

Aotearoa(Nouvelle Zélande)

Fleur Adcock

Peuple autochtone de Nouvelle-Zélande, les Māori comptent pour 17% de sa population (qui s'élève à 4,4 millions d'habitants). Le fossé entre Māori et non-Māori est saisissant : l'espérance de vie des Māori est quasiment inférieure de dix ans à celle des non-Māoris; les ressources de leurs foyers atteignent seulement 72% de la moyenne nationale ; la moitié des jeunes hommes Māori quitte 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 la promesse 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 (voir *The Indigenous World 2010*), elle n'a pas ratifié la Convention OIT 169.

L'actualité de l'année 2011 en Aotearoa (Nouvelle-Zélande) a été dominée par le terrible tremblement de terre de Christchurch et par les élections législatives nationales. Pour les Māoris, peu d'avancées significatives sont à signaler. Les élections ont donné des résultats mitigés. Le gouvernement envisage des dénationalisations qui risquent d'avoir des conséquences sur le coût de la vie. Le dispositif législatif sur les aires marines, bien que discriminatoire, a aussi été adopté. Les projets d'exploitation pétrolière sont menés sans les consultations attendues. Enfin, quatre des dix-sept activistes poursuivis attendent d'être jugés. Quant aux recommandations du Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones émises en 2011, elles n'ont, dans l'ensemble, guère été suivies. Plus heureusement, des conventions de reconnaissance de droits fonciers entre tribus māori (*Iwi*) et la Couronne ont continué à être signées, et le Tribunal de Waitangi a rendu son rapport (Wai262), même si sur ces deux sujets, l'unanimité n'est pas vraiment de mise.

Des élections législatives mitigées pour les Māori

Lors des élections qui ont eu lieu le 26 novembre 2011, le National Party, de centre-droit, a obtenu 59 sièges sur 121 sièges. Il conserve la majorité pour trois ans, grâce à un accord de gouvernement avec les partis de droite ACT New Zealand et United Future, disposant chacun d'un siège. Le parti travailliste Labor Party a obtenu 34 sièges, les Verts (Green Party) 14, et New Zealand First, 8 sièges. Les deux partis d'obédience significativement māorie (Māori Party, et Mana) s'en sortent plutôt mal. Le premier ne conserve que trois sièges (Pita Sharples, Tariana Turia et Te Ururoa Flavell). Le second (Mana, parti de gauche, récemment créé) n'a fait élire que son leader Hone Harawira ⁽²⁾.

En décembre 2011, le Māori Party a signé un accord global de partenariat et de soutien politique (Confidence Agreement) avec le parti majoritaire, National Party. Se situant dans la continuité des relations de confiance établies durant les trois années de la mandature précédente, il renforce aussi la majorité dont avait besoin le gouvernement. Ce partenariat porte sur des questions d'ordre social et économique, le National Party s'engageant notamment en matière d'environnement, de révision de la Constitution, au sujet du Ministère du développement māori et en matière d'attribution de chaînes de radio de haute fréquence, destinées aux Māoris. A des leaders du Māori Party reviennent des postes gouvernementaux extérieurs au Cabinet restreint, comme le Ministère des Affaires Māories et le Ministère en charge du *Whānau Ora* (aides publiques en matière familiale et sociale).

Toutefois, pour les Māori, les résultats de ces élections sont mitigés.

Certes, ils demeurent correctement représentés dans un parlement où les députés qui se disent māori, représentent assez bien, en proportion, le nombre de Māoris dans la population totale du pays. Ils détiennent à nouveau des postes ministériels. En sus des postes extérieurs au Cabinet restreint, détenus par les membres du Māori Party, le Ministre de l'éducation et des entreprises publiques, Hekia Parata, est un Māori. Bien que dotés de peu de sièges, les partis Mana et Māori Party sont donc tous deux représentés. Ces élections générales ont aussi servi à décider du maintien ou non du système Mixed Member Proportional (MMP), établissant des quotas de représentation politique pour les Māoris et les autres minorités : leur maintien a réuni 57% des suffrages⁽³⁾, soit une victoire.

Malgré tout, les élus māori restent très minoritaires au parlement, et assujettis à des disciplines de vote qui engagent leurs appareils politiques.

