

L'APPLICATION DE LA DECLARATION DES NATIONS UNIES SUR LES DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES: UNE QUASI-NEGATION DE LA RECONNAISSANCE DES PEUPLES DU PACIFIQUE

*Hervé Raimana Lallemand-Moe**

Selon l'UNESCO, les peuples autochtones sont au nombre de 370 à 500 millions. Ils représentent plus de la moitié de la diversité culturelle du monde et ont créé et parlent la majorité des quelque 7 000 langues vivantes. La prise en compte de ces peuples en droit international a été longue mais son point culminant a été l'adoption de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones le 13 septembre 2007. Instrument de droit souple visant à protéger les peuples autochtones de l'extinction, son interprétation contemporaine conduit à une exclusion de nombreux peuples se qualifiant comme autochtones, particulièrement dans l'Océan Pacifique.

According to UNESCO, indigenous peoples number 370 to 500 million. They represent more than half of the world's cultural diversity and have created and speak the majority of some 7,000 living languages. It took a long time to recognise these peoples in international law, but it was substantially achieved with the adoption of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples in 2007. This legal instrument aimed at protecting from extinction, indigenous peoples from all around the world. Nevertheless, its present interpretation leads to the exclusion of many peoples qualifying as indigenous, particularly in the Pacific Ocean area.

* Hervé Raimana Lallemand-Moe est docteur en droit public de l'Université de la Polynésie française (UPF). Chercheur associé au laboratoire Gouvernance et Développement Insulaire (GDI – UPF) et au Centre de Droit International (CDI – Lyon III), ses thèmes de prédilection sont le droit de l'environnement et le droit des collectivités des Outre-mer, notamment pour celui applicable en Polynésie française.

I INTRODUCTION

Préoccupée par le fait que les peuples autochtones ont subi des injustices historiques à cause, entre autres, de la colonisation et de la dépossession de leurs terres, territoires et ressources, ce qui les a empêchés d'exercer, notamment, leur droit au développement conformément à leurs propres besoins et intérêts¹.

Ce 6^e alinéa du préambule de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones du 13 septembre 2007² décrit le lien historique ayant uni de force la plupart des peuples autochtones à la colonisation de puissances étatiques tierce et ce dans le monde entier, des Touaregs de l'Afrique en passant par les Mohawks d'Amérique et les Aïnous d'Asie jusqu'aux Kanaks dans le Pacifique, pour ne citer qu'une fraction de ces premières nations³. Selon les Nations unies on évalue les peuples autochtones à 5% de la population mondiale et il existe approximativement deux mille peuples autochtones⁴.

La déclaration précitée intitulée en anglais «*Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*» (ci-après UNDRIP) est un texte de droit souple de l'organisation des Nations unies (ONU) de 25 alinéas introductifs et 46 articles. Il a été adopté par l'intermédiaire de la résolution A/61/L.67 par l'Assemblée Générale des Nations unies, le jeudi 13 septembre 2007. Contrairement aux Conventions 107 et 169 sur les droits des populations indigènes et tribales de l'Organisation internationale du travail (pour information non ratifié par la France), la déclaration UNDRIP n'est pas un traité international et ne produit pas d'effet en tant que tel. Cependant cette déclaration se fonde en réalité sur de nombreux instruments internationaux déjà adoptés par la communauté internationale et constitue ainsi un recueil des droits rattachés aux peuples autochtones. 144 États de la communauté internationale s'étaient prononcés favorablement contre 4 voix de l'Australie, le Canada, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis, qui ont depuis lors reconnu la déclaration. Il faut aussi noter 11 abstentions et 34 États qui n'ont pas désiré être présents lors du vote dont la totalité des petits États insulaires du Pacifique à l'exception des États fédérés de Micronésie.

1 *Déclaration des Nations Unies sur les Droits des Peuples Autochtones*, Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 13 septembre 2007 [sans renvoi à une grande commission (A/61/L.67 et Add 1)].

2 Ibid.

3 V Dwayne Mamo (ed) *The Indigenous World 2020* (34th ed, IWGIA, April 2020).

4 Nations Unies, Conférence mondiale sur les droits de l'homme, Comité préparatoire, A/Conf.157/PC/63/Add.11, 20 avril 1993, p 2.

