travailleurs centrafricains
KOUDOUNGUERE	ONG Mbororo	Coordonnateur
Jean Bernard YARISSEM	WWF	Chargé de Programme
Rodrigue NGONZO	Foresterie Communautaire	Consultant
Saint Jérôme SITAMON	Maison de l'Enfant et de la Femme Pygmées (MEFP)	Coordonnateur adjoint
Augustin DONGOLA	UNESCO	Directeur Division de l'Education des Sciences Sociales et Humaines
Jean Jacques MATHAMALE	Centre pour l'Information Environnementale et le Développement Durable (CIEDD)	Coordonnateur Consultant local de l'OIT
Pauline KOTI	Association pour la Défense des Intérêts des BaAkas de Centrafrique (ADIBAC)	Coordonnatrice

ANNEXE 3 : BIBLIOGRAPHIE

- Barume A., « Forêts communautaires dans le Bassin du Congo: Quelques défis majeurs et leçons disponibles » (Taking stock of smallholders and community forestry, Montpellier France, March 24-26, 2010);

- Barume, A., « Protection constitutionnelle, législative et administrative des peuples autochtones en République Centrafricaine » (Projet OIT, 2010, non publié);

- Commission africaine des droits de l'Homme et des Peuples, « 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 CADHP, lors de sa 34e session, en 2003 » (Publié en 2005 par la CADHP et l'IWGIA);

- Commission africaine des droits de l'Homme et des Peuples, « Rapport du Groupe de Travail de la Commission Africaine sur les populations/communautés autochtones, Visite de recherche et d'information en République Centrafricaine, 15 – 28 Janvier 2007 » (Publié par ACHPR et IWGIA – 2009);

- Ministère de l'Education Nationale, Secrétariat Technique Permanent (STP), Projet d'Appui au Programme Sectoriel de l'Education (PAPSE): Cadre de Planification en faveur des peuples autochtones: Cas des «PYGMEES AKA », Rapport Final, Bangui, mars 2009;

- Nelson J., « Complexe d'aires protégées de Dzanga, République centrafricaine: Rapport des consultations auprès des communautés » (FPP, 2008);

- Giolitto A., Etude des cas de discrimination, abus et violations des droits de l'homme envers les pygmées Aka de la Lobaye, République Centrafricaine (COOPI, CARITAS et OCDH, 2006);

- Henriksen J., Key Principles in Implementing ILO Convention No. 169 (OIT, 2008);

- OIT, Monitoring Indigenous and Tribal Peoples' Rights through ILO Conventions: A compilation of ILO supervisory bodies' comments (2010);

- OIT, Le Droit des Peuples Autochtones et Tribaux dans la Pratique: Un Guide sur la Convention No. 169 de l'OIT (2009);
- OIT, Bonnes pratiques de la mise en œuvre de la Convention N° 169 de l'OIT en matière d'éducation. Cas de l'éducation des enfants Baka dans la commune rurale de Mbang (Cameroun), OIT, 2008;
- OIT, "Eliminating Discrimination against Indigenous and Tribal Peoples in Employment and Occupation – a Guide to ILO Convention No. 111" (OIT, 2007);
- The Rainforest Foundation UK, « Plan de gestion du parc national de Mbaéré-Bodingué: contribution des communautés locales et autochtones et de la société civile centrafricaine pour une gestion durable des ressources forestières et de l'environnement » (Bangui: mai 2011);
- The Rainforest Foundation UK, Rapport sur la situation des peuples autochtones des forêts de la République Centrafricaine (janvier 2009);
- Sitamon, SJ et al, « Les Ba'aka de la Reserve Spéciale de Dzanga-Sangha, Rapport de consultation » (2006);
- Sitamon et al, Rapport des peuples autochtones de la RCA au Forum International des peuples autochtones en Afrique centrale, avril 2007;
- Thornberry F. et Viljoen F., Overview Report of the Research Project by the International Labour Organization and the African Commission on Human and Peoples' Rights on the constitutional and legislative protection of the rights of indigenous peoples in 24 African countries, OIT et CADHP, 2009;
- Woodburne O. et Nelson J., « Sauvegarder les droits communautaires dans les programmes de protection du climat et des forêts en République centrafricaine » (Forest Peoples Programme, juin 2010).

ANNEXE 4: REMERCIEMENTS

Nous exprimons nos remerciements à tous ceux qui ont fourni des informations ou de l'aide pour cette étude, en particulier tous les interlocuteurs de l'État centrafricain, de la société civile et des agences et ONG internationales qui ont contribué à cette initiative avec enthousiasme et intérêt. L'auteur est particulièrement reconnaissant au Haut Commissaire aux Droits de l'Homme et à la Bonne Gouvernance, Mr. Dieudonné Abakar Nyakanda, pour sa disponibilité et son soutien. Cette étude n'aurait pas été possible sans le soutien logistique de la Maison de l'Enfant et de la Femme Pygmées. Nous sommes particulièrement reconnaissants à l'assistance extrêmement efficace et professionnelle offerte par Hermence Guylène Ngouzoumandji.

Cette publication a été réalisée en collaboration avec PRO 169 de l'Organisation Internationale du Travail (OIT), Genève, avec le soutien de l'Initiative Européenne pour la Démocratie et les Droits de l'Homme (IEDDH)



The Rainforest Foundation UK

Registered Charity No. 1138287
Registered Company No. 7391285

233A Kentish Town Road
London NW5 2JT
United Kingdom

Tel +44 (0) 20 7485 0193
Fax +44 (0) 20 7485 0315

www.rainforestfoundationuk.org