



Assemblée générale

Distr. générale
11 juillet 2011
Français
Original: anglais

Conseil des droits de l'homme

Dix-huitième session

Point 3 de l'ordre du jour

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme,
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,
y compris le droit au développement**

Rapport du Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones, M. James Anaya

Additif

La situation des peuples autochtones dans la République du Congo*

Résumé

Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones examine la situation des peuples autochtones marginalisés dans la République du Congo, en se fondant sur les informations reçues au cours de la visite qu'il a effectuée dans le pays du 2 au 12 novembre 2010 et sur des travaux de recherche indépendants. Le rapport examine la situation au Congo des groupes traditionnellement connus sous le nom de Pygmées et généralement considérés par les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux comme les peuples autochtones du pays. Le Rapporteur spécial se penche sur la situation économique et sociale extrêmement défavorable de ces peuples et sur la discrimination et la marginalisation dont ils sont l'objet par rapport au reste de la société congolaise, en particulier s'agissant des conditions de travail, du logement, de l'éducation, de l'accès aux services de santé, de la situation par rapport à l'état civil, de la participation à la vie publique et de l'accès à la terre et aux ressources naturelles.

Le Rapporteur spécial rend compte des initiatives prises récemment pour promouvoir les droits des populations autochtones marginalisées et commente la nouvelle loi portant promotion et protection des droits des populations autochtones promulguée dernièrement par le Président. Il considère la nouvelle loi comme une bonne pratique dans le continent africain, globalement conforme aux normes internationales. Le Rapporteur spécial rend compte également d'autres initiatives prises par le Gouvernement ainsi que par

* Le résumé du présent rapport est distribué dans toutes les langues officielles. Le rapport proprement dit est joint en annexe au résumé, et distribué dans la langue originale et en français seulement.

les ONG et les organisations internationales présentes au Congo. Il présente et analyse certains des défis qui restent à surmonter pour mettre en œuvre effectivement la nouvelle loi et les autres initiatives, en rappelant la nécessité de consulter les peuples autochtones concernés, en particulier pour les projets qui affectent leurs terres, leurs ressources ou leur mode de vie.

Enfin, le Rapporteur spécial formule un certain nombre de recommandations pour contribuer à l'action menée pour promouvoir la protection et la réalisation des droits des peuples autochtones au Congo.

Annexe

Rapport du Rapporteur spécial sur la situation des peuples autochtones dans la République du Congo

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1–6	4
II. Les peuples autochtones du Congo et leur situation extrêmement défavorable.....	7–38	5
A. Les groupes reconnus comme «autochtones» au Congo	7–9	5
B. Discrimination et marginalisation.....	10–15	5
C. Exploitation dans le travail	16–19	6
D. Pauvreté.....	20	7
E. Éducation.....	21–25	8
F. Services de santé.....	26–27	9
G. État civil	28	9
H. Participation.....	29–32	10
I. Droits à la terre et aux ressources	33–38	10
III. Principales initiatives pour promouvoir les droits des peuples autochtones	39–56	12
A. Loi relative aux droits des autochtones	40–48	13
B. Plan d'action national	49–51	15
C. Comité interministériel	52	15
D. Commission nationale des droits de l'homme	53	16
E. Autres	54–56	16
IV. Les défis pour la mise en œuvre.....	57–63	17
V. Conclusions et recommandations.....	64–95	17

I. Introduction

1. Le Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones, M. James Anaya, a effectué une visite dans la République du Congo du 2 au 12 novembre 2010, comme il y avait été invité par le Gouvernement en accord avec les organisations autochtones du pays. Avant, durant et après sa visite, le Rapporteur spécial a eu des échanges d'informations avec le Gouvernement, les peuples autochtones et d'autres parties, et il a effectué des travaux de recherche indépendants. Le rapport examine la situation des droits de l'homme des peuples autochtones au Congo par rapport aux normes internationales, afin d'aider le Gouvernement congolais, les communautés autochtones, les organismes des Nations Unies et les autres acteurs dans les efforts qu'ils mènent actuellement pour faire appliquer ces normes.

2. Durant sa visite dans la République du Congo, le Rapporteur spécial a rencontré et consulté des fonctionnaires du Gouvernement, des membres du Sénat et de l'Assemblée nationale, des autochtones et leurs organisations, des représentants des institutions spécialisées du système des Nations Unies et des membres de la société civile.

3. À Brazzaville, le Rapporteur spécial a rencontré le Ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État; le Ministre du plan, de l'économie, de la réforme foncière et de l'intégration; le Secrétaire général du Cabinet du Président; la Commission nationale des droits de l'homme; le Président de l'Assemblée nationale; le Président du Sénat; le Directeur de Cabinet du Ministre des affaires sociales, de l'action humanitaire et de la solidarité; le Ministre de la justice et des droits humains; le Ministre de l'enseignement primaire et secondaire, chargé de l'alphabétisation; le Directeur de Cabinet du Ministre du développement durable, de l'économie forestière et de l'environnement; le Ministre de la promotion de la femme et de l'intégration de la femme au développement; et le Ministre de l'intérieur et de la décentralisation.

4. Le Rapporteur spécial a également rencontré des représentants d'un certain nombre d'organisations autochtones et d'organisations de la société civile à Brazzaville, y compris le Réseau national des peuples autochtones du Congo (RENAPAC), certaines de ses organisations constituantes et une organisation non gouvernementale, l'Observatoire congolais des droits de l'homme (OCDH).

5. Le Rapporteur spécial s'est rendu dans les départements de Likouala et de Lékoumou où il a rencontré les communautés autochtones, les autorités locales et les représentants d'organisations autochtones et non gouvernementales. Il a également eu des consultations avec le Coordonnateur résident des Nations Unies et avec des représentants des organismes des Nations Unies ayant un bureau dans la République du Congo.

6. Le Rapporteur spécial tient à remercier le Gouvernement de la République du Congo dont l'aide et la coopération lui ont été précieuses pour préparer et organiser sa visite. Ses remerciements vont en particulier au Directeur général du Département des droits humains et des libertés fondamentales du Ministère de la justice et des droits humains et à ses collaborateurs. Il tient également à remercier les organismes des Nations Unies à Brazzaville, particulièrement l'UNICEF et le PNUD, pour l'aide qu'ils lui ont apportée à tous les moments de sa visite.

II. Les peuples autochtones du Congo et leur situation extrêmement défavorable

A. Les groupes reconnus comme «autochtones» au Congo

7. Le Gouvernement de la République du Congo et les organisations non gouvernementales (ONG) considèrent comme les peuples autochtones du pays plusieurs groupes ethniquement et culturellement distincts qui étaient désignés collectivement dans tout le bassin du Congo en Afrique par le terme de Pygmées. Dans la République du Congo, ces groupes incluent les Baaka (nord des départements de Likouala et de Sangha); les Mbendjele (sud des départements de Likouala et de Sangha); les Mikaya (département de Sangha); les Gyeli (nord-ouest du département de la Cuvette); les Luma (départements de Sangha, de la Cuvette et de Likouala); les Twa (département des Plateaux jusqu'à la frontière avec la République démocratique du Congo); et les Babongo (départements de Lékoumou, de Niari et de Kouilou). Leur effectif total au Congo n'est pas réellement connu et faute de données de recensement fiables, les estimations de leur pourcentage dans la population totale du pays varient entre 1,4 % et 10 %.

8. Les groupes reconnus comme des peuples autochtones sont distincts des groupes ethniques bantous majoritaires, qui selon les estimations constitueraient de 90 à 97 % de la population du pays. Les quatre principaux groupes ethniques bantous sont les Kongo ou Bacongo (48 %), les Sangha (20 %), les Teke ou Bateke (17 %) et les M'Bochi (12 %). On estime que les groupes bantous sont arrivés dans la région qui correspond aujourd'hui au territoire de la République du Congo autour de l'année 1400. Depuis l'indépendance obtenue de la France en 1960, les Bantous contrôlent dans les faits la vie politique et économique au Congo.

9. Bien qu'ils parlent différentes langues et habitent différentes régions du Congo, les groupes communément appelés Pygmées partagent un certain nombre de spécificités. À la différence des Bantous, pour la plupart sédentarisés et établis dans des villages depuis longtemps, jusqu'à une époque récente les groupes appelés Pygmées avaient un mode de vie semi-nomadique – que certains pratiquent encore – et tiraient essentiellement leur subsistance de la chasse et du ramassage et de la cueillette en forêt. Ils ont l'habitude de se déplacer sur de grandes distances pour se procurer les ressources dont ils ont besoin. Traditionnellement, ils n'amassent pas de biens matériels et n'exercent pas de contrôle exclusif sur de vastes territoires. Leur structure sociale est typiquement égalitaire, avec une hiérarchie très spécifiquement définie.

