

Aotearoa
Nouvelle Zélande

Fleur Te Aho



Les défenseurs des droits des Māori

En 2018, il est clair que la situation des défenseurs des droits Māori n'était pas comparable avec la stigmatisation très sévère que connaissent certains défenseurs des droits autochtones, ailleurs dans le monde ; néanmoins, i l'indifférence et l'hostilité demeurent observables, en Aotearoa, à des degrés divers.

On peut certes se réjouir de ce que le gouvernement néo-zélandais affiche désormais une volonté, qui devra bien sûr se traduire par des actes, d'accepter certaines revendications autochtones - par exemple, le mécanisme indépendant, prôné par l'assemblée des représentants des *iwi* (nations, groupes sociaux) sur la mise en œuvre par l'Etat du contenu de la déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones (UNDRIP) (2).

Ouverture d'un Bureau des relations entre les Māori et la Couronne

En décembre 2018, un Bureau des relations entre les Māori et la Couronne - nommé Te Arawhiti - été mis en place (3). Il a notamment pour fonction d'améliorer la situation "sociale, environnementale, culturelle et économique" des Māori, et aussi de favoriser "la prise de décisions par les Māori et l'octroi de conseils sur des sujets en rapport avec le Traité (de Waitangi)" (4). Cet organisme s'ajoute à des institutions proches, comme le Bureau des rétrocessions liées au Traité (de Waitangi), le Bureau des droits maritimes et côtiers, et le Bureau d'exécution des rétrocessions foncières.

La mise en place de ce nouveau Bureau envoie aux Māori un signal fort, signifiant le passage d'une situation d'affrontements juridiques multiples entre les Māori et la Couronne - dans le cadre de l'application du Traité -, à une situation de partenariat élargi, solide et durable (5). Pour le docteur Carwyn Jones, universitaire reconnu en matière de droits māori, "ce nouveau cadre offre aux Māori des possibilités accrues et plus fines d'agir dans l'espace public", même si cela doit maintenant se traduire par des actions concrètes (6). Un des points cruciaux a trait à l'inscription du partenariat entre les Māori et la Couronne, en termes constitutionnels. On attend toujours, en la matière, que la Couronne se saisisse des recommandations de la commission indépendante des *iwi* (nations) sur les évolutions constitutionnelles à venir. Rappelons que le Matike Mai Aotearoa avait prôné en 2016 une constitution incluant officiellement les Māori (voir *The Indigenous World 2017*).

Le Tribunal de Waitangi soucieux de l'autorité des groupes locaux

Parmi les rapports publiés par le Tribunal de Waitangi en 2018, on note la publication préalable des parties I et II du *Te Mana Whatu Ahuru*, qui est un rapport sur les réclamations des *iwi* et *hapū* (larges groupes sociaux traditionnels) de l'ensemble *Rohe Pōtae* (King Country) (7). Selon ce rapport, "les violations et manquements notoires de la Couronne - quant au contenu du Traité de Waitangi - ont eu des conséquences dommageables sur le *mana* (l'autorité, le pouvoir, l'influence) et l'autonomie des *iwi* and *hapū* de Rohe Pōtae". En conséquence, le Tribunal recommande, et cela est important, que "la Couronne agisse au plus vite, auprès des personnes ou groupes concernés par la mise en place des droits et restitutions, afin que soit effectivement respecté leur *rangatiratanga* [autonomie, capacité de décision et d'exécution]". Le Tribunal pose que c'est à la Couronne et aux requérants concernés de spécifier quelles seront les mesures concrètes pour ce faire, mais il recommande "qu'au minimum, des mesures législatives

reconnaissent et établissent clairement le *rangatiratanga* ainsi que la réalité des droits à l'autonomie et à la prise de décisions libre des Māori de l'ensemble Te Rohe Pōtae" (8).