Pour rappel, il existe un grand nombre d'entités aux statuts juridiques différenciés dans l'Océan Pacifique:

- 15 États: l'Australie, Fiji, les Îles Salomon, Kiribati, Nauru, la Nouvelle-Zélande (Aotearoa), la Papouasie Nouvelle-Guinée, Samoa, le Timor Leste, Tonga, Tuvalu, Vanuatu, les États fédérés de Micronésie, Palau, et la République des îles Marshall (ces trois derniers pays étant des États associés avec les États-Unis d'Amérique au travers du «Compact of Free Association⁵»);
- 2 autres territoires sont dans une situation intermédiaire de «Pays associé⁶» avec les îles Cook et Niue, tous les deux liés à la Nouvelle-Zélande;
- En laissant de côté les deux pays en libre association susmentionnés, 10 territoires insulaires du Pacifique non souverains sont rattachés à différentes puissances administrantes.
 - En ce qui concerne les États-Unis d'Amérique on retrouve tout d'abord Guam, un territoire non incorporé – ce n'est pas un État fédéral – et organisé au sens où une partie de la Constitution fédérale s'y applique. Il est aussi possible de citer l'État fédéré de Hawaii, 50^e État fédéré des États-Unis d'Amérique et dont la dernière constitution date de 1978. Les deux derniers territoires américains du Pacifique sont les Îles Mariannes du nord, un territoire du Commonwealth américain au niveau d'autonomie plus élevé avec des institutions locales, ainsi que les Samoa Américaines, un territoire non incorporé et non-organisé;
 - L'île de Pâques (Rapa nui) est une province de la région de Valparaiso du Chili. Un Gouverneur est nommé par le gouvernement chilien;
 - Pitcairn est un territoire d'Outre-mer rattaché au Royaume-Uni. La Reine d'Angleterre y est représentée par un gouverneur. Un haut-commissaire est basé en Nouvelle-Zélande;

5 Compact of Free Association: Agreement between the United States of America and the Marshall Islands Amending the Agreement of June 25, 1983, concerning the Compact of Free Association, As Amended Signed at Majuro April 30, 2003; Agreement between the United States of America and Micronesia Amending the Compact of Free Association of October 1, 1982, As Amended Signed at Palikir May 14, 2003; Agreement between the United States of America and Palau, 100 Stat 3672 Public Law 99-658—Nov 14, 1986, Public Law 99-658 99th Congress.

6 A propos de cette notion polémique souvent rattachée à celle d'État associé, v A Moyrand *Droit institutionnel de la Polynésie française* (l'Harmattan, coll Portes Océanes, 2012) 256p; L Havard "L'Etat associé: recherches sur une nouvelle forme de l'Etat dans le Pacifique Sud" (Thèse soutenue à l'Université de Bordeaux, 2016) 631.

- Tokelau est un territoire insulaire rattaché à la Nouvelle Zélande et la Reine d'Angleterre y est représentée par un administrateur nommé par le Ministre néo-zélandais des affaires étrangères;
- Les trois derniers territoires non souverains du Pacifique sont rattachés à la République française. Il s'agit tout d'abord de la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et Wallis et Futuna.

L'ensemble des territoires susmentionnés comprend des peuples:⁷

... 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;» et qui «(...) 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.

Et pourtant la plupart d'entre eux se voient déniés en pratique le statut de «peuples autochtones» au sens de la UNDRIP. Ainsi, à propos des collectivités françaises des Outre-mer, la Commission nationale consultative des droits de l'homme a pu énoncer dans l'un de ses avis que sur la base des critères onusiens généralement retenus⁸: «(..) seuls les Kanak de Nouvelle-Calédonie et les Amérindiens de Guyane sont des peuples autochtones de la République française»⁹. Mais pourquoi réfuter le statut d'autochtones à tant de peuples dans le Pacifique?

Cette situation pour le moins étrange s'explique principalement par la nébulosité de la notion d'autochtone dans la UNDRIP (I), et par conséquent l'application de critères arbitraires pour combler ce vide (II).

II L'ABSENCE DE DEFINITION DES PEUPLES AUTOCHTONES DANS LA DECLARATION

Qu'ils soient originaires de la Mélanésie, Micronésie ou de la Polynésie, les peuples du Pacifique sont nombreux (A). Cependant, ils ne peuvent théoriquement

7 C169 - Convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989, Adoption: Genève, 76ème session CIT (27 juin 1989), art 1^{er} (a) et (b).

8 J Martinez Cobo *Etude du problème de la discrimination à l'encontre des populations autochtones, Conclusions, propositions et recommandations*, Genève, Nations unies, 1986, E/CN.4/Sub.2/1986/7 Add.4.

9 CNCDDH, *Avis sur la place des peuples autochtones dans les territoires ultramarins français: la situation des Kanak de Nouvelle-Calédonie et des Amérindiens de Guyane*, Journal Officiel du 12 mars 2017 - Numéro 61.

pas être tous qualifiés de «peuple autochtones, notamment du fait d'une absence de définition stricte de la notion (B) et fortiori du choix arbitraire de certains critères d'identifications comme nous le verrons dans la 2nd partie de cette étude.

