

Aotearoa (Nouvelle Zelande)

Fleur Adcock

Peuple autochtone de la Nouvelle-Zélande, les Māori comptent pour 17,3% de sa population¹. Bien qu'ils résident en majorité dans les centres urbains, leur identité culturelle māori est forte. Le fossé entre Māori et non-Māori est saisissant : l'espérance de vie des Māori est inférieure de dix ans à celle des autres; 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.

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. Le gouvernement actuel a reconnu en 2010 la Déclaration des droits des peuples autochtones de l'ONU.

L'acceptation de la Déclaration des droits des peuples autochtones

Changeant de politique, en avril 2010, le gouvernement néo-zélandais a reconnu la Déclaration des droits des peuples autochtones votée par l'Assemblée générale des Nations Unies.² Cette évolution a été grandement appréciée des Māori, très impliqués dans l'élaboration de la Déclaration. Cependant, le gouvernement a fait savoir qu'il l'appliquerait dans le cadre de l'ordre législatif et constitutionnel existant, qui ne reconnaîtra vraisemblablement pas la Déclaration comme une autorité supérieure.

Malgré l'avancée de 2010, le gouvernement a manqué depuis, et à plusieurs reprises, d'aider à asseoir les droits que cette Déclaration proclame. Par exemple, en juin 2010, il n'a pas consulté les *iwi* (tribus) et *hapū* (leurs composantes) de la Côte est de l'île du nord avant de concéder à la compagnie brésilienne Petrobras International des droits d'exploitation maritime du bassin de Waikumara. C'est là une violation de l'affirmation par la Déclaration du droit

des autochtones à être associés aux décisions relatives aux affaires qui touchent à leur existence³.



Le rapporteur spécial identifie les enjeux en cours

Très attendu des leaders Māori, le Rapporteur spécial de l'ONU pour les droits autochtones, James Anaya, s'est rendu sur place en Aotearoa du 18 au 23 juillet 2010 à l'invitation du gouvernement, afin de mesurer les avancées dans

les recommandations qu'avait faites en 2005 son prédécesseur Rodolfo Stavenhagen⁴. Dans un premier compte-rendu de sa visite, le Rapporteur spécial Anaya a rendu compte de changements juridiques et politiques positifs, en sus de l'acceptation par le gouvernement national de la Déclaration de l'ONU, tout en soulignant que bien des problèmes restent à résoudre : difficultés et ressentiments en matière d'application du Traité de Waitangi ; nécessité d'un dialogue véritable avec les Māori pour l'annulation de l'Acte officiel de 2004 sur les Ressources côtières et fonds marins et la suite à lui donner ; inscription du Traité dans l'ordre constitutionnel du pays, et reconnaissance internationale des droits autochtones ; mise en place de mesures mettant fin à la situation socioéconomique défavorisée des Māori⁵. Le Rapporteur spécial James Anaya a rendu en 2011 un rapport plus détaillé sur sa visite en Aotearoa.

L'application du Traité de Waitangi demeure problématique

Cette application a progressé en 2010. Des dispositions légales ont été établies quant au règlement des droits du groupe Ngāti Apa (île du nord) ainsi que des groupes Waikato-Tainui, Te arawa, Ngāti Raukawa et Ngāti Tuwharetoa dans la région de la rivière Waikato⁶. Toujours en 2010, plusieurs *iwi* (tribus) ont signé et paraphé des conventions de règlement des droits entre elles et la Couronne, deux tribus voyant même l'établissement de leurs droits passer par la voie parlementaire⁷.

Malgré tout, la résolution de ces questions demeure difficile. L'envoyé spécial James Anaya a fait état que nombre de griefs qui lui ont été exposés avaient déjà été portés à la connaissance du rapporteur spécial Stavenhagen en 2005.

Ils ont trait à un dialogue jugé inégal, du point de vue des Māori ; à l'échec de mesures globales de compensation à titre de rattrapage ; aux entraves croissantes en matière de rétrocessions foncières⁸.