B. Discrimination et marginalisation

10. L'une des caractéristiques prépondérantes de ces groupes est leur exclusion et leur marginalisation par rapport aux structures politiques et aux schémas économiques et sociaux courants. Tous ces groupes sont en position non dominante dans la société congolaise, et leur identité distincte et leurs droits fondamentaux ont été et restent menacés d'une façon que n'a jamais connue la majorité bantoue.

11. Si le terme pygmée continue à être utilisé dans d'autres États d'Afrique centrale, dans la République du Congo il a une connotation péjorative parce qu'il implique un statut inférieur et parce qu'il est synonyme de marginalisation, d'exclusion et d'oppression. C'est pourquoi le Gouvernement interdit l'utilisation du terme pygmée et désigne désormais officiellement ces groupes simplement comme des peuples ou populations autochtones.

12. Le Rapporteur spécial relève que le Gouvernement et d'autres acteurs qualifient correctement ces groupes de peuples ou populations autochtones méritant une attention spéciale. C'est d'ailleurs sur l'insistance des représentants de ces groupes, des ONG et finalement du Gouvernement lui-même que le Sénat et l'Assemblée nationale du Congo ont adopté en décembre 2010 la loi n° 5-2011 portant promotion et protection des droits des populations autochtones¹, promulguée par le Président de la République du Congo en février 2011, qui est examinée dans le détail dans la section III. L'article premier de la loi dispose que celle-ci couvre les «populations autochtones ... qui se distinguent des autres groupes de la population nationale par leur identité culturelle, leur mode de vie et leur extrême vulnérabilité». Le même article interdit l'utilisation du terme «pygmée».

13. Les groupes couverts par cette loi sont incontestablement des peuples autochtones au sens du mandat du Rapporteur spécial compte tenu de leurs caractéristiques particulières, y compris leur identité culturelle et ethnique distincte, leur rapport historique aux territoires dans lesquels ils vivent et leur position non dominante après une longue histoire d'asservissement. Ils sont confrontés à des problèmes de droits fondamentaux qui sont semblables à ceux des autres peuples autochtones dans le monde et qui préoccupent particulièrement le Rapporteur spécial.

14. Le Rapporteur spécial se conforme donc dans le présent rapport à la politique et à la pratique du Gouvernement congolais qui parle de «peuples autochtones» pour désigner ces groupes auparavant appelés Pygmées. Il n'entend pas suggérer, ce faisant, que les groupes bantous majoritaires ne sont pas eux aussi, au sens littéral, autochtones au Congo ou sur le continent africain. Mais il considère que l'emploi de l'expression «peuples autochtones» permet bien d'appeler l'attention sur les problèmes des groupes particulièrement vulnérables dans le pays, problèmes qui sont liés à leur identité distincte et à leur position non dominante dans la société.

15. Comme pour d'autres peuples autochtones ailleurs dans le monde, la vulnérabilité des peuples autochtones au Congo est inextricablement liée à des formes de discrimination historiques qui perdurent. Ces populations ont longtemps été traitées comme des groupes de deuxième catégorie, leur mode de vie nomade de chasseurs et de cueilleurs était considéré comme non civilisé et leurs habitudes culturelles étaient jugées inférieures. Pendant des siècles cette discrimination a été renforcée par des stéréotypes et par des mythes concernant les prétendus Pygmées, qui ont solidement établi des attitudes discriminatoires et conduit à des rapports sociaux qui perpétuent l'exclusion et la marginalisation flagrante de ces populations.

C. Exploitation dans le travail

16. Dans le domaine du travail, l'inégalité de statut social entre la majorité bantoue et les populations autochtones se manifeste dans des relations de domination et d'exploitation, qui équivalent bien souvent à des formes de servage ou de servitude forcée. Des «maîtres» bantous peuvent contrôler ainsi un certain nombre de personnes autochtones, et considérer qu'ils sont les «propriétaires» des membres de certaines familles autochtones dès leur naissance et que par conséquent le travail et la loyauté de ces personnes leur reviennent de plein droit. Cette pratique a été documentée par plusieurs organisations internationales, dont la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP)², l'UNICEF³ et le

¹ Loi n° 5-2011 du 25 février 2011 portant promotion et protection des droits des populations autochtones.

² CADHP, *Rapport du Groupe de travail de la Commission africaine sur les populations/communautés autochtones: visite de recherche et d'information en République du Congo*, septembre 2005.

Comité pour l'élimination de la discrimination raciale⁴, et elle a été reconnue effectivement comme problématique par le Gouvernement congolais lui-même⁵.

17. Le Rapporteur spécial a été informé par plusieurs représentants du Gouvernement que cette pratique n'était pas tolérée et qu'elle était combattue. Il a néanmoins recueilli des informations dont il ressortait que des Bantous continuaient à exercer leur domination sur des autochtones, et il a lui-même entendu un chef de village bantou appeler les autochtones qui travaillaient pour lui «mes Pygmées». Plusieurs autochtones avaient fait savoir qu'ils étaient forcés de faire des travaux agricoles épuisants pour leurs maîtres bantous et que le salaire quotidien courant pour ce travail n'était que de 500 francs CFA (moins de 1 dollar É.-U.).

18. Beaucoup d'autochtones ont expliqué qu'en travaillant dans les champs pour un Bantou, ils ne pouvaient pas se procurer le nécessaire pour se nourrir eux-mêmes et nourrir leur famille. En outre, comme ils étaient plus habiles à la chasse, les autochtones devaient chasser pour leurs maîtres bantous qui considéraient que cela faisait partie de leur travail. Mais comme bien souvent ils n'avaient pas les armes ou le matériel nécessaires pour chasser, ils devaient les emprunter aux Bantous. Et lorsqu'ils prenaient du gibier, ils devaient le remettre à leur maître bantou qui leur laissait en échange les bas morceaux de l'animal.

19. Le Rapporteur spécial a été informé que les maîtres bantous profitaient souvent de leur situation de domination pour s'adonner à la violence. Des autochtones ont indiqué que s'ils refusaient de faire le travail ordonné par leurs maîtres, s'ils ne pouvaient pas rembourser leurs dettes ou s'ils revenaient bredouilles de la chasse, ils étaient violemment frappés. Il a été rapporté aussi que si les maîtres bantous n'étaient pas satisfaits des résultats de la chasse ou du travail agricole, ils pouvaient décider tout simplement de confisquer les possessions de leurs domestiques autochtones, par exemple leurs ustensiles de cuisine ou leur moustiquaire, puis exigeaient d'eux des travaux supplémentaires pour pouvoir récupérer ces biens. En outre, comme les autochtones étaient extrêmement pauvres il arrivait qu'ils «empruntent» aux Bantous de la nourriture, des vêtements ou d'autres articles, ce qui conduisait à une forme de servitude pour dette dans laquelle les travailleurs autochtones étaient obligés de travailler perpétuellement pour leur employeur pour tenter en vain de rembourser leurs dettes.

D. Pauvreté

20. Les autochtones vivent généralement dans de petits campements faits de baraques rudimentaires en planches ne comportant qu'une seule pièce, qui sont très exposés aux pluies torrentielles fréquentes et autres éléments naturels. Encouragés par le Gouvernement et par les humanitaires à abandonner leur mode de vie semi-nomade, les autochtones vivent désormais essentiellement dans des campements fixes, souvent à la périphérie des villages bantous. Même si le sous-développement et la pauvreté chroniques sont présents dans l'ensemble du pays, il ressortait des observations du Rapporteur spécial que dans les communautés autochtones ces problèmes étaient nettement aggravés. Les membres de ces communautés se disaient frustrés d'être privés d'éléments aussi essentiels que le logement et de n'avoir qu'un accès limité aux services sociaux, y compris en matière d'éducation et

³ UNICEF, *Rapport d'analyse diagnostique sur les normes et pratiques sociales vis-à-vis des populations autochtones en République du Congo*, Brazzaville 2009; UNICEF, *Analyse de la situation des enfants et des femmes autochtones au Congo*, Brazzaville, 2008.

⁴ CERD/C/COG/CO/9, par. 15.

⁵ CERD/C/COG/9, par. 152 à 155.

de santé. Le Rapporteur spécial considère que cette discrimination contribue beaucoup aussi à restreindre les possibilités de développement social des autochtones.

E. Éducation

21. Le taux de scolarisation des enfants autochtones est faible, et ces enfants vont rarement jusqu'au terme du cycle primaire. Il ressortait d'une étude financée par l'UNICEF que 65 % des jeunes autochtones âgés de 12 à 15 ans n'avaient pas accès à l'éducation contre 39 % pour la population en général⁶, et la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples relevait en 2007 que les enfants autochtones ne représentaient que 2,9 % des enfants scolarisés, chiffre très en deçà des estimations selon lesquelles leur proportion atteindrait 10 %⁷.