A Un Etat des Lieux des Peuples du Pacifique

Si l'on doit de manière imparfaite présenter les différents peuples des territoires précités du Pacifique, il est possible d'énumérer la liste suivante: Aborigènes (Australie), ITaukei (Fidji), Mélanésien (îles Salomon), I-Kiribati (Kiribati), Nauruans (Nauru), Maori (Nouvelle-Zélande), Papous (Papouasie Nouvelle-Guinée), Tagata Samoa (Samoa et Samoa américaines), Tetum et autres (Timor Leste), Tongiens (Tonga), Tuvaluans (Tuvalu), Ni-Vanuatu (Vanuatu), Micronésien (États fédérés de Micronésie), Paluans (Palau), Marshallais (îles Marshall), Maori (îles Cook), Niouéens (Niue), Chamorro (Guam et îles Mariannes du nord), Kanaka Maoli (Hawaii), Rapanuis (île de Pâques), Pitcairnaise (Pitcairn), Tokelauan (Tokelau), Kanaks (Nouvelle-Calédonie), Maohi (Polynésie française), Wallisiens et Futuniens (Wallis et Futuna)¹⁰. Cette liste est définitivement limitative dès lors qu'elle ne comprend qu'une fraction des différents peuples présents dans l'Océan Pacifique, notamment dans la zone mélanésienne où des centaines de langues et différents groupes culturels peuvent se côtoyer, à l'instar des îles Salomon où on peut en moyenne retrouver une langue différente par tranche de 3000 habitants¹¹. Par ailleurs, du fait de cette grande diversité, des regroupements postérieurs autour d'une langue véhiculaire ou d'une nationalité distincte ont pu être réalisés¹², rendant ainsi beaucoup plus discret les nombreux peuples distincts de certains territoires océaniques.

Malgré cette grande multiplicité, les peuples susmentionnés présentent des caractéristiques communes. La première est bien évidemment le fait que ce sont les populations précitées qui ont découvert et peuplé ces différents territoires de -40 000 ans avant notre ère, à 1000 ans après notre ère¹³, soit bien avant l'arrivée des

10 A propos des peuples autochtones ou minoritaires, v Organisation non gouvernementale *Minority Rights Group International*, site internet: <<https://minorityrights.org/>>.

11 V not Claire Moysse-Faurie «Langues minoritaires et politiques linguistiques: le cas des langues océaniques» in *Mémoires*, n°8, Société de Linguistique de Paris, 1999, p 79-104.

12 A l'instar des Wantoks dans la région mélanésienne ou «Wantokisme» v Fiona Hukula «Kinship and relatedness in urban Papua New Guinea» in (2017) *Journal de la Société des Océanistes*, 144-145, 159-170.

13 V Éric Conte «Le Pacifique d'avant le contact: un espace de culture globale?» in *Hermès La Revue*, 2013/1 (n° 65), p 27-29.

puissances européennes dans la zone au XVI^e siècle puis leur installation progressive dans celle-ci¹⁴.

Ces puissances exogènes – exploratrices en premier lieu puis rapidement colonisatrices – représentent la 2^e caractéristique commune des peuples du Pacifique: la colonisation. Ainsi, aux relations diplomatiques initiales, se juxtaposèrent rapidement des relations de domination des populations locales et d'affrontements entre les puissances européennes. Ces dernières se partagèrent la région, à l'instar de ce qui avait été accompli ailleurs dans le monde. Il est ainsi notamment possible de citer la France (pour le Royaume de Tahiti, Wallis et Futuna, la Nouvelle-Calédonie, les îles Marquises), le Royaume-Uni (pour Fidji, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la Papouasie orientale, les Îles Salomon, les Nouvelles-Hébrides), l'Allemagne (pour Samoa, la Papouasie orientale, l'archipel Bismarck, Palau, les Îles Mariannes, Nauru, les Îles Marshall), les États-Unis d'Amérique (pour Guam, Samoa et Hawaï) et le Japon (pour les Îles Carolines, Marshall, Palau, Mariannes)¹⁵. La colonisation fût très différente en fonction des territoires et des puissances colonisatrices en cause. Les territoires insulaires les plus isolés – sans grand intérêt stratégique à l'époque – furent préservés d'un peuplement massif de colons, même si cela ne les sauva pas d'agressions militaires commises par les européens¹⁶. Les territoires les plus grands, à l'instar de l'Australie, la Nouvelle-Zélande ou encore la Nouvelle-Calédonie, vont s'imposer en tant que colonie de peuplement, ce qui entraînera d'importants conflits avec les peuples locaux¹⁷.

Après la 2nd guerre mondiale et le mouvement de décolonisation global poussé par l'Organisation des Nations unies, les cartes océaniques vont être rebattues avec un retrait de l'influence des puissances colonisatrices du passé. C'est la 3^e et dernière caractéristique commune des peuples du Pacifique: la segmentation dans leur relation avec le pouvoir institutionnel. On peut ainsi distinguer différentes configurations contemporaines de relation des peuples autochtones avec leurs

14 Sarah Mohamed-Gaillard *Histoire de l'Océanie. De la fin du XVIII^e siècle à nos jours* Armand Colin «U» 2015, 240 p.

15 Martin Préaud «Peuples autochtones dans le Pacifique, Héritages coloniaux et gouvernance autochtone» in Irène Bellier *Peuples Autochtones dans le Monde: Les Enjeux de la reconnaissance* (L'Harmattan, 2013) 113-130.

