

Aotearoa (Nouvelle-Zélande)

Dr Fleur Adcock

Les Māori, qui sont le peuple autochtone de la Nouvelle-Zélande, constituent 15% des 4,5 millions d'habitants de ce pays. Le fossé entre Māori et non-Māori y est saisissant : l'espérance de vie des Māori est inférieure de 7,3 ans à celle des non-Māori ; les ressources de leurs foyers sont inférieures de 21% à la moyenne nationale ; 45% des Māori quittent les établissements secondaires sans diplôme ; 50% de la population carcérale est māori ⁽¹⁾.

Du traité de Waitangi signé en 1840 entre les Anglais et les Māori, on dispose de deux versions : une en anglais, une en langue māori. En vertu de ce traité, le gouvernement revenait aux Anglais, avec promesse étant faite que les Māori continueraient à posséder leurs terres et ressources diverses et jouiraient de la citoyenneté britannique. Ce traité dispose néanmoins d'une valeur juridique limitée devant les tribunaux et au Parlement. De fait, la protection des droits des Māori dépend beaucoup des gouvernants et de leur reconnaissance ad hoc ou non du Traité.

Si la Nouvelle-Zélande a reconnu en 2010 la Déclaration des droits des peuples autochtones de l'ONU, elle n'a pas ratifié la Convention ILO 169.

A l'épreuve des élections nationales

Les élections générales en Nouvelle-Zélande ont eu lieu le 20 septembre 2014. Le National Party, de centre-droit, a remporté 60 des 121 sièges au parlement, obtenant une troisième mandature de trois ans grâce à une alliance avec les partis de droite ACT et United Future (qui disposent chacun d'un siège). 32 sièges sont allés au parti travailliste (Labour Party), 14 aux Verts et 11 à New Zealand First. Sévère a été la défaite du Māori Party et de Mana, les seules formations animées d'une vision māori de la politique. Malgré la réélection de Te Ururoa et celle de Marama Fox, nouveau co-dirigeant de cette formation, le Māori Party ne dispose plus que de deux sièges. La grande surprise est venue de la défaite du parti de gauche Mana, de Hone Harawira, qui a perdu son seul siège ⁽²⁾.

Le Māori Party a de nouveau passé un accord de soutien au National Party, basé sur une confiance réciproque qui doit se manifester concrètement par la consultation du Māori Party sur certaines questions politiques et législatives. Est également attendue une collaboration avec le Māori Party sur des objectifs politiques jugés prioritaires, dont la consolidation du programme d'aide sociale Whānau Ora (trans-administration, d'inspiration culturelle maorie) ainsi que des politiques de développement économique et régional māori.

Le Māori Party se voit aussi octroyer des responsabilités gouvernementales, Te Ururoa Flavell devenant Ministre en charge du Whānau Ora et ministre associé en matière de développement économique ⁽³⁾. Mais en perte de vitesse, le Māori Party n'a pas pu, dans son contrat d'alliance avec le National Party, voir garanti le même niveau d'implication gouvernementale sur les questions socioéconomiques que par le passé.

Pour les Māori, ces élections marquent une défaite, leur représentation étant désormais mal assurée avec la disparition du Mana Party des rangs des parlementaires et la position très minoritaire du Māori Party. Certes, les Māori sont représentés au gouvernement : en sus des postes obtenus en vertu du pacte de majorité entre le National et le Māori Party, on note l'accès de Hekia Parata aux fonctions de ministre de l'éducation ⁽⁴⁾. Néanmoins, la représentation parlementaire maorie est très limitée et l'accord de gouvernement contraint à des concessions mutuelles entre les partis.

Des préoccupations internationales pour les droits des Māori

En 2014, certaines instances internationales ont fait état de leurs préoccupations quant aux droits des Māori. Au mois de septembre, le Comité des Nations Unies pour les droits des handicapés a examiné le rapport préalable des autorités néo-zélandaises sur la mise en pratique de la Convention sur les droits des personnes souffrant de handicap. Dans ses conclusions préalables, le comité a fait part de ses inquiétudes vis-à-vis des difficultés rencontrées par certains enfants māori handicapés en matière d'accès aux services publics médicaux et éducatifs ; plus largement, quant à l'accès des Māori handicapés à l'information dans leur langue ; quant à la forte prévalence du handicap chez les Māori, conséquence d'inégalités socioéconomiques ; également, quant à l'insertion professionnelle très faible des handicapés māori et insulaires du Pacifique ⁽⁵⁾. On attend désormais des réponses pratiques du gouvernement sur ces recommandations du Comité.