Enquête sur des abus sur enfants

En février 2018, le gouvernement néo-zélandais a mis en place une Commission royale d'enquête sur des abus survenus dans le cadre d'institutions étatiques ; en novembre, le domaine d'enquête a été élargi aux institutions confessionnelles (9). L'instauration de cette commission fait suite à la révélation par des médias de cas d'abus et de négligences ainsi qu'à une plainte déposée devant le Tribunal de Waitangi devant donner lieu à une enquête sur des abus subis par des enfants māori au sein d'institutions étatiques censées veiller sur eux (10). L'enquête porte sur des abus anciens, allant de début janvier 1950 à fin décembre 1999. Elle comporte deux volets. Le premier concerne la nature des abus subis par ces enfants au sein d'institutions étatiques ou non-étatiques, ainsi que leurs causes et conséquences. Le second s'attache à la prévention des abus dans le cadre des institutions présentes, pour vérifier qu'elles remplissent bien leur rôle de protection et permettre, si besoin, d'agir par des mesures d'ordre juridique, pratique ou autre (11). Il est probable que le travail de cette commission d'enquête dure plusieurs années.

En Nouvelle-Zélande, les abus sur des enfants ont tout particulièrement touché la population māori ; leurs effets sont toujours bien présents. Cela est notamment dû au nombre particulièrement important d'enfants māori encadrés par les services sociaux - dans les années 1970, quasiment la moitié des enfants du pays, encadrés par services sociaux, étaient māori - (12). Un des principes de base de cette enquête est "de veiller à la reconnaissance des intérêts des Māori, et de reconnaître la sur-représentation de cette population, à l'intérieur des dispositifs d'aide sociale". Plus largement, cette enquête "aura pour arrière-plan et pour fondement les acquis du Tiriti o Waitangi, Traité de Waitangi, et elle opérera au moyen d'un partenariat permanent avec les Māori" (13). Concrètement, on peut déjà constater que des Māori sont associés au travail de cette commission d'enquête à travers la présence en son sein, à titre de Commissaire, du Dr Andrew Erueti, universitaire et militant des droits māori. Il faudra bien veiller à ce que la participation des Māori soit effective aussitôt que démarreront les travaux de cette commission d'enquête, en 2019.

Les décisions sur les droits fonciers traditionnels révisables en justice

En septembre 2018, la Cour suprême a rendu un jugement important qui impactera la façon dont les autorités gouvernementales agissent quant aux intérêts des *iwi* et des *hapū* (14). La procédure veut que les décisions de la Couronne en matière de reconnaissance des droits fonciers traditionnels de ces groupes sociaux, dans le cadre des négociations découlant du Traité, donnent lieu, en cas d'accord, à une validation législative (via le parlement). Désormais, ces décisions peuvent être attaquées en justice, ce qui constitue un frein à l'autorité et à l'étendue souveraine des pouvoirs du parlement. Ce jugement pourrait entraîner des changements dans la politique suivie par la Couronne lorsque des revendications foncières se heurtent en interne : d'ordinaire, la Couronne demande aux *iwi* de trouver une solution entre eux, et ce n'est qu'en l'absence d'accord qu'elle tranche (15). Précisément, le cas s'est posé s'agissant des droits du groupe Ngāti Whātua de Ōrākei, un *iwi* doté de *mana whenua* (droits fonciers) à Tāmaki (région d'Auckland); ses droits avaient fait l'objet d'un accord avec la Couronne,

entériné par voie parlementaire en 2012. Mais des négociations, dans le cadre du Traité, survenues ultérieurement entre la Couronne et d'autres *iwi* (Ngāti Paoa et le collectif Marutūāhu) de la même région (Tāmaki) ont abouti à l'octroi par la Couronne de droits fonciers à ces *iwi*, sans consultation du Ngāti Whātua qui jusque-là passait pour posséder ces droits. Le Ngāti Whātua de Ōrākei a contesté cette décision, devant la justice ; ce à quoi la Couronne a répondu en invoquant le principe de non-interférence entre les institutions, car sa décision devait, in fine, être validée par le parlement, souverain en la matière. Contrevenant aux décisions qu'avaient rendues la Haute cour et de la Cour d'appel, la Cour suprême a, in fine, fragilisé ce principe de l'autorité ultime du parlement. Elle a décidé que le Ngāti Whātua Ōrākei pouvait repasser devant la Haute cour pour qu'y soient entendues ses prétentions en matière de droits fonciers, et pour qu'y soit aussi appréciée la politique de la Couronne en cas de chevauchement de revendications foncières entre différents groupes māori (16).