A titre d'exemple, le Premier ministre John Key a refusé unilatéralement d'inclure dans le règlement global des droits de la tribu (*iwi*) Tūhoe une possible rétrocession de terres incluses dans le Parc national Urewera⁹. Dans son pré-rapport, J. Anaya demandait au gouvernement néo-zélandais de reconsidérer sa position¹⁰.

La Loi sur les côtes et le fond des océans

La Loi sur les aires marines et côtières (Takutai Moana) a été présentée au Parlement en 2010, afin de succéder à l'Acte officiel de 2004 sur les côtes et le fond des océans/ Forestshore and Seabed Act FSA¹¹. Le parlement a été saisi par le gouvernement, soutenu par le Māori Party, à l'exception du député (MP) du

Māori Party, Hone Harawira¹². Ce parti, entré au Parlement en 2005 à la faveur du ressentiment croissant des Māori vis-à-vis de l'Acte FSA instauré par le gouvernement travailliste précédent, a fait de la nouvelle Loi un combat majeur¹³.

Bien que la Loi ait pour but de mettre fin à l'Acte officiel FSA, elle ne supprime pas, comme l'espéraient nombre de Māori, les injustices qu'il comportait. La Loi, comme avant elle le FSA, confisque les droits des Māori sur les aires marines et côtières pour les replacer à l'intérieur d'une entité nommée "espace commun". Comme le texte précédent, elle est discriminatoire envers les Māori puisqu'elle ne s'applique qu'aux zones où les Māori pourraient réclamer aujourd'hui des droits, excluant le cas des nombreuses zones déjà appropriées par des non-Māori. Pire, le "titre de propriété coutumier" prévu par cette Loi est d'un contenu juridique inférieur à un titre ordinaire de pleine propriété du sol. La différence avec le FSA est que la Loi rétablit le droit d'accès des Māori aux tribunaux - ils ont six ans pour demander la reconnaissance d'un "titre de propriété coutumier" à l'intérieur de l'"espace commun" -. En sus de ces limites dans les délais pour agir, les Māori doivent faire la preuve d'un usage continu de l'aire revendiquée, depuis 1840, chose impossible dans la plupart des cas. Cette exigence d'usage continu s'applique aussi aux cas où les Māori souhaiteraient passer par la voie d'une négociation directe avec la Couronne pour l'obtention d'un titre¹⁴.

La Commission relative aux affaires Māori, qui a entendu les exposés préliminaires relatifs à la Loi en 2010, doit rendre son rapport en février 2011. Nul ne sait si cette Loi sera adoptée. Fin 2010, le gouvernement disposait d'une majorité étroite pour ce faire. En cas d'échec, le Premier ministre a fait savoir que l'Acte officiel FSA continuerait de s'appliquer¹⁵. La situation politique actuelle ne présage guère un règlement équitable de la question des aires côtières et marines.

Le Traité au cœur d'une possible révision constitutionnelle

Début décembre 2010, le gouvernement a annoncé les conditions d'une prochaine consultation dépassant les partis pour une révision constitutionnelle relative au Traité et à la représentation des Māori. Ce processus, étalé en principe sur trois ans, est un élément de l'accord électoral entre le Parti national et le Māori Party. La réforme prendra en compte : la représentation politique des Māori (y compris par le système dit Māori Electoral Option), leur participation aux élections, leurs sièges au Parlement et postes au gouvernement, ainsi que la place des coutumes Māori et du Traité dans l'organisation constitutionnelle de Aotearoa. Comme le Rapporteur spécial Anaya l'a souligné après son voyage, une reconnaissance constitutionnelle du contenu du Traité est vitale, son respect ne pouvant dépendre de façon aléatoire du bon vouloir des gouvernants¹⁶. La

consultation portera également sur le nombre de sièges et la durée des mandats parlementaires, sur la Loi sur les Droits (Bill of Rights), et sur la nécessité ou non de l'adoption par Aotearoa d'une Constitution écrite.