Par ailleurs, au début 2014, le groupe de travail des Nations Unies sur la détention arbitraire avait réalisé sa première visite de terrain en Nouvelle-Zélande. A l'issue de leur séjour, ses membres ont souligné l'existence de problèmes d'inégalités permanentes envers les Māori, à tous les niveaux de l'exercice de la justice. Ne mâchant pas leurs mots, ils ont demandé que *« soit établi un rapport relatif aux inégalités et discriminations systématiques s'exerçant envers les Māori, dans l'ensemble du système judiciaire pénal, y compris quant aux conséquences de récentes réformes législatives. L'enfermement pénitentiaire auquel conduisent ces situations d'injustice relève de la détention arbitraire, qui est contraire au droit international »* ⁽⁷⁾.

Le groupe de travail encourage les autorités étatiques à trouver les solutions imaginatives et des adaptations nécessaires pour s'attaquer aux causes de ces inégalités en la défaveur des Māori, en matière de taux d'emprisonnement ⁽⁸⁾. En 2015 devrait être publié un rapport sur la mission de l'année précédente. Malgré l'existence de preuves du contraire, le gouvernement néo-zélandais nie toute discrimination structurelle des Māoris face à la justice ⁽⁹⁾.

Egalement en 2014, le sous-comité des Nations Unies pour la prévention de la torture ainsi que des autres traitements ou punitions de type cruel, inhumain et dégradant, a procédé à sa première visite en Nouvelle-Zélande (d'autres étant appelées à avoir lieu régulièrement). Ses délégués ont visité des lieux où certaines personnes pourraient être privées de liberté. Le sous-comité s'est dit préoccupé par *"la surreprésentation des Māori à tous les échelons du système judiciaire pénal"* ; également, très inquiet d'éventuels amendements du Bail Act 2000 qui pourraient accroître davantage encore la surreprésentation des Māori en milieu carcéral ; de l'absence, dans la plupart des

prisons - notamment de femmes -, de programmes de réinsertion ; des forts taux de récidive chez les Māori ; de l'absence, dans les lieux visités, de programmes de lutte contre l'illettrisme, spécifiques aux Māori. Le sous-comité a émis des recommandations portant notamment sur le renforcement des programmes sociaux de réinsertion et sur *"une implication plus réelle du système dans la vie des communautés māori"* ; la continuation et l'amélioration des plans de lutte contre la récidive et l'illettrisme en milieu māori, passant par de nouveaux programmes d'accès à la lecture au sein des résidences pénitentiaires pour les jeunes ⁽¹⁰⁾.

La réponse écrite des autorités néo-zélandaises a tenté d'invalider toutes ces critiques. Le gouvernement a assuré que la Nouvelle-Zélande développe son programme de mise en place dans certaines prisons des Māori Focus Units, qui concilient incarcération et valeurs culturelles maories. Pour lui, *"les prisonniers māori évoluent également bien au sein des dispositifs pénitentiaires plus ordinaires, y compris en matière de lecture"* ; quant à la langue maorie, elle figure déjà au programme des enseignements dans les résidences pénitentiaires pour jeunes ⁽¹¹⁾.

Au mois d'avril 2014, les autorités néo-zélandaises ont aussi informé les membres du Comité pour l'élimination des discriminations raciales, des mesures mises en œuvre afin de répondre aux observations relatives aux Māori émises par ce comité en 2013. Elles ont reconnu, de facto, ne pas avoir été capables de fixer un calendrier pour la mise en œuvre des mesures conformes aux décisions du Tribunal de Waitangi (dans l'enquête n° 262 ou Wai 262) - voir *Le monde autochtone 2012* - notamment en matière de défense de la langue maorie, sur laquelle le comité avait émis des recommandations ⁽¹²⁾.