22. Leurs habitats éloignés, leur exclusion et leur situation d'extrême pauvreté empêchent les enfants autochtones d'accéder à l'éducation. Les écoles sont parfois très distantes des villages autochtones, ce qui oblige les élèves à faire de longs trajets pour se rendre à l'école. Bien que l'enseignement primaire soit officiellement gratuit⁸, faute d'enseignants en nombre suffisant dans les régions reculées, souvent les familles autochtones doivent payer une partie du salaire des enseignants et elles n'ont pas les moyens d'acheter à leurs enfants des fournitures de base telles que crayons, livres, craies et ardoises, ou même des vêtements adaptés pour aller à l'école. En outre, il est souvent demandé des frais d'inscription dans l'enseignement postprimaire, ce qui est un important obstacle à l'accès des autochtones aux cycles supérieurs de l'enseignement. Il est aussi rapporté que les élèves autochtones seraient ouvertement en butte à une discrimination de la part des autres élèves et des enseignants.

23. Les programmes et le calendrier scolaires sont d'autres importants facteurs empêchant l'accès à l'éducation des autochtones. Le Rapporteur spécial a été informé que les enfants autochtones avaient rarement accès à un enseignement dispensé dans leur propre langue ou concernant leur propre culture. Par exemple, durant les importantes périodes de récolte du miel ou de ramassage des chenilles, indispensables à la survie de nombreux autochtones, les enfants autochtones ne peuvent pas accompagner leur famille dans la forêt pendant plusieurs semaines sans manquer l'école et prendre du retard dans le travail scolaire. En outre, comme les familles autochtones ont en général besoin de chacun des membres de la famille pour se procurer la nourriture nécessaire à leur survie, bien souvent elles doivent choisir entre leur propre subsistance et l'éducation de leurs enfants.

24. Le Rapporteur spécial a toutefois été informé de l'existence de programmes d'adaptation de l'enseignement aux besoins des communautés autochtones organisés notamment par certaines écoles confessionnelles ou dans le cadre d'initiatives privées, comme les écoles appliquant la méthode ORA⁹, une initiative commune de l'UNICEF et des organisations locales. Autour d'un programme d'enseignement conçu en tenant compte du calendrier autochtone, les écoles ORA utilisent une méthode pédagogique non formelle fondée sur le mode de vie des populations autochtones. Au cours d'une phase d'intégration de trois ans qui prépare les enfants autochtones à s'intégrer dans le système éducatif

⁶ UNICEF, *Rapport d'analyse diagnostique sur les normes et pratiques sociales vis-à-vis des populations autochtones en République du Congo* (Brazzaville, 2009), p. 27.

⁷ CADHP, *Rapport du Groupe de travail de la Commission africaine sur les populations/communautés autochtones: visite de recherche et d'information en République du Congo* (septembre 2005), p. 36; Département d'État des États-Unis, *2009 Human Rights Report – Republic of the Congo*.

⁸ Loi n° 4-2010 de juin 2010 portant protection de l'enfant en République du Congo, art. 27.

⁹ Observer, réfléchir, agir.

ordinaire, les langues autochtones et le français sont utilisées en parallèle. Dix-huit écoles pilotes ORA ont été mises en place dans les départements de la Likouala et de la Sangha, et elles ont permis à 1 600 enfants autochtones d'accéder à l'enseignement de base. Le Gouvernement a fait savoir au Rapporteur spécial qu'il avait été prévu dans le budget de 2011 une ligne budgétaire pour l'évaluation de la méthode ORA en vue de son incorporation dans le système éducatif national.

25. Le Rapporteur spécial a également appris l'existence à Sibiti d'un programme de formation pour inculquer à de jeunes autochtones des compétences de base en matière d'ingénierie qui, selon les informations reçues, était adapté à plusieurs titres aux besoins des populations autochtones, la formation étant notamment dispensée dans les langues autochtones.

F. Services de santé

26. Les autochtones se plaignaient de leur mauvais état de santé et de leur accès limité aux services de santé. Le Rapporteur spécial a reçu de nombreux témoignages dont il ressortait que bien souvent ils n'étaient admis à l'hôpital que s'ils pouvaient montrer qu'ils disposaient des moyens de payer. Même lorsqu'il était offert des services médicaux gratuits (tels que ceux prévus pour les enfants aux termes de la nouvelle loi portant protection de l'enfant), il fallait presque toujours payer pour les médicaments prescrits sur ordonnance et pour les services obstétricaux. À cette réalité s'ajoute l'absence d'une infrastructure de santé publique dans les villages autochtones; pour se faire soigner, les autochtones doivent se rendre dans les centres de santé des villages bantous opérant avec du personnel bantou, où ils sont souvent victimes d'une discrimination ou d'un traitement inégal de la part des professionnels de santé ou des autres patients.

27. Faute de moyens financiers pour accéder aux services publics de santé, les remèdes traditionnels pour soigner les maladies conservent une place prépondérante. La médecine traditionnelle et les plantes thérapeutiques autochtones sont renommées et ont donné lieu à un commerce avec les habitants des villages bantous. Mais la médecine traditionnelle semble impuissante contre certaines maladies modernes auxquelles les populations autochtones sont désormais exposées. Il est rapporté que ces populations sont victimes par exemple du pian, de hernies et d'appendicite, et que les taux de mortalité maternelle et infantile demeurent eux aussi très élevés.

G. État civil

28. L'accès à l'ensemble des services sociaux, qui dépend souvent de la situation par rapport à l'état civil – par exemple pour l'inscription à l'école primaire –, est difficile vu la faible proportion d'enregistrement des naissances parmi les populations autochtones. Comme l'enregistrement des naissances se fait généralement dans les principaux centres urbains de chaque département, souvent très éloignés des communautés autochtones, beaucoup d'enfants autochtones n'ont ni acte de naissance ni certificat d'état civil. Mais la discrimination joue aussi un rôle dans cette absence de documents officiels, car selon ce qui était rapporté il était souvent demandé aux autochtones de payer pour se faire enregistrer, alors qu'officiellement cette formalité est gratuite. Le Rapporteur spécial prend note de l'initiative du Ministère de l'intérieur pour surmonter ce problème grâce à l'adoption d'une procédure spéciale pour enregistrer les enfants autochtones à la naissance et pour s'assurer qu'il leur est établi un acte de naissance.

H. Participation

29. Les peuples autochtones au Congo n'ont guère de possibilité de plaider pour une amélioration de leur situation dans la mesure où ils ne participent pas aux processus de décision sur les questions qui les concernent, depuis le niveau le plus élémentaire du village jusqu'au niveau national.

30. Dans la République du Congo, il n'y a aucun représentant autochtone dans les organes décisionnels nationaux, y compris le Parlement, ni dans les instances administratives au niveau du département ou du district. Il n'y a aucun autochtone parmi les députés et les sénateurs qui constituent l'Assemblée nationale, et il n'existe pas non plus de mécanismes pour faciliter ou assurer la représentation politique de ces populations¹⁰.

31. Au niveau des villages, les chefs bantous exercent *de jure* et de facto leur autorité sur les villages dans lesquels les autochtones vivent aux côtés de la majorité bantoue, de même que sur les campements autochtones à proximité des villages bantous. L'autorité des chefs de village bantous prévaut dans la pratique sur celle de toute autorité autochtone compte tenu du statut des établissements autochtones dans la loi congolaise, dont il ressort que le village est l'entité administrative de plus bas niveau¹¹. Un village est reconnu comme tel par arrêté du préfet chargé du département dans lequel le village est situé¹². Le préfet désigne le chef de village et définit ses fonctions. Ce système fait que les communautés autochtones ne parviennent pas en général à acquérir le statut de village et qu'elles ne sont donc considérées que comme des campements rattachés aux villages voisins habités par une majorité bantoue. Cette situation a empêché les autochtones de désigner leurs propres chefs et de participer aux décisions administratives au niveau national. Il est à noter cependant que l'article 12 de la loi n° 5-2011 relative aux populations autochtones adoptée récemment prévoit la reconnaissance des «villages autochtones dans le processus de création des entités administratives locales».

32. Cette marginalisation par rapport aux processus de décision est reflétée aussi dans le secteur judiciaire, qui s'est développé sans reconnaître formellement les systèmes de justice autochtones. Bien que de nombreuses communautés autochtones aient conservé leurs procédures et leurs systèmes de droit coutumier pour régler les conflits, ces mécanismes n'étaient ni formellement reconnus par l'État ni incorporés dans l'administration de la justice jusqu'à l'adoption de la nouvelle loi relative aux populations autochtones, qui reconnaît le droit coutumier autochtone (art. 11).

I. Droits à la terre et aux ressources

33. Le Rapporteur spécial relève enfin que les peuples autochtones ont rarement un titre officiel ou des droits garantis pour les terres et les ressources naturelles qu'ils occupent ou utilisent traditionnellement. La loi congolaise en matière d'administration foncière charge l'autorité compétente d'utiliser ses moyens juridiques et financiers pour mettre fin à l'existence de terres improductives et considère que toutes les terres qui ne sont pas manifestement occupées et utilisées sont des terres vacantes qui appartiennent donc à l'État.