16 A l'instar des guerres d'annexions de la France dans les archipels de la Polynésie française V Renaud Meltz «Du protectorat à l'annexion. La lente «pacification» des Îles Sous-le-Vent (Polynésie), 1880-1897» in *Monde(s)*, 2013/2 (N° 4), p 233-250.

17 «Chapitre 6 - La mise en place de sociétés coloniales» in *Histoire de l'Océanie. De la fin du XVIII^e siècle à nos jours* sous la direction de Mohamed-Gaillard Sarah (Armand Colin, 2015) 82-96.

institutions¹⁸. En reprenant les différents statuts des États susmentionnés de notre partie introductive, il est possible de réaliser les regroupements suivants, en prenant en compte avant tout le critère du contrôle des institutions politiques locales mais aussi la facette démographique et électorale:

- 1° Les États souverains où les peuples autochtones sont minoritaires (Australie, Nouvelle-Zélande);
- 2° Les États souverains où les peuples autochtones sont dominants (Fiji, les Îles Salomon, Kiribati, Nauru, la Papouasie Nouvelle-Guinée, Samoa, le Timor Leste, Tonga, Tuvalu, Vanuatu, les États fédérés de Micronésie, Palau, et la République des îles Marshall);
- 3° Les territoires non souverains où les peuples autochtones sont minoritaires (Nouvelle-Calédonie, île de Pâques, Îles Mariannes du nord, Hawaii);
- 4° Les territoires non souverains où les peuples autochtones sont majoritaires (Polynésie française, Wallis et Futuna, Tokelau, Pitcairn, Samoa américaines, Guam, îles Cook, Niue).

B Une Notion Protéiforme de «Peuples Autochtones»

«Autochtones», «indigènes», «peuples premiers», «premières nations», «aborigènes», etc. Tant de mots utilisés pour définir une même notion, en apparence simple pourtant dénuée de définition légale stricte, même si le terme «Autochtone» s'est imposé en français alors que c'est celui de *indigenous* qui est utilisé en anglais¹⁹.

Lato sensu, il s'agit de l'habitant primitif d'un pays, mais il faut préciser qu'il est aussi parfois utilisé pour les animaux, ce qui rajoute à la nébulosité juridique de la notion. En ce qui concerne les êtres humains, il peut ainsi s'agir des²⁰

premiers occupants d'un pays ou d'une région que des éléments non autochtones sont venus coloniser ou conquérir et sur lequel les descendants de ceux-ci détiennent

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

19 Irène Bellier «Les droits des peuples autochtones. Entre reconnaissance internationale, visibilité nouvelle et violations ordinaires» 2018/1 (n° 206) *L'Homme & la Société*, 137-174.

20 Fernand Van Langenhove «Le Problème de La Protection Des Populations Aborigènes Aux Nations Unies (Volume 89)» in *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, Brill Reference Online, 2 Aug 2021.

actuellement le pouvoir. Ils représentent donc, par rapport à ceux-ci, une population que sa civilisation inférieure a réduite à un état de subordination.

On oppose ainsi ici les populations ayant occupé en premier un territoire, à celles l'ayant postérieurement colonisé. Cette acception entraîne de fait l'assimilation des populations autochtones aux minorités, c'est-à-dire un sous-système ayant un pouvoir mineur par rapport à celui du sous-système majoritaire, la majorité pouvant imposer plus de contraintes aux minorités qu'elle n'en reçoit d'elles²¹.

Les critères de temporalité et de domination ne sont pas les seuls éléments du faisceau d'indices permettant de définir la notion d'autochtone. Celle-ci est profondément liée à l'appartenance à un groupe ethnique, c'est-à-dire

une collectivité qui se définit elle-même et est définie par les autres en fonction de critères ethniques, c'est-à-dire par l'existence d'un ou de plusieurs traits communs tels que la langue, la religion, l'origine tribale, la nationalité ou la race et le fait que ses membres partagent le même sentiment d'identité.

Si certains auteurs présentent les peuples autochtones comme ne présentant pas «de traits distinctifs substantiels»²² par rapport à la notion de «groupe ethnique» précitée, force est de constater que se dégage un consensus international sur les liens intrinsèques de ces peuples avec leur environnement, notamment au travers de leur culture et connaissances traditionnelles permettant potentiellement de lutter contre les changements climatiques²³.

La Résolution du Parlement européen du 3 juillet 2018 sur la violation des droits des peuples autochtones dans le monde, y compris l'accaparement des terres²⁴ est une bonne synthèse des éléments d'identification les plus récurrents à cet égard. Ainsi sont rappelés dans les considérants préliminaires que:

les peuples autochtones représentent, selon les estimations, 370 millions de personnes réparties dans plus de 70 pays, soit 5% de la population mondiale, et qu'il existe au moins 5000 peuples autochtones différents [mais surtout qu'ils] entretiennent un lien

21 Vincent Lemieux «Les minorités et l'Etat: quelques propositions générales» in *Minorités et Etat* (Presses universitaires de Bordeaux et presses de l'Université Laval, 1986) 9.