Le Vice Premier ministre Bill English et le Ministre des Affaires Māori Pita Sharples auront la charge de mener à bien cette consultation, secondés par un groupe de parlementaires de tous partis et par une commission représentative comprenant des Māori et des Pakeha. Le gouvernement suggère que toute proposition majeure issue de ces travaux doive, pour être retenue, faire l'objet d'un référendum ou d'un large soutien trans-partis¹⁷.

Un Groupe de travail Māori indépendant relatif à la révision constitutionnelle a aussi été mis en place par Moana Jackson et la Professeure Margaret Mutu, offrant un cadre alternatif pour aller à la rencontre de l'opinion Māori et proposer un modèle constitutionnel pour Aotearoa basé sur les protocoles (*kawa*) et coutumes (*tikanga*) Māori, ainsi que la déclaration d'indépendance de 1835 et le Traité¹⁸.

Intérêts Māori contre intérêts miniers

Les questions de forage et d'exploitation des ressources minières ont également été cruciales pour les Māori en 2010. Au début de l'année, le gouvernement, avant même d'octroyer des droits d'exploitation sous-marine à la compagnie Petrobas International, avait proposé de livrer à l'exploitation minière 7000 hectares de terres domaniales. Suite à de nombreuses protestations, émanant notamment des Māori, ce projet fut ajourné¹⁹.

En décembre 2010, le Tribunal de Waitangi a rendu publique une version préalable de son rapport sur les conditions de l'exploitation à venir des ressources pétrolières²⁰. Ce rapport fait suite à une enquête menée dans l'urgence, quelques mois auparavant, à l'initiative des tribus Ngaruahine et Ngāti Kahungunu. Il vise à informer le gouvernement qui s'apprête à se lancer dans l'aventure pétrolière. Dans l'état actuel des choses, le Tribunal estime les conditions de mise en exploitation des gisements et leurs incidences, contraires au contenu du Traité. Il constate que "les décideurs tendent à minimiser les intérêts des Māori, au profit des intérêts des autres, en matière de ressources pétrolières", déniaut aux Māori la capacité d'être les gardiens durables de leurs terres, de leurs eaux et de leurs *tāonga* (richesses), comme le Traité le stipule pourtant²¹. Le Tribunal a émis un certain nombre de recommandations, dont la mise en place de comités de travail des tribus (*iwi*), et une réforme des dispositions légales afin d'obliger les entrepreneurs à respecter en permanence les clauses du Traité²². Reste à savoir quelle suite le gouvernement, souvent resté sourd à ses avis par le passé, donnera à ces recommandations juridiquement non contraignantes du Tribunal.

La langue Māori en crise

De façon inattendue, c'est dans le cadre de son Enquête n° 262 (Wai 262) sur la faune et la flore autochtones que le Tribunal a livré ses conclusions préalables sur *te reo Māori* (la langue Māori), en octobre 2010²³. Il dénonce de façon cinglante les manques à ses devoirs de la Couronne britannique pour défendre *te reo Māori*, qu'elle doit, selon le Traité, protéger. Or, cette langue se porte bien mal aujourd'hui. Le Tribunal réclame des actions urgentes pour qu'elle ne coure pas le risque de disparition, notamment par un renforcement des pouvoirs de la Commission de la langue Māori qui pourrait obliger les diverses institutions publiques à œuvrer pour la langue. Comme s'agissant des questions pétrolières, on ignore si, et dans quelle mesure, le gouvernement tiendra compte des recommandations non contraignantes du Tribunal. Le Ministre des Affaires Māori, Pita Sharples a répondu à l'annonce des conclusions de l'Enquête du Tribunal, que le gouvernement pourrait faire davantage en faveur de *te reo Māori* mais que le Procureur général Christopher Finlayson avait estimé nécessaire d'attendre la publication des conclusions définitives de l'Enquête, avant toute prise de décision²⁴.