Un programme de dénationalisations

En janvier 2011, le Premier ministre John Key avait annoncé que si le National Party gagnait ces élections, il entendait, au moyen d'une politique de dénationalisation, trouver 10 milliards de \$ néo-zélandais (environ 7,8 milliards de \$ US) pour contribuer au retour à l'équilibre budgétaire. Il comptait ouvrir au secteur privé une part minoritaire du capital des sociétés publiques dans le secteur de l'électricité et de la production de charbon, et se désengager partiellement du capital de la compagnie aérienne nationale⁽⁴⁾. Malgré les nombreuses protestations que ce programme a entraînées, son application doit entrer en vigueur en 2012, puisque le National Party a remporté les élections.

Au sujet de ces dénationalisations, les réactions des Māoris varient. Les membres de certaines tribus (*Iwi*), dont le principal représentant des Waikato-Tainui ainsi que d'autres officiels ont apporté leur soutien à ce programme et manifesté le souhait de voir leurs tribus accéder à une part des capitaux publics mis en vente. Mais le Mana Party est d'un avis contraire. Bien que désapprouvant également ce programme, le Māori Party a fait savoir qu'il soutiendrait, malgré tout, les tribus désireuses d'y participer, s'il était effectivement mis en œuvre⁽⁵⁾. Si certaines tribus, à la trésorerie solide, peuvent y trouver leur intérêt, plus globalement, le risque principal de ces dénationalisations est une hausse générale du coût de la vie, voire, à terme, la main mise de groupes privés sur des biens jusque-là publics.

L'adoption d'une législation discriminatoire en matière maritime

La Loi (Bill) sur les aires marines et côtières (Takutai Moana) qui remplace l'Acte officiel de 2004 sur les côtes et le fond des océans FSA, a été adoptée au début de l'année 2011. Elle supprime les droits spécifiques des Māori sur les aires marines et côtières pour les replacer à l'intérieur d'une entité nommée "espace commun" (voir *The Indigenous World 2011 [Le monde autochtone, 2011]*). En dépit des protestations des *Iwi* (tribus) et *Hapu* (leurs branches), son adoption s'est faite avec les voix du Māori Party, qui a pourtant déploré que le texte ne soit pas assez protecteur. Ce soutien a précisément entraîné le départ du Māori Party, de Hone Harawira, lequel a aussitôt créé le parti Mana, opposé à ce dispositif législatif ⁽⁶⁾.

La publication du rapport Wai262

En juin 2011, le Tribunal de Waitangi a rendu son rapport exhaustif Wai262, suite à l'action dite *Ko Aotearoa Tenei*. Pour l'essentiel identifié comme ayant trait à des "reclamations relatives à la faune et à la flore indigènes", le rapport Wai262 est d'un contenu plus large. Il traite de la place du *matauranga Maori* (les Savoirs māori) dans les dispositifs législatifs et gouvernementaux néo-zélandais aujourd'hui.

A terme, il pose l'évolution des relations entre les Māoris et la Couronne britannique, passant "d'une situation conflictuelle, produit de l'histoire, à un partenariat entretenu basé sur des avantages mutuels" ⁽⁷⁾. Fruit de vingt années d'élaboration, ce vaste rapport (800 pages) comporte huit grands chapitres relatifs au patrimoine culturel, à la faune et la flore indigènes, à l'environnement, à la langue, à la protection par la Couronne du *matauranga Maori*, à la médecine traditionnelle māorie (*rongoa*) et à des questions d'ordre international. Le rapport contient des recommandations permettant peut-être d'accorder les intérêts des deux partenaires du Traité. Certaines sont très significatives. Par exemple, le Tribunal propose de nouvelles bases pour une protection réelle du patrimoine culturel, la mise en place d'un Comité māori assistant l'autorité responsable des patentés du pays, la réforme du dispositif sur la gestion des ressources (Resource Management Act) pour favoriser les projets de développements des *Iwi*, ainsi que l'octroi par le Département de la protection de l'environnement d'une "préférence raisonnable" aux Māori dans les décisions d'ordre commercial engageant la protection du patrimoine foncier ⁽⁸⁾. Certains ont critiqué l'audace et l'étendue des recommandations de ce rapport. D'autres considèrent que la situation présente ne changera pas et que ne peuvent être établies, sur cette base, de nouvelles relations entre les Māori et la Couronne, limitées à des politiques publiques, la création de "conseils māori" servant d'assesseurs aux décisions importantes, et des consultations élargies à mener ⁽⁹⁾.