22 Yadh Ben Achour «Souveraineté Étatique et Protection Internationale Des Minorités (Volume 245)» *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, Brill Reference Online, 2 Aug 2021.

23 Martin Betsan «Pour un usage «responsable» de la Terre: leçons de la zone pacifique» in 2019/HS18 (n° spécial) *Revue juridique de l'environnement* 121-128.

24 Résolution du Parlement européen du 3 juillet 2018 sur la violation des droits des peuples autochtones dans le monde, y compris l'accaparement des terres (2017/2206(INI)), *Journal Officiel* du 8 avril 2020, Numéro C118, Page 0015.

particulier avec la terre sur laquelle ils vivent et leur environnement, qu'ils utilisent les ressources naturelles disponibles pour établir des systèmes uniques de connaissance, d'innovation et de pratiques, systèmes qui à leur tour façonnent une part fondamentale de leur identité et de leur spiritualité et sont d'une grande importance pour la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité; que les connaissances traditionnelles des peuples autochtones ont sensiblement contribué au développement de l'humanité; que la commercialisation et la marginalisation des connaissances des peuples autochtones menacent le rôle de ces peuples en tant que détenteurs et gardiens ancestraux de ces connaissances.

A propos des changements climatiques, il est aussi énoncé dans la résolution susmentionnée que:²⁵

les territoires traditionnellement habités par des peuples autochtones recouvrent environ 22 % des terres émergées et hébergeraient 80 % de la biodiversité mondiale; que les réserves autochtones constituent une importante barrière contre la déforestation; que les forêts tropicales habitées par des peuples autochtones et d'autres populations locales contribuent à stocker le carbone dans le biome des forêts tropicales et constituent donc un élément important des stratégies de lutte contre le changement climatique.

Si le droit s'est progressivement emparé du sujet des peuples autochtones, il s'agissait avant tout de protéger ces groupes spécifiques. On peut ainsi citer la convention de l'Organisation internationale du Travail de 1957, n° 107, concernant la protection et l'intégration des populations indigènes, celle de 1989, n° 169, concernant les peuples indigènes et tribaux. Comme vu en introduction, les dispositions de l'article 1^{er} de la Convention n° 169 tentent de définir l'autochtonie en synthétisant différents éléments institutionnels, ethnique et d'antériorité mais cette description ne s'imposera pas dans les textes postérieurs²⁶, dont notamment la déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, adoptée par l'Assemblée générale le 13 septembre 2007.

*

25 Sur la relation Union européenne et peuples autochtones, v not Irène Bellier «L'Europe et les droits des peuples autochtones» in (2020) 50 *Ethnologie française* 513-528.

26 Cette convention n'ayant été ratifiée que par 23 États. V Irène Bellier, Leslie Cloud et Laurent Lacroix *Les droits des peuples autochtones. Des Nations unies aux sociétés locales* (L'Harmattan, 2017).

La zone de l'océan Pacifique comprend des peuples autochtones ayant exploré et occupé ces territoires insulaires il y a plus de 1000 ans avant toute incursion des puissances coloniales européennes. La réappropriation par le droit international de la notion d'autochtonie dans le but d'octroyer à ces peuples dans le monde entier des droits collectifs et ainsi de les protéger, notamment au travers de la UNDRIP, a pourtant eu des effets pervers qu'il convient de présenter.

III DES CRITERES DE FACTO NEGATIONNISTES A L'ENCONTRE DE BEAUCOUP DE PEUPLES AUTOCHTONES DU PACIFIQUE

L'absence de définition stricte de la notion de peuple autochtone, si elle semble en apparence convenir aux populations intéressées, entraîne des effets d'exclusion par la priorisation de certains critères d'identification par rapport à d'autres (A), ce qui rajoute à la méfiance des peuples du Pacifique à l'égard de la UNDRIP (B).

A Un Critère Réducteur de «Non-dominance»

Aucune définition précise n'a été formalisée dans la UNDRIP. Selon la Commission nationale consultative des droits de l'homme:²⁷

les peuples autochtones eux-mêmes se sont opposés à l'adoption d'une définition officielle, en soulignant qu'il était nécessaire de faire preuve de souplesse et de respecter le désir et le droit de chaque peuple de se définir lui-même en tant que tel.

Cependant la Commission admet aussi que:²⁸

les conclusions de José Martinez Cobo, en tant que rapporteur de la sous-commission des droits de l'homme des Nations unies, traduisent une sorte de consensus autour d'une "définition de travail" composée d'une pluralité de critères.

Si les peuples autochtones ne désiraient donc pas être encadré dans un carcan limitatif, un consensus international sur des critères spécifiques fût *de facto* appliqué.