De fortes critiques internationales

En 2018, nombre d'institutions internationales ont fait état de leurs préoccupations quant à la situation des droits de l'homme de la population māori. Le CESCR (comité de l'ONU sur les droits économiques, sociaux et culturels) a identifié de sérieux problèmes récurrents : dans ses observations et conclusions découlant du quatrième rapport périodique sur la Nouvelle-Zélande, le CESCR a par exemple souligné le manque d'assise solide - tant légale que constitutionnelle - du Traité de Waitangi ; le caractère non-contraignant de ses recommandations ; "la faiblesse des efforts faits pour associer les Māori, de façon significative, aux décisions prises quant aux lois qui pourtant ont des conséquences sur leurs droits, y compris leurs droits fonciers et ceux relatifs à leurs eaux" ; le manque de mise en œuvre systématique du principe d'un consentement préalable, libre et éclairé "notamment s'agissant des situations d'exploitation ou d'extraction de ressources sur des territoires faisant l'objet de droits d'usage ou de propriété māori" ; "le fossé et les décalages rencontrés par bien des Māori face aux institutions éducatives, sanitaires, judiciaires, et aux services sociaux" ; "la grande fréquence des violences domestiques et liées au genre" touchant particulièrement les filles et les femmes māori ; la sur-représentation des Māori parmi les sans-emploi, les personnes rencontrant de sérieuses difficultés économiques et de logement ; enfin, les inégalités pénalisant les Māori dans les domaines de la santé et de l'éducation, notamment le faible nombre d'enseignants parlant la langue māori (17).

Les recommandations appuyées du CESCR portent par exemple sur le fait que la Nouvelle-Zélande se doit, en accord avec la population māori, de "mettre en œuvre, de traduire en actes les recommandations du Groupe d'étude sur la constitution du pays, visant à une inscription constitutionnelle du traité de Waitangi, ainsi que le contenu des propositions figurant dans le rapport de 2016 dit Matike Mai Aotearoa" ; également, que soit appliquées les recommandations du Tribunal de Waitangi, notamment celles relevant du *Ko Aotearoa Tēnei* ; "que soit mise en œuvre une stratégie nationale pour que les lois et politiques publiques" suivent la Déclaration de l'ONU des droits des peuples autochtones, et que soit alimenté le mécanisme qui finance la mise en œuvre de ces réalisations ; que soient établis "des dispositifs qui assurent une participation significative des Māori à toutes les décisions touchant à leurs droits" ; "que soit effectif (et non symbolique) le principe du consentement préalable, libre et éclairé, des peuples indigènes" ; "que le gouvernement lance une politique globale, multisectorielle, pour éliminer les discriminations non-visibles immédiatement que subissent les personnes

māori, notamment les victimes de violences domestiques ou de genre, les enfants abusés, celles et ceux qui rencontrent des problèmes de pauvreté, de logement ; le tout, au moyen d'un réel partenariat avec les Māori, afin que soient identifiées des mesures précises pour lutter contre le chômage, la précarité sanitaire, "et que soient développées des programmes éducatifs aux fondements culturels réels" (18). Ces recommandations du CESCRC ont elles-mêmes été le fruit d'un dialogue avec les Māori, qui ont alimenté ces réflexions.

Le CEDAW (comité des Nations unies pour l'élimination des discriminations concernant les femmes) a lui aussi fait état de sérieuses préoccupations en matière de droits des femmes māori (19). Dans ses conclusions et observations faisant suite au huitième rapport dans le cadre de la convention pour l'élimination de toutes formes de discriminations envers les femmes, le CEDAW a notamment demandé à la Nouvelle-Zélande "d'accroître la mise en acte des dispositifs légaux" pour les femmes māori ; de "reconnaître les besoins particuliers des femmes et des filles māori" s'agissant de politiques culturellement orientées visant à résoudre les problèmes de violence ; de s'attaquer "d'urgence, à la condition des femmes māori, au travail" ; de "prendre des mesures pour réduire la pauvreté et donner davantage de capacités financières aux femmes māori ; d'améliorer la disponibilité, l'accès et la qualité des soins en matière de santé mentale", en particulier en visant la population des femmes māori ; "d'adopter toutes les mesures légales appropriées, y compris des mesures à court terme et des dispositifs visant à la prise de conscience des multiples discriminations s'exerçant envers les femmes" ; enfin, "que soient développés les dispositifs judiciaires alternatifs pour réduire la sur-représentation des femmes māori en détention" (20).