Un rapport/document officiel pouvant servir d'outil de pression

The Rapport final (Outcome Document) de la Conférence mondiale de l'ONU sur les peuples autochtones pourrait s'avérer un outil très utile aux défenseurs des causes autochtone et maorie en Aotearoa (Nouvelle-Zélande) car il fait état d'actions à entreprendre en priorité, telles que listées par le Māori eux-mêmes ⁽¹³⁾. Il s'agit notamment de mettre en acte, en pratique, les droits des peuples autochtones. Ce rapport établit ainsi la nécessité pour les États d'œuvrer avec et auprès des peuples autochtones pour que soit effectif le contenu de la Déclaration des droits des peuples autochtones (UNDRIP), passant par des plans d'action gouvernementaux que soutiendront les Nations Unies s'ils leur sont soumis. Il est ainsi demandé au Secrétaire général de l'ONU de mettre en place une série de mesures pour transformer en actes le texte de cette déclaration (UNDRIP) et soumettre des recommandations en ce sens à la 70^{ème} session de l'Assemblée générale de l'ONU sur de possibles évolutions et améliorations du fonctionnement actuel des Nations Unies en ce domaine ⁽¹⁴⁾.

Le Rapport pourrait aussi être d'une grande aide pour appuyer certaines revendications, relatives à différents droits au sujet desquels il s'engage. Ses prises de position sur l'éducation, la santé, le handicap chez les autochtones, la justice, la cause des femmes autochtones, les enfants et la jeunesse autochtones, les savoirs traditionnels, l'accès à l'information préalable à toute décision, les questions foncières, de territoires et de ressources, peuvent être des plus utiles, en particulier en Aotearoa. Ces questions sont régulièrement soulevées par les membres de certaines instances

protectrices des droits de l'homme, qui interpellent l'Etat à leur sujet (voir par exemple *Le monde autochtone 2014 et 2013*).

Le Tribunal estime la souveraineté maorie non aliénée

Un événement particulièrement important pour les Māori a été la décision du Tribunal de Waitangi de considérer que le Traité [de Waitangi] ne constitue pas un transfert de souveraineté. Cette décision apparaît dans le rapport d'étape 1 de l'affaire Wai 1040 relative à l'enquête Te Paparahi o te Raki dans la région du nord (Northland) ⁽¹⁵⁾. Le rapport, intitulé *He Whakaputanga me te Tiriti - La déclaration et le Traité*, a trait au sens et aux conséquences du Traité et de la Déclaration d'indépendance. Cette dernière, qui fut signée en 1835 par 34 *rangatira* (chefs māori) du nord du pays, proclamait la souveraineté ou indépendance de la Nouvelle-Zélande. Le Tribunal en a conclu "*en conséquence, que les rangatira n'ont pas [par la suite] cédé leur souveraineté en 1840 ; c'est-à-dire qu'ils n'ont pas cédé leur capacité de décider et d'imposer leur volonté sur leurs populations et dans leurs territoires. Ils ont plutôt accepté de partager leur pouvoir et leur autorité avec le Gouverneur [britannique]*

Eux et le Gouverneur Hobson devaient rester égaux, malgré, bien entendu, des rôles respectifs et des sphères d'influence différentes. La façon dont ce partage de pouvoir allait se traduire en pratique, notamment dans les relations entre Māori et Européens, devait faire l'objet d'un traitement au cas par cas" ⁽¹⁶⁾.

Dans ce rapport, le Tribunal a bien précisé qu'au stade initial où en était le traitement de cette enquête, il n'émettait pas de conclusions sur les demandes ni sur la question de l'exercice de la souveraineté par la Couronne [britannique] en Aotearoa ⁽¹⁷⁾.