¹⁰ OIT et CADHP, *Overview report of the research project on the constitutional and legislative protection of the rights of indigenous peoples in 24 African Countries*, 2009, p. 42, 43 et 51.

¹¹ Loi n° 3-2003 du 17 janvier 2003.

¹² Décret n° 2003-20 du 6 février 2003.

Après recensement, ces terres vacantes peuvent être distribuées¹³. Ces dispositions sont potentiellement problématiques pour les peuples autochtones qui utilisent leurs terres et y accèdent selon leurs pratiques traditionnelles, mais qui peuvent voir ces terres désignées comme vacantes ou improductives.

34. La loi foncière reconnaît un certain nombre de droits de propriété collectifs et coutumiers pour autant qu'ils ne soient pas incompatibles avec les titres de propriété dûment enregistrés, et elle prévoit la délivrance de titres pour les terres reconnues comme possédées ou occupées selon le droit coutumier à des personnes agissant au nom de leurs communautés¹⁴. Mais la détermination des droits coutumiers relève d'un organe ad hoc établi au niveau local et enregistré auprès de l'administration fiscale¹⁵; la loi foncière ne semble pas contenir de disposition qui permette de faire participer les populations autochtones concernées au processus de détermination des droits de propriété collectifs et coutumiers. En plus de la loi foncière, le Gouvernement a indiqué qu'il travaillait à des procédures spéciales pour l'examen des revendications par les autochtones, présentées collectivement ou individuellement, de leurs droits fonciers coutumiers, sur la base des dispositions de la loi récemment promulguée sur les populations autochtones et de deux décrets préexistants qui permettaient déjà à tous les Congolais de revendiquer leurs droits fonciers coutumiers¹⁶.

35. L'existence d'une exploitation forestière à grande échelle en de nombreux endroits a contribué à la déforestation et à l'épuisement des ressources naturelles dont dépendent les populations autochtones. Le Code forestier distingue entre le domaine forestier de l'État et celui des personnes privées, mais ne fait aucune référence aux droits fondés sur les pratiques coutumières¹⁷. Toutefois, comme la loi foncière le Code forestier prévoit une certaine forme de propriété privée collective, mais limitée. Sont considérées comme forêts des communes ou autres collectivités locales celles qui ont fait l'objet d'un classement par décret gouvernemental, ou à la suite de la plantation que la collectivité a effectuée sur un terrain lui appartenant ou d'un transfert de propriété du domaine de l'État opéré par celui-ci au bénéfice de la collectivité¹⁸.

36. En ce qui concerne la procédure de classement des forêts à des fins particulières de protection, le Code forestier prévoit un certain degré de participation locale. Si la décision finale de classement d'une forêt est prononcée par décret pris en Conseil des ministres, il est exigé pour toute procédure de classement que le Ministre entende les autorités administratives locales et les représentants des communautés locales avant de procéder à la reconnaissance du périmètre à classer et des usages de la forêt. Dans un délai maximal de soixante jours à compter de la date de dépôt du projet, le Ministre convoque une autre réunion avec diverses parties prenantes, y compris les représentants de chaque village intéressé. Même s'il était entendu que les populations autochtones bénéficieraient de ces dispositions prévoyant de larges consultations, comme bien souvent ces populations ne sont

¹³ Loi n° 10-2004 du 26 mars 2004 fixant les principes généraux applicables aux régimes domaniaux et fonciers (la «loi foncière»), art. 51. Voir aussi l'article 6 établissant que l'État est le seul propriétaire du sol et du sous-sol, qu'il peut affecter à différentes utilisations selon qu'il juge approprié.

¹⁴ Ibid., art. 9 et 23 à 34.

¹⁵ Ibid., art. 35.

¹⁶ Décret n° 2006-255 du 28 juin 2006 portant institution, attributions, composition et fonctionnement d'un organe ad hoc de reconnaissance des droits fonciers coutumiers; décret n° 2006-256 du 28 juin 2006 portant institution, attributions, composition et fonctionnement d'un organe ad hoc de constatation des droits fonciers coutumiers.

¹⁷ Loi n° 16-2000 du 20 novembre 2000 (le «Code forestier»), art. 3.

¹⁸ Ibid., art. 11.

pas représentées au niveau des villages ou au niveau régional, elles risquent d'être exclues du processus¹⁹.

37. En ce qui concerne les forêts protégées, l'article 40 du Code forestier prévoit certains droits d'usage pour un nombre restreint de produits forestiers non commercialisables. Ainsi, les populations locales peuvent utiliser les produits forestiers pour la construction et l'entretien de leurs habitations, meubles, ustensiles domestiques et outils, ainsi qu'à des fins culturelles, alimentaires ou médicinales. Il autorise aussi les populations locales à chasser, pêcher et récolter les produits, ainsi qu'à établir des cultures ou des ruches et à faire paître leur bétail ou récolter du fourrage. Mais le même article autorise le Ministre chargé des forêts à réglementer l'exercice de ces droits. En outre, ces droits sont réservés à la satisfaction des besoins personnels, et les produits ainsi obtenus ne peuvent pas être exploités à des fins commerciales. Pour exploiter commercialement des ressources forestières, il faut un permis spécial²⁰ que les autochtones ont du mal à obtenir dans la pratique, ce qui ne leur donne que des possibilités limitées de se livrer à des activités économiques comme la récolte du miel, le ramassage des chenilles comestibles et la collecte du raphia.

38. La chasse est régie par les lois relatives à la conservation et à l'exploitation de la faune sauvage, aux animaux protégés et aux saisons de chasse²¹. Ces lois ne prennent pas en compte les besoins et les habitudes traditionnelles en matière de chasse des populations autochtones pour assurer leur subsistance, et elles les empêchent de pratiquer certains rites impliquant des espèces dont la chasse est interdite.

III. Principales initiatives pour promouvoir les droits des peuples autochtones

39. La situation décrite ci-dessus tranche donc fortement avec les garanties concernant l'égalité²², les droits civils et politiques²³, les conditions de travail équitables²⁴, l'accès à l'éducation²⁵ et les services de santé²⁶ pour tous les citoyens que consacrent la Constitution

¹⁹ Ibid., art. 14 à 23.

²⁰ Ibid., art. 42 et 70.

²¹ Loi n° 48/83 du 21 avril 1983; décret n° 3863 du 18 mai 1984; décret n° 3072 du 12 août 1972.

²² La Constitution interdit toute discrimination fondée sur l'appartenance raciale ou ethnique (art. 8), érige en crime l'incitation à la haine ethnique (art. 11) et stipule que les citoyens ont le devoir de promouvoir la tolérance réciproque (art. 44). La Charte de l'unité nationale de la République du Congo stipule que des dispositions institutionnelles doivent être prises pour lutter contre l'hégémonie d'une communauté ethnique par rapport à une autre (art. 4 5)) et que l'État doit assurer la protection et la défense des minorités ethniques (art. 4 6)).

²³ Conformément à la doctrine du *jus sanguinis*, tous les Congolais autochtones sont des citoyens du Congo, et par conséquent égaux devant la loi (art. 8). Tous les citoyens ont le droit de présenter des requêtes aux organes appropriés de l'État (art. 40) et la loi électorale garantit le droit de tous les Congolais de participer aux élections ou de se porter candidat à une élection.

²⁴ Le Code du travail (loi n° 45 du 15 mars 1975) interdit «de façon absolue» le travail forcé ou obligatoire (art. 4), reconnaît le principe du salaire égal à travail égal (art. 80) et garantit le paiement régulier du salaire (art. 88) en monnaie ayant cours légal (art. 87). Il prévoit une amende ainsi qu'une peine d'emprisonnement en cas de non-respect du principe d'égalité de rémunération (art. 255-2).

²⁵ La Constitution et la Charte des droits et libertés de la République du Congo garantissent le droit à l'éducation de tous les enfants congolais (art. 23). La loi n° 4-2010 du 14 juin 2010 portant protection de l'enfant reconnaît la vulnérabilité des enfants autochtones, et fait valoir qu'ils ont le droit à l'éducation et à la participation à la vie sociale (art. 44).

²⁶ La Constitution protège le droit à la santé de tous les citoyens, y compris les personnes vulnérables. La Charte des droits et libertés stipule que l'État crée les conditions voulues pour assurer à chaque

et les lois de la République du Congo. En outre, la République du Congo est partie à un certain nombre de traités des Nations Unies en matière de droits de l'homme ainsi qu'à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Mais ces garanties largement applicables prévues dans le droit international et dans le droit interne n'ont pas été pleinement mises en œuvre en particulier dans le cas des peuples autochtones, et elles se sont révélées clairement insuffisantes pour prendre en compte les vulnérabilités particulières de ces peuples ou pour protéger leurs droits spécifiques. C'est parce que la République du Congo reconnaissait la nécessité de prêter une attention particulière aux problèmes des autochtones qu'elle a voté en 2007 pour l'adoption de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

A. Loi relative aux droits des autochtones

40. Dans le même temps qu'elle approuvait la Déclaration sur les droits des peuples autochtones, la République du Congo a pris un certain nombre d'initiatives dont la principale est la nouvelle loi n° 5-2011 portant promotion et protection des droits des populations autochtones (la «loi relative aux droits des autochtones»). La loi a été approuvée par le Sénat et par l'Assemblée nationale en décembre 2010, et promulguée par le Président le 25 février 2011. Le Rapporteur spécial espère une adoption du décret d'application nécessaire dès que possible.