Le professeur de sociologie équatorien José Martinez Cobo a été nommé en 1971 rapporteur spécial des Nations unies sur la discrimination à l'encontre des populations autochtones par l'ancienne Commission aux droits de l'homme et est

27 CNCDH, *Avis sur la place des peuples autochtones dans les territoires ultramarins français: la situation des Kanak de Nouvelle-Calédonie et des Amérindiens de Guyane*, Journal Officiel du 12 mars 2017 - Numéro 61.

28 Ibid.

considéré comme un des pionniers concernant la codification de droits des peuples autochtones²⁹. Dans une étude, il énonce ainsi que:³⁰

Par communautés, populations et nations autochtones, il faut entendre celles qui, liées par une continuité historique avec les sociétés antérieures à l'invasion et avec les sociétés précoloniales qui se sont développées sur leurs territoires, s'estiment distinctes des autres segments de la société qui dominant à présent sur leurs territoires ou parties de ces territoires. Elles constituent maintenant des segments non dominants de la société et elles sont déterminées à préserver, développer et transmettre aux futures générations leurs territoires ancestraux et leur identité ethnique, qui constituent la base de la continuité de leur existence en tant que peuples, conformément à leurs propres modèles culturels, à leurs institutions sociales et à leurs systèmes juridiques.

On retrouve ici les critères classiques rattachés à la notion de «peuple autochtone» que nous avons pu préalablement examiner, plus précisément:

- 1° Un critère temporel, soit des populations occupant les territoires concernés avant une phase de colonisation par des puissances exogènes;
- 2° Un critère ethnique, soit des populations s'estimant distinctes des populations colonisatrices sur le plan culturel, ethnique ou juridique;
- 3° Un critère de pouvoir, soit des populations en situation de non-dominance au sein de leur territoire face aux populations les ayant colonisés.

Que ce soit pour le critère temporel, ethnique ou relatif au pouvoir, le point central est incontestablement la colonisation et les rapports qu'entretiennent les peuples autochtones à celle-ci. Cela pose d'ores et déjà un problème simple: l'absence de colonisation entraîne-t-elle une négation de l'autochtonie dans son territoire? Cela écarterait automatiquement les Tongiens du groupement des peuples autochtones, dès lors qu'ils sont le seul territoire à ne pas avoir été colonisé par une puissance européenne³¹.

29 Irène Bellier et Veronica Gonzales-Gonzales «Peuples autochtones. La fabrique onusienne d'une identité symbolique» in (2015) *Mots. Les langages du politique*, n° 108.

30 José Martinez Cobo, Etude du problème de la discrimination à l'encontre des populations autochtones, Conclusions, propositions et recommandations, Genève, Nations unies, 1986, E/CN.4/Sub.2/1986/7 Add.4.

31 Sela Jane Hopgood "Tonga Was Never Colonised, So Why Does It Feel So Colonised?" Vice, February 19, 2019.

La UNDRIP reprend globalement ces 3 critères. Le critère temporel tout d'abord, en rappelant que:

... les peuples autochtones ont subi des injustices historiques à cause, entre autres, de la colonisation et de la dépossession de leurs terres, territoires et ressources, ce qui les a empêchés d'exercer, notamment, leur droit au développement conformément à leurs propres besoins et intérêts (al 7).

le critère ethnique ensuite en précisant qu'il faut:

... promouvoir les droits intrinsèques des peuples autochtones, qui découlent de leurs structures politiques, économiques et sociales et de leur culture, de leurs traditions spirituelles, de leur histoire et de leur philosophie, en particulier leurs droits à leurs terres, territoires et ressources (al 8).

le critère de pouvoir enfin, en précisant que «(...) les peuples autochtones s'organisent pour améliorer leur situation sur les plans politique, économique, social et culturel et mettre fin à toutes les formes de discrimination et d'oppression partout où elles se produisent» (al 10). Les 45 articles suivants de la UNDRIP se consacrent uniquement à la protection des peuples autochtones. Celle au regard des droits de l'homme (art 1^{er} et 2), de leur droit à l'autodétermination (art 3 et 4) et de leurs relations administratives et institutionnelles au sein d'un État (arts 5 à 40). La Déclaration se clôt par les obligations d'exécutions par les organes de l'ONU (art 41 et 42), mais surtout par le rappel de principes de droit international tels que l'intégrité territoriale d'un État souverain (arts 43 à 45).

Si l'on suit les critères appliqués de fait pour identifier un peuple autochtone (temporel, ethnique et relatif au pouvoir), indépendamment du statut juridique des États ou collectivités concernées, ne ressortissent à la définition susmentionnée que 6 territoires océaniques sur 27: l'Australie (Aborigènes), la Nouvelle-Zélande (Maori), la Nouvelle-Calédonie (Kanaks), l'île de Pâques (Rapanuis), Îles Mariannes du nord (Chamorro), Hawaïi (Kanaka Maoli). *A fortiori* sont donc exclus des dispositions de la UNDRIP les 21 autres territoires, qui peuvent d'ailleurs intégrer plusieurs peuples reconnus localement comme étant autochtones.