Il reste à voir si le gouvernement appliquera au moins certaines des recommandations (non contraignantes) de ce rapport. Il a déjà indiqué qu'il prendrait le temps avant de donner son avis sur le sujet. De grandes figures du journalisme māori, comme Moana Jackson, laissent entendre ouvertement qu'il serait bien hasardeux de croire qu'il veuille l'appliquer intégralement ⁽¹⁰⁾.

Les tribus s'opposent aux projets pétroliers de Petrobras

Le conflit faisant suite à l'octroi par le gouvernement à la compagnie brésilienne Petrobras, d'un permis exploratoire en matière de prospection pétrolière, dans le bassin

de Raukumara, sans consultation des *Iwi*, s'est accru en 2011. Durant l'année, Petrobras a entrepris de sonder les lieux, son navire se heurtant à une armada d'opposants à bord d'autres bateaux dont ceux de la tribu (*Iwi*) Te Whānau ā Apanui et de l'organisation Greenpeace. Le capitaine du bateau de Te Whānau ā Apanui a été arrêté pour entrave aux prospections géologiques. Malgré ces protestations, le gouvernement n'a pas souhaité annuler ou même suspendre le permis de Petrobras, arguant qu'il était parfaitement conforme et que la consultation du *Iwi* ne faisait pas partie du processus de délivrance de ce permis. La tribu et Greenpeace ont engagé une action en justice, sur la base des acquis du Tribunal de Waitangi et arguant de menaces écologiques, pour faire annuler ce permis. La Haute cour de justice devrait se prononcer à ce sujet en juin 2012 ⁽¹¹⁾.

Des progrès en matière de règlement des droits fonciers des tribus

Le processus de reconnaissance des droits fonciers des tribus s'est poursuivi en 2011. Huit groupes ont signé un Pacte de droit avec la Couronne ⁽¹²⁾, dix-sept un Accord de principe ⁽¹³⁾, et quatre autres *Iwi* ont annoncé avoir fini de rédiger le Pacte de droit qu'elles s'approprient à faire ratifier par leurs membres ⁽¹⁴⁾. Autre signe encourageant, au mois de juillet, la tribu Ngāti Tuhoe et le gouvernement ont signé un accord "de partenariat". C'est le premier pas vers le rétablissement de relations constructives qui avaient été rompues par l'annonce faite par le Premier ministre qu'il n'y aurait pas de rétrocession de terres aux tribus à l'intérieur du Parc national des Urewera, dans le Pacte global des droits reconnus en 2010 **(15)**. Mais les problèmes judiciaires subséquents à ces reconnaissances ne manquent pas. Par exemple, au mois de mai, la Cour suprême a estimé que le Tribunal de Waitangi, l'instance chargée de veiller à l'application du traité de Waitangi, devait entendre les doléances d'un certain M. Haronga (représentant un petit groupe social māori) refusant que le processus d'établissement de droits fonciers à l'échelle de toute sa région mette fin aux actions en justice de son groupe particulier ⁽¹⁶⁾. M. Haronga estime que les personnes chargées de la reconnaissance de droits à l'échelle régionale n'ont plus autorité à s'engager au sujet de droits que lui et les siens entendent faire valoir sur la forêt domaniale de Mangatu. La décision de la Cour suprême est un élément favorable aux petits groupes qui se sentent en marge des processus de reconnaissances des droits globaux sur la base du Traité, mais elle ralentit, de fait, le calendrier d'établissement possible de ces droits ⁽¹⁷⁾.

Les "terroristes" toujours en attente d'être jugés

Plus de quatre ans après que la police, s'appuyant sur la législation anti-terroriste de 2002 et sur un texte datant de 1983 relatif aux ports d'armes, ait investi un centre communautaire de la tribu Ngāti Tūhoe ainsi que le domicile de certains activistes, le procès de quatre des accusés n'a toujours pas eu lieu. En septembre 2011, après une première série de contestations pénales, préalables au procès, la Couronne a réduit les chefs d'inculpation de treize des dix-sept accusés, faute de griefs suffisants. Les quatre autres, dont l'activiste Tūhoe Tame Iti, devront comparaître pour association à une entreprise criminelle et entorses à la législation sur les armes. Le procès, à l'issue duquel une sentence sera rendue par des magistrats professionnels, doit s'ouvrir en février 2012 ⁽¹⁸⁾.

