



Assemblée générale

Distr. générale
30 mai 2006
Français
Original : anglais

**Comité spécial chargé d'étudier la situation
en ce qui concerne l'application de la Déclaration
sur l'octroi de l'indépendance aux pays
et aux peuples coloniaux**

**Rapport de la mission des Nations Unies chargée
d'observer le référendum sur l'autodétermination
aux îles Tokélaou (février 2006)**

Table des matières

| | <i>Paragraphes</i> | <i>Page</i> |
|---|--------------------|-------------|
| I. Introduction | 1 | 2 |
| II. Historique | 2–4 | 2 |
| III. Préparatifs en vue du référendum | 5–7 | 3 |
| IV. Activités menées par la mission préalablement au référendum | 8–9 | 4 |
| V. Le déroulement du référendum | 10 | 5 |
| VI. Résultat du référendum | 11–14 | 5 |
| VII. Observations postérieures au référendum | 15–16 | 6 |
| VIII. Conclusions et prochaines étapes | 17–21 | 7 |
| IX. Remerciements | 22 | 8 |



I. Introduction

1. Le 24 juin 2005, l'*Ulu* (autorité suprême) des Tokélaou a pris la parole devant le Comité spécial en relation avec l'application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux. Lors de cette réunion, il a invité le Comité spécial à assister à la tenue du référendum prévu aux Tokélaou : il s'agirait, a-t-il dit, de l'acte officiel d'autodétermination quant à l'avenir politique des îles. Puis, par une lettre datée du 21 octobre 2005, le Représentant permanent de la Nouvelle-Zélande auprès de l'ONU a officiellement invité le Président du Comité spécial à venir observer le déroulement du référendum. Par une lettre datée du 24 octobre, le Président a fait savoir au Représentant permanent de la Nouvelle-Zélande qu'il ne serait pas en mesure de voyager au moment de la tenue du référendum en raison d'autres engagements, mais il a indiqué qu'il consulterait les autres membres du Comité spécial aux fins de la désignation de l'un d'entre eux pour le représenter. À la suite de ces consultations, le Président a nommé Robert Aisi, l'Ambassadeur de Papouasie-Nouvelle-Guinée auprès de l'ONU, comme son représentant. L'Ambassadeur Aisi serait accompagné de M^{me} Lone Jessen, du Groupe de la décolonisation du Département des affaires politiques. L'équipe qui a été dépêchée sur place officiellement pour surveiller le déroulement du référendum était en outre composée de M^{me} Kendra Collins, de la Division de l'assistance électorale du Département des affaires politiques, et de M. Walter Rigamoto, consultant spécialiste des élections, qui est également le médiateur fidjien. Tous ont assisté à l'ensemble du processus référendaire, du 11 au 15 février 2006.

II. Historique

2. Depuis 1926, les îles Tokélaou constituent un territoire non autonome administré par la Nouvelle-Zélande. Au cours des 30 dernières années, discussions et consultations se sont succédé à intervalles réguliers et plusieurs systèmes de gouvernement et de services publics ont été expérimentés, car les Tokélaou ne parvenaient pas à régler la question de leur statut politique futur¹.

3. En novembre 2003, le *Fono* général des Tokélaou (l'organe représentatif national) a décidé officiellement, par consensus et avec l'appui des trois conseils de village, de « se prononcer en faveur de l'autonomie en libre association avec la Nouvelle-Zélande, qui correspond à l'option qui doit être à présent sérieusement envisagée avec le Gouvernement néo-zélandais ». Cette décision allait dans le sens d'une recommandation émanant du Comité spécial de la Constitution, qui était elle-même le résultat de consultations approfondies menées plus tôt cette année-là dans chaque atoll. Un accord a été conclu à la réunion du *Fono* général tenue en janvier 2004 quant aux mesures d'application de cette décision. Ces mesures prévoyaient notamment l'organisation d'une série d'entretiens avec de hauts responsables à Wellington et à Apia; l'examen de la situation aux Tokélaou par le Comité spécial lors du séminaire régional pour le Pacifique qu'il organiserait en Papouasie-

¹ Pour davantage d'informations sur la situation géographique, l'histoire et les conditions politiques, économiques et sociales des Tokélaou, se reporter au document de travail du Secrétariat de l'ONU publié sous la cote A/AC.109/2005/3. Tous les documents de travail consacrés aux Tokélaou peuvent être consultés sur le site Web que l'ONU consacre à la décolonisation, à l'adresse suivante : <<http://www.un.org/depts/dpi/decolonization>>.