41. Cette loi, dont l'élaboration avait débuté en 2006, prévoit un vaste éventail de mesures de protection des droits des populations autochtones qui concordent largement avec celles préconisées dans la Déclaration précitée. La loi a été élaborée en tout état de cause de façon participative, y compris par le biais de consultations avec les autochtones eux-mêmes, des ONG congolaises et internationales, les organismes des Nations Unies et les institutions publiques congolaises pertinentes. Elle est la première de ce type sur le continent africain et elle constitue une importante bonne pratique dans la région pour la reconnaissance et la protection des droits des peuples autochtones.

42. La loi prend en compte spécifiquement la situation défavorable des peuples autochtones et entend promouvoir leurs droits collectifs et individuels. En bref, elle interdit la discrimination à l'égard des populations autochtones (art. 2), auxquelles elle garantit un large éventail de droits civils et politiques, y compris l'accès à la justice (art. 10). Elle affirme aussi, comme déjà indiqué (voir par. 31 et 32), le droit des populations autochtones de recourir à leurs propres coutumes pour régler les conflits (art. 11) et elle prévoit la reconnaissance des villages autochtones comme entités administratives (art. 12).

43. De nombreux droits économiques, sociaux et culturels concernant spécifiquement les populations autochtones sont garantis. Le titre VI de la loi a trait aux droits en matière de travail et prévoit un cadre pour la protection du droit au travail ainsi que plusieurs mesures positives pour faciliter la jouissance des droits correspondants. L'article 27 interdit toute forme de discrimination à l'égard des populations autochtones dans l'accès à l'emploi, les conditions de travail, la formation professionnelle, la rémunération ou la sécurité sociale. Le travail forcé ou l'esclavage des autochtones est expressément interdit, et des sanctions sont imposées aux contrevenants (art. 29).

44. Le titre III de la loi reconnaît le droit des populations autochtones de conserver leur culture propre (art. 13 et 14), et garantit leurs droits de propriété intellectuelle relatifs aux savoirs traditionnels, y compris le droit d'en tirer bénéfice (art. 15), ainsi que la protection

citoyen l'accès aux services médicaux et une aide médicale en cas de maladie (art. 32 d)). Et la loi n° 009-88 du 23 mai 1988 interdit la discrimination dans les services de santé fournis (art. 5).

des biens culturels et spirituels et des sites sacrés (art. 16). La pharmacopée traditionnelle des autochtones est elle aussi protégée (art. 24) et tout acte susceptible de porter atteinte à l'exercice de la médecine traditionnelle des populations autochtones est interdit, des sanctions étant prévues pour les contrevenants (art. 25).

45. Le titre IV de la loi concerne l'éducation et garantit le droit d'accès sans discrimination à l'éducation (art. 17). L'État s'engage à mettre en œuvre des programmes d'éducation appropriés qui correspondent aux besoins et au mode de vie spécifiques des populations autochtones (art. 19). En outre, l'article 18 interdit toutes les formes d'enseignement ou d'information qui portent atteinte à l'identité culturelle, aux traditions, à l'histoire ou aux aspirations des populations autochtones. L'article 21 dispose clairement que l'État prend des mesures spéciales pour que les enfants autochtones bénéficient d'une assistance financière à tous les niveaux du système éducatif.

46. L'accès aux services de santé et à tous les autres services sociaux est garanti également sans discrimination d'aucune sorte (art. 22). La loi stipule que les centres assurant ces services doivent être adaptés aux besoins des populations autochtones dans les zones où elles habitent (art. 23.1); elle prévoit la participation d'agents de santé d'origine autochtone aux soins de santé primaires intégrés, ainsi que l'organisation par l'État de campagnes de vaccination et de sensibilisation dans le domaine de la santé procréative (art. 23.2). De surcroît, la loi prévoit la prise en compte de la situation spécifique des femmes et des enfants autochtones en matière de santé (art. 23.3).

47. Autre aspect important encore, la loi prévoit la protection des droits des autochtones aux terres et aux ressources. Elle dispose spécifiquement que les populations autochtones ont un droit collectif et individuel à la propriété, à la possession, à l'accès et à l'utilisation des terres et ressources naturelles qu'elles occupent ou utilisent traditionnellement pour leur subsistance, leur pharmacopée et leur travail (art. 31). L'État est tenu de faciliter la délimitation de ces terres sur la base des droits coutumiers autochtones, et il a le devoir d'assurer la reconnaissance légale des titres correspondants conformément aux droits coutumiers, même lorsque les populations autochtones ne détiennent aucune forme de titre officiel (art. 32).

48. En outre, la loi prévoit que les populations autochtones sont consultées au sujet des mesures qui sont susceptibles d'avoir des incidences sur leurs terres ou sur leurs ressources, ou d'affecter leur mode de vie (art. 39)²⁷. Cette disposition complète l'article 3 de la loi qui dispose que les populations autochtones sont consultées avant toute «considération, formulation ou mise en œuvre des mesures législatives ou administratives, ou des programmes et/ou projets de développement susceptibles de les affecter directement ou indirectement». L'article 3 énonce également pour les consultations ainsi requises un certain nombre de principes fondamentaux qui sont globalement conformes aux normes internationales, et il stipule que les procédures de consultation et de participation des populations autochtones sont fixées par un décret pris en Conseil des ministres. L'article 3.6 précise spécifiquement que les consultations doivent être menées de bonne foi, sans

²⁷ Le Rapporteur spécial relève avec préoccupation qu'une disposition qui figurait dans l'article 39 de la version de la loi adoptée par le Parlement a été omise dans le texte de loi définitif qui a été promulgué par le Président de la République. La phrase en question, qui se référait à la situation des aires protégées déjà créées, disposait que lorsque des aires protégées étaient créées sur des terres occupées ou traditionnellement utilisées par les populations autochtones, l'État avait l'obligation de consulter ces populations et de faire le nécessaire pour garantir l'accès à ces aires qu'exigeaient leurs activités traditionnelles ou leurs besoins de subsistance, et de les faire participer à la gestion des ressources. Le Rapporteur spécial espère que la loi telle qu'elle est actuellement formulée sera interprétée comme impliquant cette garantie.

pression ni menace, en vue d'obtenir le consentement préalable, libre et éclairé des populations autochtones concernées.

B. Plan d'action national

49. Une autre importante initiative pour les droits des peuples autochtones est le Plan d'action national pour l'amélioration de la qualité de vie des populations autochtones, 2009-2013. Élaboré conjointement par le Ministère de la santé, des affaires sociales et de la famille, l'UNICEF et le Réseau national des peuples autochtones (RENAPAC), le Plan escompte des effets importants et indique spécifiquement comment y parvenir pour la période 2009-2013 ciblée.

50. Le Plan énonce également des cibles et des objectifs importants propres à améliorer directement la situation des populations autochtones. Le premier domaine prioritaire est l'éducation, avec notamment l'amélioration de l'accès des enfants autochtones d'âge scolaire à un enseignement primaire de qualité. Les objectifs du deuxième domaine prioritaire, ciblé spécifiquement sur la santé, englobent l'amélioration de l'accès des autochtones à des services de santé et de nutrition de qualité, la prévention du VIH/sida, l'accès à l'eau potable, et les services d'assainissement et d'hygiène. Le troisième domaine thématique, sur la citoyenneté et la protection de la loi, entend faire en sorte que tous les enfants autochtones à leur naissance et leurs parents aient des documents d'état civil et que les lois soient renforcées pour protéger les populations autochtones et pour lutter contre la discrimination et l'impunité. Le quatrième domaine prioritaire, qui concerne l'identité culturelle et l'accès aux terres et aux ressources, vise à lutter contre les préjugés dans le pays à l'égard de la culture des populations autochtones et à accroître la participation de celles-ci aux activités pour la conservation des ressources et le développement durable, ainsi que leur accès à des programmes qui leur procurent des revenus afin de réduire l'extrême pauvreté. Les deux derniers domaines thématiques sont voués au renforcement des capacités des organisations qui défendent la cause des autochtones.

51. Le Rapporteur spécial salue ces objectifs ambitieux, et il considère que la loi relative aux droits des autochtones et le Plan d'action national sont des expressions synergiques des priorités stratégiques du Gouvernement dans ses relations avec les peuples autochtones du pays et dans l'appui qu'il leur apporte.