Une reconnaissance juridique en matière de Haka

Durant l'année 2014, des dispositions législatives ont été adoptées permettant de reconnaître et de protéger la signification de la danse *haka* "Ka mate". Le texte Haka Ka Mate Attribution Act 2014 inscrit la composition "Ka mate", attribuée au chef Te Rauparaha, au rang des biens propres au *iwi* (à la nation) Ngāti Toa Rangatira, tels que reconnus par les accords de Treaty settlement ⁽¹⁸⁾. Il vise à prévenir des litiges nés de la pratique par certains, considérée comme irrespectueuse, de cet important trésor culturel (*taonga*). Cela étant, cet Act n'interdit pas la pratique du *haka* (que celle-ci soit ou non irrespectueuse), pas plus qu'il ne pose que le *iwi* devrait être indemnisé en cas d'utilisation commerciale du *haka*. Il établit en revanche qu'en cas d'utilisation commerciale, de diffusion à l'intention d'un public ou bien dans un film étant lui-même l'objet d'une diffusion publique, il doit être précisé que Te Rauparaha est l'auteur du *haka* "Ka mate" et qu'il était un chef du Ngāti Toa Rangatira. Cette loi est la première du type en Aotearoa, qui vise à offrir une sorte de garantie sur la propriété intellectuelle et artistique d'un trésor appartenant à un *iwi*, reconnu dans son héritage traditionnel en vertu des dispositions d'établissements des droits patrimoniaux (Treaty Settlement negotiations). Cette disposition législative fera l'objet d'un réexamen dans cinq ans, pour en évaluer l'efficacité réelle ⁽¹⁹⁾.

La police s'excuse auprès des Tuhoe

En août 2014, le haut responsable de la police a présenté des excuses tardives mais importantes à la nation (*iwi*) Tuhoe pour des méfaits commis par les forces de l'ordre en terre Tuhoe en 2007 (voir *Le monde autochtone 2014* et *2010*). Dans ces excuses relatives à des descentes de police tapageuses, est reconnue *“la détresse qu’ont subie des membres innocents de cette communauté, arrêtés abusivement. Les conséquences en ont été dommageables en termes d’image des Tuhoe, présentés comme des terroristes dans les médias”*. Ceux des Tuhoe qui étaient présents lors de la présentation de ces excuses les ont acceptées, mais certains membres du *iwi* avaient préféré ne pas y assister ⁽²⁰⁾.

2014 a aussi vu l'aboutissement de nombre de procédures de reconnaissance des droits des Māori quant à des manquements à des dispositions du Traité [de Waitangi], le National Party souhaitant en finir rapidement avec le traitement de l'ensemble des négociations d'octroi de droits, durant l'année 2014. Selon des informations de l'administration en charge de ces octrois ou reconnaissances de droits, au moins une communauté a signé un accord de principe ⁽²¹⁾; deux autres sont prêtes à soumettre à leurs membres, pour ratification, le contenu de l'accord qui sera signé ⁽²²⁾; trois communautés ont signé une reconnaissance de droits, avec la Couronne britannique ⁽²³⁾; et de façon échelonnée, des dispositions législatives sont venues valider durant l'année les droits préalablement établis de quinze autres communautés ou entités ⁽²⁴⁾.

Notes et références

1 Statistiques officielles néo-zélandaises <http://www.stats.govt.nz>.

2 Résultats de la commission électorale néo-zélandaise, 10 octobre 2014 http://www.electionresults.govt.nz/electionresults_2014/partystatus.html (dernier accès le 3 janvier 2015); Parlement néo-zélandais “Parliamentary Parties: National Party” www.parliament.nz/en-nz/mpp/parties/national/00PlibMPPNational1/national-party (dernier accès le 3 janvier 2015).

3 Accord (Relationship Accord and Confidence and Supply Agreement) entre le National Party et le Maori Party, 5 October 2014. www.parliament.nz (dernier accès le 3 janvier 2015), p. 1-2.

4 Liste des membres des cabinets ministériels et du premier ministre, 13 October 2014. www.dpms.govt.nz/cabinet/ministers/ministerial-list (dernier accès le 3 janvier 2015).

5 Observations finales du Comité des Nations Unies pour les droits des handicapés, faisant suite à leur rapport préalable, 31 October 2014 UN Doc CRPD/C/NZL/CO/1 at [17], [43], [53], [55].

6 Ibid at [18] [44] [54] [56].

7 Conclusions du groupe de travail des Nations Unies sur la détention arbitraire suite à sa visite de terrain en Nouvelle (24 March -7 April 2014) <http://www.hrc.co.nz/wp-content/uploads/2014/04/WG-on-Arbitrary-Detention-statement-at-conclusion-of-visit.pdf> (dernier accès le 5 janvier 2015) at 3.

8 Ibid.

9 Journal de Radio New Zealand “Maori offenders not targetted [sic] – minister”, 8 avril 2014 <http://www.radionz.co.nz/news/national/241079/maori-offenders-not-targetted-minister> (dernier accès le 5 janvier 2015).