Bilan global et perspectives d'avenir

L'ouverture du Bureau Te Arawhiti, pour les relations entre les Māori et la Couronne est un pas en avant pour la cause et les droits des Māori. De même, les appels du Tribunal de Waitangi pour une reconnaissance de l'autorité des iwi, le lancement d'une enquête concernant les abus sur des enfants, et la décision de la Cour suprême posant que les décisions d'octroi de droits fonciers sont susceptibles d'actions judiciaires, vont tous dans le bon sens. Néanmoins, de sérieuses préoccupations demeurent, comme l'ont souligné certains observateurs internationaux : s'impose en particulier la nécessité de donner un fondement constitutionnel au Traité (de Waitangi), établissant un partenariat entre Māori et non-Māori. La rhétorique du gouvernement, à ce sujet, doit se transformer en actes, pour que soit assuré un réel développement de Aotearoa.

Notes et références

1. Statistics New Zealand <http://www.stats.govt.nz> (these statistics are primarily drawn from the 2013 Census).
2. See, e.g., Te Puni Kōkiri "Statement on Agenda Item 3: Country engagement" Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples, 11th session (10 July 2018). See PDF at <http://bit.ly/2SONtCW>.
3. Hon Kelvin Davis "Te Arawhiti: A 'bridge' to better Māori Crown relations launched at Parliament" (17 December 2018) <http://bit.ly/2SMSxI4>.
4. Te Arawhiti at <http://bit.ly/2Ec1j9p>
5. Carwyn Jones "Time's right to start developing a true partnership of Māori and non-Māori". At <http://bit.ly/2STOIGJ>.
6. Ibid.
7. Waitangi Tribunal WAI 898 - *Te Mana Whatu Ahuru: Report on Te Rohe Pōtae Claims, Pre-publication version, Parts I and II* (2018).
8. *Waitangi Tribunal* Waitangi Tribunal releases report on Te Rohe Pōtae claims (5 September 2018) <http://bit.ly/2SLUOmH> (emphasis added).
9. Hon Jacinda Adern "Royal Commission of Inquiry scope expanded" (12 November 2018) <http://bit.ly/2SM2NQY>.
10. Aaron Smale "Claim for child abuse inquiry lodged with Waitangi Tribunal" (14 March 2017) <http://bit.ly/2STODxi>.

11. Terms of reference of the Royal Commission of Inquiry into Historical Abuse in State and Non-State Care See PDF at <http://bit.ly/2TLirt2> ["Terms of Reference"] at [22].
12. Dame Susan Devoy "Dame Susan Devoy calls for inquiry into abuse of Maori children" (2 March 2017) <http://bit.ly/2SuwTJq>.
13. Terms of Reference above n 11 at [5].
14. *Ngāti Whātua Ōrākei Trust v Attorney-General* [2018] NZSC 84.
15. Chapman Tripp "Landmark case will help reshape way Government deals with iwi interests" (20 September 2018) <http://bit.ly/2SIOInl>
16. *Ibid.*
17. UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights *Concluding observations on the fourth periodic report of New Zealand* (1 May 2018) UN Doc E/C.12/NZL/CO/4 at [8], [10], [12], [23], [37], [44], [48].
18. *Ibid* at [9], [11], [13(b)], [13(c)], [24], [38], [40(a)], [45], [49].
19. UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women *Concluding observations on the eighth periodic report of New Zealand* (25 July 2018) UN Doc CEDAW/C/NZL/CO/8 at [13], [25(a) and (g)], [33(a) and (c)], [39(d)], [43].
20. *Ibid* at [14(a)], [26(e)], [34(a)], [38(c)], [40(d)], [44].
- 21.

Fleur Te Aho (Ngāti Mutunga) is a Lecturer in the Auckland Law School at the University of Auckland, email her at: f.teaho@auckland.ac.nz

Source : IWGIA 2019 Indigenous World
Traduction pour le GITPA par **Bruno Saura**
Membre du réseau des experts pour le Pacifique