C. Comité interministériel

52. Le Rapporteur spécial a été informé qu'il allait être établi un comité interministériel chargé de coordonner la mise en œuvre de la loi relative aux droits des autochtones et des autres initiatives concernant les peuples autochtones, y compris le Plan d'action national. La nouvelle loi prévoit elle-même la création de ce comité, et stipule qu'il devrait s'agir d'un «comité interministériel de suivi et d'évaluation de la promotion et de la protection des populations autochtones, avec la participation de leurs représentants et de la société civile» (art. 45). Avec le Département des droits humains du Ministère de la justice comme organe de coordination, il sera ainsi créé un mécanisme permanent au niveau national pour aider les différents ministères et les organes gouvernementaux concernés à coordonner les efforts et à mettre en œuvre les programmes concernant les peuples autochtones. Pour pouvoir bien fonctionner, ce comité interministériel disposera à la fois d'un personnel permanent et d'effectifs temporaires détachés des ministères qui lui seront assignés par roulement.

D. Commission nationale des droits de l'homme

53. La Commission nationale des droits de l'homme, organe relativement récent créé en 2003 après l'adoption de la nouvelle Constitution, est un organe de l'État indépendant qui opère en toute autonomie. Ses objectifs généraux sont de contribuer à la promotion et à la consolidation de l'état de droit au Congo; de promouvoir une acceptation et une compréhension aussi larges que possible des droits de l'homme; d'aider à concevoir et à réaliser des campagnes d'éducation pour la protection des personnes vulnérables, y compris les populations autochtones; d'appuyer et d'aider le Gouvernement congolais pour la signature et la ratification des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme; et de renforcer les relations avec les entités pertinentes du système des Nations Unies et avec les diplomates étrangers.

E. Autres

54. Le Rapporteur spécial se félicite que d'autres initiatives aussi soient entreprises, ce qui devrait contribuer au renforcement en général des droits des autochtones dans la République du Congo. D'abord, le Gouvernement a aidé à établir le Forum international sur les peuples autochtones d'Afrique centrale (FIPAC), une initiative intergouvernementale qui permet aux États, à la société civile et aux peuples autochtones d'Afrique centrale, au secteur privé, aux ONG internationales et aux organismes des Nations Unies de se réunir pour discuter des questions concernant les autochtones.

55. L'un des objectifs clefs du Forum est de renforcer le Réseau des peuples autochtones d'Afrique centrale (REPALEAC). Le Rapporteur spécial souligne que s'il est important de renforcer les réseaux nationaux et internationaux pour encourager la mise en commun des connaissances et des expériences, il est indispensable que les organisations autochtones au niveau local ne soient pas exclues de ces initiatives, au profit d'une représentation au niveau national qui ne refléterait pas nécessairement ou véritablement les intérêts des populations autochtones locales.

56. La République du Congo s'est impliquée activement aussi dans les négociations en vue d'un projet pilote dans le cadre du programme ONU-REDD (Programme de collaboration des Nations Unies sur la réduction des émissions liées au déboisement et à la dégradation des forêts dans les pays en développement), le programme international à multiples composantes pour combattre les changements climatiques, avec d'importantes implications pour la préservation des terres, territoires et ressources autochtones traditionnels²⁸. Toutefois, il a été exprimé au Rapporteur spécial certaines préoccupations sur le processus inadéquat de consultation et de participation des communautés locales, des populations autochtones et de la société civile à l'élaboration par le Congo de son plan de préparation proposé, c'est-à-dire du document établissant la stratégie de mise en œuvre du projet REDD. Un autre sujet de préoccupation est que le plan ne comporte pas de dispositions spécifiques concernant les droits des populations autochtones, de sorte qu'elles risquent de ne pas bénéficier comme elles le devraient des recettes procurées par ce mécanisme. Le Gouvernement congolais soutient que les organisations de la société civile ont pris part activement au processus REDD.

²⁸ Pour le Fonds de partenariat pour le carbone forestier, voir l'adresse <http://forestcarbonpartnership.org/fcp/node/81>.

IV. Les défis pour la mise en œuvre

57. Le Rapporteur spécial reconnaît que le Gouvernement congolais a manifesté son engagement de promouvoir les droits des peuples autochtones conformément aux normes internationales pertinentes en adoptant d'importantes mesures en matière législative, politique et administrative. L'élaboration de la loi relative aux populations autochtones et du Plan d'action national sont des avancées particulièrement significatives à cet égard.

58. Le Rapporteur spécial constate en revanche avec préoccupation que beaucoup reste à faire pour mettre en œuvre ces initiatives, en s'assurant pour commencer que tous les agents publics et les organismes gouvernementaux concernés comprennent bien ce qu'elles impliquent dans leurs domaines d'action respectifs. En ce qui concerne le Plan d'action national qui couvre officiellement la période de 2009 à 2013, le Rapporteur spécial a constaté durant sa visite à la fin de 2010 – la deuxième année d'application du Plan – qu'un certain nombre de hauts fonctionnaires de ministères directement concernés par l'élaboration, le succès et la mise en œuvre du Plan ne connaissaient pas son existence. Il n'a pas été informé non plus d'activités spécifiques directement liées à la mise en œuvre de tel ou tel aspect du Plan, et au niveau des ministères il n'y avait pas ou guère de budgets spécifiquement alloués au profit d'initiatives essentielles pour concrétiser le Plan.

59. Le Rapporteur spécial relève aussi que l'UNICEF est le seul organisme des Nations Unies qui a appuyé le Plan d'action national. Compte tenu des objectifs de vaste portée du Plan, particulièrement pour l'éducation et la santé, il est important que tous les organismes des Nations Unies présents au Congo s'impliquent directement dans le Plan d'action national, dans le cadre de leurs activités respectives pour le développement et la promotion des droits de l'homme.

60. En outre, même si la loi relative aux droits des autochtones n'avait pas encore été adoptée au moment de sa visite, elle en était au stade final du processus d'examen par l'Assemblée nationale. Or le Rapporteur spécial a constaté que pratiquement aucun ministère ou département ne commençait à réfléchir à des initiatives ou à des réformes spécifiques pour donner effet directement aux dispositions de la loi.

61. Le Rapporteur spécial reconnaît que les défis pour la mise en œuvre sont considérables; les objectifs des initiatives sont ambitieux, et en ce qui concerne l'exercice de l'ensemble de leurs droits les peuples autochtones sont dans une situation très défavorable. C'est pourquoi le Rapporteur spécial préconise un effort concerté à tous les niveaux de gouvernement, et avec le soutien simultané de la communauté internationale, pour que ces initiatives puissent se concrétiser. Il souligne en outre que cet effort concerté devrait être mené en tenant pleinement compte des schémas culturels autochtones et des aspirations des autochtones eux-mêmes pour l'avenir.

62. Le Rapporteur spécial note avec satisfaction que de nombreux représentants du Gouvernement étaient largement acquis à l'idée de combattre les attitudes discriminatoires à l'égard des autochtones. Mais dans ce contexte, le terme «émancipation» lui a souvent été cité comme l'objectif souhaitable pour les peuples autochtones du Congo. Si l'émancipation peut être un objectif approprié en ce qui concerne les droits des peuples autochtones de se libérer d'une situation de travail forcé ou de vivre sans être victimes de discrimination, le terme semblait être utilisé aussi par les représentants du Gouvernement dans le sens d'un abandon souhaitable par les peuples autochtones de leur mode de vie traditionnel, notamment en renonçant à leurs pratiques de chasse et de cueillette et en s'intégrant dans les schémas sociaux, économiques et culturels dominants. Utilisé dans ce sens, le terme émancipation semblait surtout évoquer une assimilation et la perte d'une identité autochtone bien distincte.

63. Le Rapporteur spécial note que la loi relative aux droits des autochtones interdit expressément l'assimilation forcée des populations autochtones (art. 14), à l'instar des normes internationales actuelles. Aucune initiative pour améliorer la situation de ces populations ne doit donc avoir comme objectif, en principe comme dans la pratique, leur assimilation au sens de leur incorporation dans la société en général avec une importante perte d'identité. Le Rapporteur spécial tient à souligner que les efforts menés pour vaincre la discrimination et améliorer la situation des peuples autochtones doivent promouvoir le droit supérieur de ces peuples à l'autodétermination, ce qui suppose d'offrir à ces autochtones toutes les possibilités de participation en tant que membres à part entière de la société, ainsi que les moyens de préserver l'intégrité de leur culture distincte et de se développer conformément à leurs priorités propres.

V. Conclusions et recommandations

64. Le Rapporteur spécial félicite le Gouvernement de la République du Congo de son engagement pour remédier à la situation défavorable des peuples autochtones – les groupes communément appelés Pygmées – et pour promouvoir leurs droits. Cet engagement est reflété dans un certain nombre d'initiatives, en particulier le Plan d'action national et la nouvelle loi portant promotion et protection des droits des populations autochtones.

65. Les conclusions et recommandations qui suivent entendent contribuer à renforcer les initiatives prises pour promouvoir les droits des peuples autochtones au Congo, dans le cadre des normes internationales, et à relever l'important défi que représente leur mise en œuvre. Les recommandations s'adressent d'abord au Gouvernement, mais elles concernent aussi à certains titres d'autres acteurs, y compris le système des Nations Unies et les peuples autochtones eux-mêmes.