Notes et références

¹ L'essentiel de ces données statistiques provient du Recensement officiel (*New Zealand Census*) de 2006.

² L'Honorable Docteur Sharples, Pita (Ministre des Affaires Māori), 2010 ; Propos tenus lors de la 9^{ème} session permanente du Forum de l'ONU sur les questions autochtones, 19 avril 2010.

Voir [http : //www.mfat.govt.nz/Media-and-publications/Media/MFAT-speeches/2010/0-19-April-2010.php](http://www.mfat.govt.nz/Media-and-publications/Media/MFAT-speeches/2010/0-19-April-2010.php) (dernier accès 29 décembre 2010)

³ Voir les articles 18 et 19 de la Déclaration des Nations Unies sur les Droits des peuples autochtones, Assemblée Générale, résolution 61/295, 13 septembre 2007 ; Gifford, Adam. 2010. Māori ignored as Petrobras signed up. 3 juin. Consultable sur

<http://waatea.blogspot.com/2010/06/maori-ignored-as-petrobras-signed-up.html> (dernier accès 29 décembre 2010); Tahana, Yvonne. 2010. Māori to protest with beach fires. *NZ Herald*, 26 Juin. Consultable sur

http://www.nzherald.co.nz/nz/news/article.cfm?c_id=1&objectid=10654430 (dernier accès 29 décembre 2010); Tracey Whare, intervention conjointe au nom du Aotearoa Indigenous Rights Trust et de Te Runanga o Te Rarawa, Agenda Item 4, à l'ONU (troisième session du Mécanisme d'Expert sur les Peuples Autochtones, 12-16 juillet 2010, consultable sur <http://www.docip.org> (dernier accès 29 décembre 2010).

⁴ Voir *The Indigenous World 2007*.

⁵ Le rapport préalable de James Anaya, *Preliminary note on the mission to New Zealand est consultable sur*

<http://www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/rapporteur/countryreports.htm> (dernier accès 29 décembre 2010).

⁶ Les dispositions légales relatives au règlement des intérêts Maniapoto concernant la rivière n'ont pas été adoptées en 2010.

⁷ Les groupes Ngāti Makino et Ngāti Tamanuhiri ont paraphé un acte de règlement des droits, entre eux et la Couronne britannique, en 2010. Les groupes Ngāti Porou, Ngāti Pahauwera, Ngāti Apa ki te Rā Tō, Rangitāne o Wairau et Ngāti Kuia ont chacun signé un acte de règlement des droits, entre eux et la Couronne britannique, en 2010. Pour des informations sur ces signatures (Treaty Settlements) de l'année 2010, voire le site internet www.ots.govt.nz (dernier accès 29 décembre 2010).

⁸ Voir note 5, paragraphe 6.

⁹ Tracey Whare, intervention conjointe au nom du Aotearoa Indigenous Rights Trust et de Te Runanga o Te Rarawa, Agenda Item 4, à l'ONU (troisième session du Mécanisme d'Experts sur les droits des peuples autochtones, 12-16 juillet 2010, consultable sur <http://www.docip.org> (dernier accès 29 décembre 2010).

¹⁰ Voir note 5, paragraphe 7.

¹¹ Cf. *The Indigenous World 2010* et *The Indigenous World 2009*. Le texte de la Loi est consultable en ligne sur le site néo-zélandais officiel :

<http://www.legislation.govt.nz/bill/government/2010/0201/latest/DLM3213131.html> (dernier accès 29 décembre 2010).

¹² Triegaardt, Kim, 2010 : The Letdown. *Te Karaka* Issue #48 October, consultable sur http://www.tekaraka.co.nz/Blog/?page_id=1585 (dernier accès 29 décembre 2010).