10 Rapport du déplacement en Nouvelle-Zélande du Sous-comité des Nations Unies pour la prévention de la torture ainsi que des autres traitements ou punitions de type cruel, inhumain et dégradant, 25 août 2014 UN Doc CAT/OP/NZL/1 at [21], [33], [34], [50], [51], [52], [94].

11 Réponse des autorités néo-zélandaises aux recommandations et aux questions émises par le Sous-comité pour la prévention de la torture dans son rapport faisant suite à sa première visite périodique en Nouvelle-Zélande (CAT/OP/NZL/1) 25 August 2014 UN Doc CAT/OP/NZL/Add.1 at [59], [60], [116].

12 Informations reçues des autorités néo-zélandaises par le Comité pour l'élimination des discriminations raciales, suite à ses observations et conclusions, 24 avril 2014 UN Doc CERD/C/NZL/CO/18-20/ Add.1 at[14]-[15].

13 Priorities des Maori; email au World Conference on Indigenous Peoples' Pacific Caucus, 12 juin 2014 (fichier en possession de l'auteur).

14 Assemblée générale de l'ONU. Rapport final pour la haute session plénière de l'Assemblée générale dite Conférence mondiale sur les peuples autochtones, document of the high-level plenary meeting of the General Assembly known as the World Conference on Indigenous Peoples, 25 septembre 2014 UN Doc A/ RES/69/2 at [7], [8], [31], [32], [40].

15 Tribunal de Waitangi, rapport *He Whakaputanga me te Tiriti - La déclaration et le Traité*, rapport au stade 1 de l'enquête Te Paparahi o Te Raki, 2014'' <http://www.justice.govt.nz/tribunals/waitangitribunal/Reports/he-whakaputanga-me-te-tiriti-the-declaration-and-the-treaty-the-report-onstage-1-of-the-te-paparahi-o-te-raki-inquiry> (dernier accès le 5 janvier 2015).

16 Ibid at 10.4.4.

17 Carwyn Jones, *He Whakaputanga me te Tiriti - La déclaration et le Traité*, 23 novembre 2014 <https://ahikaroa.wordpress.com/2014/11/> (dernier accès le 5 janvier 2015).

18 Ce texte (Act) est accessible via le site internet officiel www.legislation.govt.nz.

19 Carwyn Jones Ka Mate, Ka Mate; Ka Ora, Ka Ora 12 mai 2014 <https://ahikaroa.wordpress.com> (dernier accès le 5 janvier 2015); AJ Park The Haka Ka Mate Attribution Act: The right of attribution, 7 mai 2014 <http://www.ajpark.com/ip-central/news-articles/2014/05/the-haka-ka-mate-attribution-act-the-right-of-attribution/> (dernier accès le 5 janvier 2015).

20 James Ihaka : “Police Commissioner makes landmark apology to Tuhoe”, 13 août 2014 http://www.nzherald.co.nz/nz/news/article.cfm?c_id=1&objectid=11308261 (dernier accès le 5 janvier 2015).

21 Rangitāne o Wairarapa and Rangitāne o Tamaki Nui-ā-Rua.

22 Whanganui Iwi et Te Atiawa.

23 Ngā Ruahine, Ngāti Kuri et Te Kawerau ā Maki. 24 Ngāti Tuhoe, Tāmaki Makaurau Collective Settlement, Ngāti Apa ki te Rā Tō, Ngāti Kuia, Rangitāne o Wairau, Ngāti Kōata, Ngāti Rārua, Ngāti Tama ki Te Tau Ihu, Te Atiawa a Māui, Ngāti Toa Rangitira, Ngāti Rangiteaorere, Ngāti Rangiwewehi, Tapuika, Maungaharuru Tangitu Hapū et Raukawa. Office of Treaty Settlements <http://www.ots.govt.nz/> (dernier accès le 5 janvier 2015).

Fleur Adcock (issue d'ancêtres māori de la tribu Ngāti Mutunga, et d'ancêtres anglais) est chercheuse associée au Centre National d'Etudes Autochtones à l'Université Nationale Australienne (Canberra). Email: fleur.adcock@anu.edu.au

*Source : IWGIA Indigenous World 2015
Traduction pour le GITPA par Bruno Saura
membre du réseau des experts du GITPA pour le Pacifique*