Lutte contre la discrimination

66. Le Rapporteur spécial comprend bien que la situation d'inégalité sociale des peuples autochtones au Congo résulte de formes historiques de discrimination en matière sociale, économique, culturelle et politique. Comme ces schémas perdurent, ils empêchent ces populations de contrôler effectivement tous les aspects de leur vie et de jouir des droits les plus fondamentaux, et ils menacent leur identité culturelle.

67. Le Rapporteur spécial fait observer que la relation maître-esclave qui persiste dans le Congo d'aujourd'hui (par. 16 à 19) reflète les inégalités structurelles résultant d'attitudes discriminatoires profondément ancrées à l'égard des peuples autochtones. Ces attitudes semblent avoir été internalisées dans une large mesure par les segments tant autochtones que non autochtones de la société, d'où une certaine acceptation de ces relations de pouvoir destructrices entre les éléments les plus forts et les plus faibles de la société.

68. Le Rapporteur spécial prend acte des mesures importantes prises dans le cadre à la fois de la loi relative aux droits des autochtones et du Plan d'action national pour remédier à cette situation de discrimination. Mais compte tenu de la discrimination systémique et tenace existant à l'égard des autochtones, il souligne la nécessité d'un large engagement de la société pour venir à bout des attitudes discriminatoires et pour promouvoir un sentiment de compréhension et de respect entre tous les citoyens congolais. Le Rapporteur spécial considère que pour relever ce défi il faudra une action coordonnée et concertée, qui soit appuyée par des ressources suffisantes et par

un large éventail d'acteurs représentant le Gouvernement, la société civile, les organismes des Nations Unies et les autres partenaires de développement.

69. Cette action ciblée devrait s'inscrire dans une campagne nationale de plus vaste portée pour faire comprendre aux peuples autochtones et aux Bantous leurs droits et leurs obligations réciproques. Cette campagne devrait avoir comme objectif primordial de sensibiliser la société congolaise dans son ensemble, ce qui passera dans la pratique par une large stratégie de communication médiatique et d'éducation, avec le soutien des partenaires internationaux, visant à promouvoir la culture et l'identité des peuples autochtones du Congo en tant que composantes contemporaines dynamiques de la société congolaise.

70. Cette campagne devrait aussi prévoir l'intégration systématique d'un programme pour la tolérance et contre la discrimination dans les programmes de l'enseignement public au niveau national. Et cela nécessiterait l'organisation d'autres ateliers de sensibilisation sur la tolérance, la coopération et la lutte contre la discrimination pour les adultes et les autres membres de la société qui ne participent pas au système d'éducation. La Commission nationale des droits de l'homme, qui peut jouer un rôle clef pour diffuser le programme, devrait être dotée des ressources financières nécessaires. Les organismes des Nations Unies comme l'UNICEF, l'UNESCO, le PNUD et d'autres devraient contribuer à cette campagne en apportant les ressources financières et non financières et l'appui technique voulus pour l'exécuter. La société civile aurait elle aussi un rôle à jouer en aidant à concevoir les ateliers et à exécuter la stratégie de communication médiatique, avec des stratégies parallèles de plaidoyer.

Développement dans le respect de la culture et de l'identité

71. Comme le Gouvernement l'a admis, des mesures doivent clairement être prises pour remédier aux mauvaises conditions de vie des populations autochtones en situation de pauvreté chronique et pour promouvoir leurs possibilités de développement. Il faudra d'abord pour cela des moyens de financement renforcés et dédiés, avec des lignes budgétaires spécifiques pour les objectifs programmatiques prévus dans le Plan d'action national et dans la loi relative aux droits des autochtones, ainsi qu'un renforcement des capacités des organismes gouvernementaux compétents pour progresser vers ces objectifs avec diligence et de façon coordonnée.

72. Il faut aussi concevoir les initiatives de développement dans le respect des spécificités culturelles, dans le but non seulement de promouvoir le bien-être économique et social des peuples autochtones mais aussi de renforcer leurs capacités de s'autodéterminer et de préserver leur identité culturelle, leurs langues et leur rapport à leurs terres traditionnelles. Il est essentiel, dans le cadre de ce processus, de faire participer les populations autochtones elles-mêmes à l'élaboration et à l'exécution de projets culturellement appropriés, surtout dans les domaines de la réduction de la pauvreté, de la santé et de l'éducation.

73. Les programmes de réduction de la pauvreté et de création de revenus au Congo ont souvent reposé sur l'idée d'aider et d'encourager les peuples autochtones à adopter un mode de vie agropastoral sédentaire. Cette démarche menace nécessairement le mode de subsistance traditionnel de ces populations qui vivent de la chasse et de la cueillette, et elle est difficile à concilier avec les schémas culturels correspondants qu'elles peuvent souhaiter perpétuer. Toutes les initiatives pour lutter contre la pauvreté et concevoir des projets créateurs de revenus dans les communautés autochtones doivent donc prévoir la participation des populations

autochtones elles-mêmes à l'élaboration et à l'organisation de projets culturellement appropriés.

74. L'inadaptation culturelle des services de santé fournis semble créer un obstacle à la jouissance effective par les autochtones du droit à la santé qui va bien au-delà de la proximité d'un centre de soins. Il faudrait faire davantage pour former des agents de santé autochtones, pour mettre en place des méthodes spécifiques permettant d'intégrer la médecine traditionnelle dans les services de santé fournis, et pour mieux impliquer les communautés autochtones dans l'organisation de services de santé adaptés à leurs besoins particuliers. L'Organisation mondiale de la santé (OMS) aurait un rôle clef à jouer dans la réalisation d'un tel programme.

75. Bien que le Gouvernement ait pris d'importantes mesures pour améliorer l'état de santé des peuples autochtones, il devrait faire davantage d'efforts pour leur assurer l'égalité d'accès aux soins de santé primaires et pour répondre aux besoins de santé essentiels des communautés autochtones, particulièrement dans les zones reculées. Le Ministère de la santé devrait faire davantage aussi, en consultation avec l'UNICEF et l'OMS, pour améliorer les services de santé fournis aux autochtones en veillant à ce qu'ils soient culturellement appropriés, une attention particulière étant prêtée aux besoins spéciaux dans ce domaine des femmes et des enfants autochtones. Tout devrait être fait pour accroître la participation des peuples autochtones à l'élaboration de la politique de santé et à l'organisation des services fournis. Le Gouvernement devrait s'assurer et s'attacher à promouvoir, à titre prioritaire, l'adhésion des communautés et des organisations autochtones aux initiatives en matière de santé. Tous les professionnels de santé devraient recevoir une formation médicale complète et culturellement appropriée, et des services de santé dans la langue de la communauté devraient toujours être disponibles.

76. En ce qui concerne l'éducation, le Rapporteur spécial prend note des résultats positifs obtenus par les écoles appliquant la méthode ORA (par. 24) pour faciliter l'accès des enfants autochtones à l'éducation dans certains endroits, et il encourage le développement du modèle ORA. Il note dans le même temps que l'objectif ultime du programme ORA est l'intégration, après une période de transition de trois ans, des enfants autochtones dans le système éducatif national ordinaire. Le Rapporteur spécial considère donc que si les écoles ORA sont une première étape importante, il faudrait d'autres initiatives similaires au-delà de la période de transition de trois ans. En outre, des mesures devraient être prises pour renforcer la participation des communautés autochtones à l'élaboration des programmes d'enseignement, et pour incorporer dans ceux-ci les méthodes autochtones d'enseignement, des programmes interculturels et un enseignement bilingue, en prenant en compte le calendrier autochtone des activités de subsistance et autres schémas culturels.

77. Compte tenu des multiples besoins des peuples autochtones en termes de développement et conformément à l'objectif de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones consistant à intégrer la question des droits de ces peuples dans les activités de programme du système des Nations Unies, le Rapporteur spécial estime que l'équipe de pays des Nations Unies au Congo devrait envisager de se doter d'un point de contact pour les droits des autochtones afin de mieux incorporer les besoins spécifiques de ces personnes dans ses programmes généraux, en s'attachant en priorité à inclure du personnel autochtone dans l'équipe.

Droits à la terre et aux ressources

78. Comme pour tous les peuples autochtones dans le monde, des droits garantis aux territoires traditionnels sont indispensables pour la survie physique et culturelle

des autochtones au Congo. La nouvelle loi relative aux droits des autochtones affirme les droits des populations autochtones à la terre et aux ressources naturelles qu'elles occupent ou utilisent traditionnellement (art. 31), et prévoit la délimitation et la reconnaissance spécifiques des terres qui appartiennent à ces populations sur la base de leur droit foncier coutumier (art. 32). Le Rapporteur spécial souligne qu'il faudra un effort important et coordonné pour mettre en œuvre comme il est nécessaire ces dispositions de loi et les normes internationales pertinentes.