¹³ Ibid. Propos de l'Honorable Turia, Tariana, 2010, lors de la première lecture de la Loi sur les aires marines et côtières (Takutai Moana). 15 September 2010, consultable sur <http://www.maoriparty.org/index.php?pag=nw&id=1294&p=speech-first-reading-marine-and-coastal-area-takutai-moana-bill-hon-tariana-turia.html> (dernier accès 29 décembre 2010).

¹⁴ Jackson, Moana, 2010 : *A further primer on the foreshore and seabed: The Marine and Coastal Area (Takutai Moana) Bill*, 8 septembre 2010, consultable sur

<http://www.converge.org.nz/pma/mj080910.htm> (dernier accès 29 décembre 2010); Jones, Carwyn, 2010 : *Marine and Coastal Area (Takutai Moana) Bill*, 13 September 2010, Consultable sur <http://ahi-ka-roa.blogspot.com/2010/09/marine-and-coastal-area-takutai-moana.html> (dernier accès 29 décembre 2010).

¹⁵ NZPA. 2010. *Foreshore legislation won't be revisited Key says*, 13 décembre 2010 Consultable sur <http://nz.news.yahoo.com/a/-/top-stories/8501839/foreshore-legislation-wont-be-revisited-key-says/> (dernier accès 29 décembre 2010).

¹⁶ Voir plus haut, note 5, paragraphe 9.

¹⁷ Editorial : Treaty central to talks on constitution. *NZ Herald*, 16 December 2010, consultable sur

http://www.nzherald.co.nz/politics/news/article.cfm?c_id=280&objectid=10694597

(dernier accès 29 décembre 2010); Sharples, Pita, 2010 : Make decisions about constitution as a family. 9 December 2010,

Consultable sur

http://www.nzherald.co.nz/nz/news/article.cfm?c_id=1&objectid=10692985 (dernier accès

29 décembre 2010); English, Bill, 2010 : Govt begins cross-party constitutional review, 8 December 2010,

Consultable sur <http://www.national.org.nz/Article.aspx?ArticleId=34772> (dernier accès 29 décembre 2010).

¹⁸ Peace Movement Aotearoa (PMA), 2010 : Iwi to hold own constitutional review. 15 December 2010, consultable sur <http://www.converge.org.nz/pma/cr151210.htm> (dernier accès 29 décembre 2010).

¹⁹ Kay, Martin. Mining in conservation land – proposal, consultable sur <www.stuff.co.nz/business/3488434/Mining-in-conservation-land-proposal> (dernier accès 27 décembre 2010); Watkins, Tracy et Martin Kay. 2010. Government confirms mining backdown, 20 July 2010. (dernier accès 29 décembre 2010).

²⁰ Tribunal de Waitangi, 2010 : Waitangi Tribunal Report 796: The Report on the Management of the Petroleum Resource: Pre-Publication. Consultable sur <http://www.waitangi-tribunal.govt.nz/reports/?type=date&keywords=2010> (dernier accès 29 décembre 2010).

²¹ Ibid. p. XV.

²² Ibid.

²³ Tribunal de Waitangi, 2010 : Waitangi Tribunal Report 262: Te Reo Māori: Pre-Publication. Consultable sur <http://www.waitangi-tribunal.govt.nz/scripts/reports/reports/262/056831F7-3388-45B5-B553-A37B8084D018.pdf> (dernier accès 29 décembre 2010).

²⁴ Tahana, Yvonne, 2010 : Tribunal warns te reo Māori near crisis point, 20 October 2010, consultable sur http://www.nzherald.co.nz/nz/news/article.cfm?c_id=1&objectid=10681810 (dernier accès 29 décembre 2010).

Fleur Adcock (issue d'ancêtres māori de la tribu Ngāti Mutunga, et anglais) 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 2010*
Traduction pour le GITPA par Bruno Saura,
membre du réseau des experts Pacifique du
GITPA.