De faibles progrès concernant les recommandations du Rapporteur

En 2011, le Rapporteur spécial de l'ONU sur les droits des peuples autochtones, James Anaya, a rendu son rapport faisant suite à son déplacement sur le terrain en Aotearoa l'année précédente ⁽¹⁹⁾. Tout en reconnaissant des évolutions positives, il faisait aussi état de préoccupations constantes sur la base desquelles il formula dix-sept recommandations au gouvernement. Celles-ci portent sur des questions liées au Traité de Waitangi (en matière de partenariat et de participation des Māori, du travail du Tribunal de Waitangi ainsi que de reconnaissance des droits fonciers locaux); également sur le bien-être des Māori en matière de droits sociaux et de développement économique. Bien que le gouvernement du National Party ait offert une écoute plus favorable à ces recommandations que le gouvernement travailliste ne l'avait fait avec le rapport précédent du Rapporteur spécial Rodolfo Stavenhagen en 2005 ⁽²⁰⁾, peu de progrès concrets sont à noter, suite aux recommandations d'Anaya.

Notes et références

1 Les données démographiques indiquées ici proviennent pour l'essentiel du *Recensement de la population de la Nouvelle-Zélande* de 2006 (le prochain recensement est prévu pour 2013).

2 Commission électorale de la Nouvelle-Zélande, "résultats officiels des élections générales", 22 décembre 2011. En ligne sur http://www.electionresults.govt.nz/electionresults_2011/ (dernière consultation, 4 janvier 2012).

3 Commission électorale de la Nouvelle-Zélande, "Résultats globaux. Référendum de 2011 sur les processus électoraux///mode de scrutin". 10 Décembre 2011, en ligne sur http://www.electionresults.govt.nz/electionresults_2011/referendum.html (dernière consultation, 4 janvier 2012).

4 Voir e.g., Tom Peters "New Zealand government outlines spending cuts, asset sales [Le gouvernement néo-zélandais définit des réductions de dépenses et des cessions d'actifs]", en ligne sur <http://www.wsws.org/articles/2011/feb2011/nzea-f14.shtml> (dernière consultation, 5 janvier 2012).

5 See, e.g., Karla Akuhata "Iwi chase Key for SOE talks" 30 November 2011 en ligne sur <http://www.stuff.co.nz/waikato-times/news/6059868/Iwi-chase-Key-for-SOE-talks> (dernière consultation, 5 janvier 2012) et Derek Cheng "Mana, Māori divided on asset sales" 30 October 2011 consultable sur http://www.nzherald.co.nz/nz/news/article.cfm?c_id=1&objectid=10762695 (dernière consultation, 5 janvier 2012)

6 Voir *The Indigenous World 2011 (Le monde autochtone, 2011)*. L'acte peut être obtenu en ligne sur le site officiel <http://www.legislation.govt.nz/act/public/2011/0003/latest/DLM3213131.html> (dernière consultation, 4 janvier 2012). Pour un résumé des critiques venant des groupes sociaux *Iwi* et *Hapū* [leurs composantes], voir Kaitiaki o te Takutai "Summary of Māori submissions on the Marine and Coastal (Takutai Moana) Bill 2010" (22 février 2011), en ligne sur < <http://www.converge.org.nz/pma/fs220211.pdf>> (dernière consultation, 21 mars 2011).

7 Waitangi Tribunal Ko Aotearoa Tenei – Factsheet 1: Key Themes [Principaux sujets] consultables sur <http://www.waitangi-tribunal.govt.nz/reports/summary.asp?reportid={BF981901-5B55-441C-A93E-8E84B-67B76E9}> (dernière consultation, 5 janvier 2012).

8 Waitangi Tribunal Ko Aotearoa Tenei: Te Taumata Tuarua, volumes 1 et 2, 2011.

9 Voir, par exemple, Yvonne Tahana "Bold Bid for Common Path for Crown, Māori", 6 juillet 2011, consultable sur http://www.nzherald.co.nz/nz/news/article.cfm?c_id=1&objectid=10736518 (dernière consultation, 4 janvier 2012), and Morgan Godfrey "Release of the Wai262 report", 3 July 2011, sur <http://mauistreet.blogspot.com/2011/07/release-of-wai262-report.html> (dernière consultation, 4

janvier 2012).