79. Les dispositions de la loi relative aux droits des autochtones concernant les droits à la terre et aux ressources vont bien au-delà de ce qui était prévu dans les lois préexistantes – en particulier les Codes foncier et forestier²⁹ – qui ensemble ont défini de manière détaillée les droits à la propriété ou à l'utilisation des terres et des ressources naturelles.

80. Le Gouvernement devra élaborer et mettre pleinement en œuvre une nouvelle procédure pour la délimitation et l'enregistrement des terres conformément aux droits coutumiers et notamment fonciers des peuples autochtones, ainsi que de nouveaux mécanismes pour définir et garantir les droits spécifiques concernant les ressources naturelles. Ces mesures, qui devraient être élaborées en consultation avec les autochtones, exigeront des moyens financiers importants, des compétences techniques et un personnel dédié.

81. La République du Congo devrait s'inspirer des autres pays qui connaissent bien le problème des régimes fonciers autochtones, et qui ont une expérience de l'élaboration de lois à ce sujet. Les organismes des Nations Unies devraient apporter une assistance technique pour faciliter ce travail.

82. En outre, le Gouvernement devra veiller à ce que toutes les pratiques administratives et les procédures d'application de toutes les lois concernant les terres et les ressources naturelles soient conformes à la loi relative aux droits des autochtones, interprétée à la lumière des normes internationales concernant les droits des peuples autochtones aux terres, territoires et ressources. Le Gouvernement devrait mettre en place à cet effet un mécanisme chargé d'entreprendre un examen détaillé au niveau national de toutes ces lois ainsi que des institutions et procédures correspondantes.

Participation accrue aux processus de décision

83. Pour mettre en œuvre tous les aspects des initiatives visant à promouvoir les droits des peuples autochtones au Congo, il est indispensable de renforcer la participation des autochtones aux processus de décision. Conformément à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, cela implique de mieux permettre aux autochtones de participer aux processus décisionnels des institutions de l'État à tous les niveaux, ainsi que de reconnaître, de renforcer et de prendre en compte les propres institutions et autorités décisionnelles des peuples autochtones. La participation de ces populations sous différentes formes s'inscrit dans le droit à l'autodétermination et l'autonomisation des peuples autochtones pour contrôler leur propre destinée dans des conditions d'égalité.

84. Aux termes de la loi relative aux droits des autochtones, le Gouvernement fixe par décret les procédures de consultation des populations autochtones au sujet des projets de développement ou des autres mesures susceptibles de les affecter (art. 3). Ce

²⁹ Code forestier (loi n° 16-2000 du 20 novembre 2000), Code foncier (loi n° 10-2004 du 26 mars 2004).

décret lui-même devrait être élaboré en consultation avec les populations autochtones, ce qui impliquerait un effort de coordination avec les responsables autochtones ainsi qu'entre les acteurs gouvernementaux concernés.

85. Le Rapporteur spécial exhorte le Gouvernement à mettre au point et à adopter sans délai la procédure de consultation prescrite par la loi relative aux droits des autochtones, en coopération avec leurs représentants. Compte tenu de la complexité des questions en cause, le Gouvernement devra s'assurer les compétences techniques requises pour garantir le bon déroulement de la procédure et sa conformité par rapport aux normes internationales. Il conviendra tout particulièrement de veiller à concevoir la procédure de consultation afin qu'elle permette – conformément à l'article 3.6 de la loi précitée et à l'article 19 de la Déclaration sur les droits des peuples autochtones – d'obtenir le consentement préalable, libre et éclairé.

86. Pour mieux faire participer les autochtones aux processus de décision, il faut aussi un effort spécifique pour éliminer les obstacles qui les empêchent, collectivement et individuellement, de prendre part aux processus politiques et aux structures de gouvernement de l'État. Des mesures devraient être prises pour assurer aux autochtones des possibilités pleines et entières de participer aux processus législatifs et aux infrastructures de gouvernement à tous les niveaux. Il n'existe pas de solution toute faite pour faciliter la participation autochtone dans ces domaines, mais tous les efforts entrepris pour concevoir des programmes adaptés au contexte du pays devraient se faire en consultation avec les peuples autochtones eux-mêmes.

87. Il faudrait au même titre des efforts concertés et ciblés pour concevoir des moyens de reconnaître, de renforcer et de prendre en compte la propre autorité décisionnelle des peuples autochtones pour administrer leurs affaires intérieures ainsi que leurs institutions coutumières pour régler les conflits, conformément à l'article 11 de la loi relative aux droits des autochtones et aux normes internationales. Des mesures spécifiques devront être prises pour que les autorités autochtones et le droit coutumier autochtone ne soient plus ignorés, comme ils l'ont été traditionnellement, par les structures juridiques et par les forces sociales dominantes, y compris des mesures pour faire en sorte que le système juridique congolais admette l'autonomie des peuples autochtones pour les processus de décision internes et reconnaisse les mécanismes traditionnels autochtones pour régler les conflits comme une forme légitime de justice. Il est essentiel là encore que les peuples autochtones soient dûment consultés et invités à participer à l'élaboration des dispositions spécifiques pertinentes.

88. Dans la mesure où les attitudes discriminatoires à l'égard des peuples autochtones aboutissent souvent à l'exclusion, tout programme pour renforcer les institutions décisionnelles autochtones et pour accroître la participation de ces populations dans tous les domaines de la vie sociale, économique et politique devra nécessairement s'inscrire aussi dans une campagne nationale de lutte contre la discrimination. Dans le cadre de la campagne nationale de sensibilisation, il faudra veiller à ce que les groupes ethniques dominants qui contrôlent actuellement les processus décisionnels comprennent, acceptent et soutiennent les droits des autochtones de participer aux processus décisionnels et d'exercer un contrôle à cet égard.

89. L'éducation joue un rôle essentiel pour permettre aux peuples autochtones de prendre le contrôle des décisions qui affectent leur vie. Il convient donc de mettre l'accent sur le développement de programmes d'éducation culturellement appropriés qui encouragent les autochtones à s'éduquer et qui les dotent des compétences nécessaires pour devenir des leaders de leur propre communauté, pour s'impliquer effectivement dans les procédures de consultation et pour participer aux processus législatifs et administratifs de l'État à tous les niveaux.

90. Les peuples autochtones eux-mêmes devraient s'attacher à renforcer leurs capacités de diriger et de gérer leurs propres affaires et de participer effectivement à toutes les décisions qui les concernent, dans un esprit de coopération et de partenariat avec les autorités gouvernementales et avec les ONG avec lesquelles ils choisissent de coopérer.

91. Le Rapporteur spécial relève que les deux derniers volets thématiques du Plan d'action national visent à développer les capacités des organisations autochtones et en particulier à renforcer celles du Réseau national des peuples autochtones (RENAPAC). Tout en reconnaissant le rôle que les réseaux de ce type peuvent jouer pour renforcer les organisations autochtones locales, le Rapporteur spécial estime qu'il serait contreproductif d'apporter au RENAPAC un appui gouvernemental ou international qui conférerait simplement des pouvoirs à des responsables individuels de ce réseau, sans que les communautés et les organisations autochtones au niveau local en bénéficient directement ou de manière appropriée. En outre, il est important que ce réseau soit représentatif d'un large éventail d'organisations autochtones de l'ensemble du Congo, et que le RENAPAC et sa direction conservent une obligation de responsabilité vis-à-vis du mécanisme.

92. On voit donc qu'il convient d'agir dans les domaines thématiques pertinents du Plan pour parvenir aux plus vastes objectifs consistant à renforcer toutes les organisations représentant les peuples autochtones dans la République du Congo et à assurer la représentativité et le caractère démocratique du RENAPAC.

Coopération internationale

93. Le Gouvernement devrait concrétiser son engagement international en faveur de la promotion des droits des peuples autochtones et coopérer avec les acteurs internationaux à cet égard. Il conviendrait en particulier qu'il ratifie la Convention (n° 169) de l'Organisation internationale du Travail (OIT) concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants, et sollicite l'assistance technique de l'OIT pour élaborer et exécuter ses programmes concernant les peuples autochtones.

94. Le Rapporteur spécial exhorte l'équipe de pays des Nations Unies à donner suite aux recommandations contenues dans le présent rapport, en pleine coopération avec les entités gouvernementales concernées et avec la participation active des peuples autochtones du Congo. En outre, l'équipe de pays des Nations Unies devrait veiller à ce qu'il soit tenu compte de la situation des peuples autochtones et de leurs droits dans tous les processus de planification des programmes et des initiatives du système des Nations Unies au Congo.

95. Les organismes internationaux et les donateurs devraient collaborer avec les peuples autochtones pour concevoir et mettre en œuvre des programmes spécifiques comportant notamment, mais pas exclusivement, des projets et des actions de formation, avec une approche du développement des peuples autochtones qui soit fondée sur le respect des droits de l'homme.