Si cette exclusion peut paraître étrange et n'est pas explicitement reconnue en tant que telle, Siegfried Wiessner résume bien l'objectif central de la UNDRIP en précisant que la:³²

32 Siegfried Wiessner *La Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones*, United Nations Audiovisual Library of International Law, United Nations, 2009.

conquête coloniale et les incidences plus subtiles mais durables des orientations contemporaines liées aux progrès scientifiques et technologiques ont conduit les peuples autochtones et leur culture au bord de l'extinction.

La UNDRIP n'a donc pas pour objectif d'être la plus représentative possible mais uniquement d'empêcher la disparition des peuples autochtones les plus menacés³³. Le même auteur en énonçant dans le cadre du commentaire de la Déclaration que:³⁴

Les peuples autochtones n'aspirent généralement pas à la qualité d'État, dans le sens de l'indépendance politique des acteurs du système des États-nations modernes, issu du traité de Westphalie» et que «La revendication à la souveraineté autochtone est essentiellement fondée sur le désir de préserver des modes de vie traditionnels, d'apporter les modifications qu'ils jugent nécessaires aux traditions et de voir s'épanouir leur culture.

démontre que les interprétations et applications de la UNDRIP font bien état d'une grande méconnaissance de la diversité et de l'histoire autochtone dans le monde.

B Une Réticence Subséquente des Territoires du Pacifique à s'approprier la Déclaration

Les territoires du Pacifique n'ont jamais été de fervents défenseurs de la UNDRIP. Pour rappel, la Déclaration fût adoptée par 144 États avec 4 voix contre, 11 abstentions et 34 absents lors du vote. Deux États du Pacifique, l'Australie et la Nouvelle-Zélande faisaient partie du groupe des 4 votes d'opposition. Samoa faisait aussi partie des 11 abstentionnistes. Fidji, Kiribati, les Îles Marshall, Nauru, Palau, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, les Îles Salomon, Tonga, Tuvalu et le Vanuatu, soit 10 États, n'ont pas pris part au vote. Seul les États fédérés de Micronésie ont voté

33 V *La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones: Un manuel à l'intention des institutions nationales des droits de l'homme*, Forum Asie-Pacifique des institutions nationales des droits de l'homme et le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, août 2013.

34 Siegfried Wiessner, supra n 32.

favorablement le 13 septembre 2007. L'Australie se ralliera à la UNDRIP en 2009³⁵, la Nouvelle-Zélande en 2010³⁶ et Samoa la même année³⁷.

Si les oppositions initiales de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande ne sont guère surprenantes du fait de leur histoire coloniale et de la situation contextuelle dans laquelle se trouve les Aborigènes et les Maoris, il est plus étrange de constater que seuls 2 États du Pacifique supplémentaires aient adopté la UNDRIP (Les États fédérés de Micronésie et Samoa). Pour certains auteurs, cette absence de soutien s'explique principalement par le jeu des relations internationales avec la peur de mesure de rétorsions de la part de l'Australie, la Nouvelle-Zélande, mais aussi du Canada et des États-Unis d'Amérique. Ainsi:³⁸

ce taux relativement élevé de non-adoption de la Déclaration reflète sans doute la position coloniale dominante. Les nations du Pacifique continuent de rester redevables aux puissances régionales par le biais de l'aide et continuent donc la perspective colonialiste par procuration.

Si cet aspect est certainement à prendre en compte, il ne peut être exclusif étant entendu que les puissances susmentionnées ont à présent tous adopté la UNDRIP, contrairement aux États insulaires du Pacifique.

Un autre aspect développé est ainsi l'inadéquation de la UNDRIP et de ses potentielles interprétations et application avec les territoires et peuples du Pacifique. En effet, la problématique de la définition des peuples autochtones était déjà prégnante et notamment du critère de non-dominance, alors même que les autochtones du Pacifique sont souvent majoritaires (démographiquement et dans les institutions). Par ailleurs, la méfiance dans la tentative d'imposer les normes occidentales des droits de l'homme à ces nations océaniques a fait perdurer le manque d'intérêts des océaniens dans cet instrument international³⁹.

35 *Implementing UNDRIP*, Australian Human Rights Commission, 3rd UPR, 2021.

36 Olivia Round and Jodi Finkel *Ensuring Indigenous Rights: New Zealand and UNDRIP* (Honours Thesis, 2019).

37 Irène Bellier and Martin Préaud «Emerging issues in indigenous rights: transformative effects of the recognition of indigenous peoples» in (2012) 16 *The International Journal of Human Rights* 474-488.

38 Valmaine Toki *Study on decolonization of the Pacific region*, Permanent Forum on Indigenous Issues, E/C.19/2013/12, 2013.