10 Tahana, voir plus haut, n. 16.

11 On lira, par exemple, Susan Pepperell, 2011: "New charge for protest ship's captain", 29 avril 2011, en ligne sur <http://www.stuff.co.nz/national/4940663/New-charge-for-protest-ships-captain> (dernière consultation, 5 janvier 2012) et Gisborne Herald "Judicial review of East Cape oil, gas exploration", 15 décembre 2011, sur <http://www.odt.co.nz/source/apnz/190965/judicial-review-eastcape-oil-gas-exploration> (dernière consultation, 5 janvier 2012).

12 Ngati Whatua Orakei, Rongowhakaata, Waitaha, Ngati Whatua o Kaipara, Ngati Manuhiri, Ngati Makino, Ngati Rereahu in respect of the Maraeroa A and B blocks and Ngati Tamanuhiri. *The Pacific*, 231.

13 Ngati Tai ki Tamaki au sujet de leurs intérêts en tant que Tamaki Makaurau; Maungaharuru Tangitu Hapū; les douze Iwi de Hauraki font partie du Collectif Hauraki (à noter qu'ils ont signé un "Agreement in Principle Equivalents" [Accord équitable]); Ngati Rangiwewehi; Tapuika; et Ngati Rehua-Ngati Wai ki Aotea.

14 Ngati Takoto, Te Aupauri, Te Rarawa and Raukawa ki Waikato. Pour des données sur les processus de reconnaissance des droits fonciers en cours et ayant abouti en 2011, voir le site internet du bureau Office of Treaty Settlements, sur <http://www.ots.govt.nz/> (dernière consultation, 5 janvier 2012).

15 Gisborne Herald. "Tuhoe, Crown move forward" [Tuhoe : la Couronne fait un pas en avant], 4 juillet 2011, sur <http://www.gisborneherald.co.nz/article/?id=23548> (dernière consultation, 5 janvier 2012). Voir *The Indigenous World 2011* (*Le monde autochtone, 2011*).

16 (SC54/2010) [2011] NZSC 53.

17 Voir les commentaires de Carwyn Jones, 2011: "Haronga v Waitangi Tribunal (Supreme Court)", 6 juin 2011, sur <http://ahi-ka-roa.blogspot.com/2011/06/haronga-v-waitangi-tribunal-supreme.html> (dernière consultation, 5 janvier 2012).

18 Jared Savage et Edward Gay, 2011: "Ureweras case 'destroyed relationships'" [Les relations brisées chez les Urewera], 6 septembre 2011, sur http://www.nzherald.co.nz/politics/news/article.cfm?c_id=280&objectid=10749743 (dernière consultation, 5 janvier 2012). Pour mémoire, voir aussi *The Indigenous World 2010* et *The Indigenous World 2011* (*Le monde autochtone, 2010 et 2011*). Notons qu'un des accusés est aujourd'hui décédé.

19 James Anaya, 2011: Report of the Special Rapporteur on the Rights of Indigenous Peoples [Rapport du Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones], James Anaya, Addendum: The Situation of Maori People in New Zealand, 31 May 2011, UN Doc A/HRC/18/35/Add.4. Et, pour mémoire, *The Indigenous World 2011*.

20 Voir *The Indigenous World 2007* ; et émanant du gouvernement néo-zélandais : Ms Dell Higgin, Statement by Delegation of Concerned Country [Avis du pays concerné], 18ème session du Conseil des droits de l'homme de l'ONU, 21 septembre 2011.

Fleur Adcock (issue d'ancêtres māori de la tribu Ngāti Mutunga, et anglaise) est doctorante en Droits de l'homme et droits des peuples autochtones à l'Université Nationale Australienne (Canberra). Avant son cursus universitaire, elle a travaillé comme conseiller juridique en Aotearoa, notamment pour des recours dans le cadre des négociations pour le règlement des droits liés au Traité de Waitangi, ainsi qu'en Angleterre comme conseiller juridique.

*Source : IWGIA, Indigenous World 2012.
Traduction de l'anglais par Bruno Saura,
membre du réseau des experts du GITPA pour le Pacifique*