39 *V UNDRIP Implementation Comparative Approaches, Indigenous Voices from CANZU*, Special Report, Centre for International Governance Innovation, 2020, 109 p; Joseph S Te Rito (ed) *4th International Traditional Knowledge Conference 2010 - Kei Muri i te Awe Kāpara he Tangata Kē Recognising, Engaging, Understanding Difference*, Auckland, New Zealand, Convened by Ngā Pae o te Māramatanga, New Zealand's Māori Centre of Research Excellence, 2010, 428 p.

Malgré ses défauts, la UNDRIP n'est cependant pas dénuée d'intérêt pour les territoires du Pacifique. Cette méfiance ressortit principalement à l'application de la «doctrine José Martínez Cobo» pour l'interprétation de la Déclaration. Cependant, la UNDRIP est plus flexible qu'il n'y paraît. Si les critères cumulatifs de temporalité, d'ethnicité ou relatifs au pouvoir sont aujourd'hui les plus communément utilisés pour définir les peuples autochtones, il existe cependant d'autres possibilités offertes dans le texte. Ainsi l'art 33 (1) de la UNDRIP dispose:

Les peuples autochtones ont le droit de décider de leur propre identité ou appartenance conformément à leurs coutumes et traditions, sans préjudice du droit des autochtones d'obtenir, à titre individuel, la citoyenneté de l'État dans lequel ils vivent.

C'est le principe de «l'auto-identification», une définition subjective des peuples autochtones. Dans le document de travail du Président-Rapporteur, Mme Erica-Irene A. Daes, sur la notion de peuple autochtone, il avait ainsi pu être énoncé que:⁴⁰

Des représentants autochtones ont, à diverses occasions, exprimé devant le Groupe de travail l'opinion selon laquelle une définition de la notion de "peuple autochtone" n'est ni nécessaire ni souhaitable. Ils ont souligné l'importance de l'auto-identification en tant qu'élément essentiel de toute définition susceptible d'être élaborée par le système des Nations Unies.

Ce principe d'auto-identification est soutenu par d'autres dispositions de la Déclaration, tel que l'alinéa 24 des propos introductifs du texte qui dispose que:

... la situation des peuples autochtones n'est pas la même selon les régions et les pays, et qu'il faut tenir compte de l'importance des particularités nationales ou régionales, ainsi que de la variété des contextes historiques et culturels.

Si l'absence de critère objectifs semble dangereuse eu égard à l'ensemble des droits collectifs énoncés par la UNDRIP, il est toutefois possible de ne pas se limiter aux 3 critères susmentionnés. La crise mondiale des changements climatiques et de la protection de notre environnement a pu mettre en exergue les peuples autochtones comme leader de la lutte contre les dérèglements globaux mais aussi comme les

40 *Document de travail du Président-Rapporteur, Mme Erica-Irene A Daes sur la notion de "peuple autochtone"* Conseil Economique et Social, Commission des droits de l'homme, Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, Groupe de travail sur les populations autochtones, Point 4 de l'ordre du jour provisoire, E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2, 10 juin 1996.

premières victimes de ces effets⁴¹. Cet aspect est évidemment pris en compte par la UNDRIP⁴², mais il pourrait devenir un critère important d'identification des peuples autochtones – notamment ceux du Pacifique – dès lors qu'il serait plus centré sur les «connaissances traditionnelles» utiles à la lutte contre les changements globaux⁴³, indépendante des considérations de colonisation ou de dominance dans leurs territoires.

*

Le Pacifique, région intégrant des États et collectivités disposant d'espaces maritimes gigantesques, est aussi le berceau de peuples autochtones nombreux et variés, forts de cultures et de langues distinctes et malheureusement soumis à des pressions environnementales de plus en plus fortes. La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones du 13 septembre 2007 est un texte permettant théoriquement de protéger les peuples susmentionnés. Cependant, les critères limitatifs de son interprétation contemporaine, entraînent une exclusion de fait de nombreux peuples autochtones du Pacifique, notamment sur la base d'un critère n'ouvrant cette qualification qu'aux populations en minorité (démographique ou institutionnelle).

Pourtant les droits collectifs contenus dans la UNDRIP ne constituent que «des normes minimales» à atteindre (art 43). Ces dispositions et leur interprétation et application actuelle n'empêche ainsi pas l'élaboration de droits supplémentaires à l'avenir pour les peuples autochtones (art 45). Une réflexion de l'ensemble des peuples du Pacifique sur le sujet et une réappropriation du texte permettrait ainsi potentiellement de rendre à la Déclaration ses nobles intentions initiales: la protection de tous les peuples autochtones dans le monde.

41 V *Climate Change: An Overview*, Paper prepared by the Secretariat of the United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues, November 2007.

42 «*Considérant que le respect des savoirs, des cultures et des pratiques traditionnelles autochtones contribue à une mise en valeur durable et équitable de l'environnement et à sa bonne gestion* » (al 12).

43 V Programme de l'UNESCO: Local and Indigenous Knowledge Systems (LINKS).