Nouvelle-Guinée en mai 2004, puis pendant ses sessions de fond de juin 2004 et juin 2005; la tenue de débats entre le *Fono* général et les conseils de village et de diverses réunions aux Tokélaou et au Samoa avec la participation de l'Administrateur; la visite du Premier Ministre néo-zélandais aux Tokélaou en août 2004; la tenue de réunions avec le conseiller constitutionnel des Tokélaou, le professeur Tony Angelo, de hauts fonctionnaires et des dirigeants politiques des Tokélaou, ainsi qu'un certain nombre de réunions avec des représentants des Tokélaouans établis en Nouvelle-Zélande, au Samoa, aux Samoa américaines, à Hawaï et en Australie. Lors de sa visite d'août 2004, le Premier Ministre néo-zélandais s'est félicité des décisions récentes prises par les Tokélaou relativement à leur statut politique futur et les a assurées de l'amitié et de l'appui permanents de la Nouvelle-Zélande alors qu'elles s'acheminaient vers un acte d'autodétermination.

4. À sa réunion d'août 2005, le *Fono* général a approuvé le texte d'un projet de traité de libre association entre les Tokélaou et la Nouvelle-Zélande, destiné à servir de base à un acte d'autodétermination. Il a également nommé un comité de traduction et une commission référendaire. Par la suite, en novembre 2005, il a approuvé les traductions du projet de constitution et du projet de traité², le projet de règles applicables au référendum (ainsi que la date du 23 décembre 2005 pour la clôture de l'inscription sur les listes électorales) et établi que le référendum aurait lieu du 11 au 15 février 2006. Il a décidé que la majorité des deux tiers des suffrages exprimés valides serait nécessaire pour modifier le statut des Tokélaou et déterminé que le scrutin se déroulerait d'abord à Apia, puis sur les trois atolls.

III. Préparatifs en vue du référendum

5. Ainsi qu'il a été mentionné plus haut, au cours de la réunion d'août 2005 du *Fono* général, un ensemble de règles ont été promulguées pour le référendum. Selon ces règles, celui-ci devait être mené par une commission référendaire. Cette commission a été nommée en octobre 2005 et comptait trois représentants – le *faipule* (chef de village), le *pulenuku* (maire) et un autre représentant – de chacune des trois îles. En vertu des règles édictées, la Commission était chargée de superviser l'établissement des rôles électoraux, de statuer sur les recours concernant l'inscription sur les listes électorales, de surveiller le respect des règles référendaires durant la préparation et la tenue du référendum, de fournir des instructions quant à la conduite des élections, ainsi que de confirmer et d'annoncer les résultats du référendum³. Le Bureau du Conseil permanent de gouvernement (ci-après dénommé « le Conseil ») a agi en tant que secrétariat de la Commission, fournissant un appui administratif et assurant la coordination du processus. La Commission a reçu un appui technique de la Commission électorale de Nouvelle-Zélande pour l'organisation du référendum.

6. La Commission s'est réunie les 13 et 14 novembre 2005 et a présenté un rapport au *Fono* général le 15 décembre, dans lequel il était confirmé que la planification du référendum irait de l'avant sur la base d'un vote dans quatre sites

² On peut consulter le texte du projet de constitution et du projet de traité à l'adresse suivante : <<http://www.tokelau.org.nz>>.

³ Voir l'article 4 des Règles gouvernant le référendum de 2005 sur l'autodétermination des Tokélaou.

différents : le 11 février à Apia (Samoa), puis, du 13 au 15 février à Atafu, Nukunonu et Fakaofu (Tokélaou).

7. Les 16 et 17 décembre 2005, des instructions relatives au mode de scrutin, ainsi que des informations concernant son déroulement et les procédures de comptage, ont été soumises à l'approbation des membres de la Commission référendaire. Ces documents avaient été établis avec l'aide de fonctionnaires du bureau électoral de Nouvelle-Zélande⁴.

IV. Activités menées par la mission préalablement au référendum

8. L'équipe de quatre personnes de l'ONU est arrivée à Apia (Samoa) le 8 février 2006. Le 9 février, l'équipe a rencontré Falani Aukuso (conseiller auprès du Conseil permanent de gouvernement) et Jovilisi Suveinakama (conseiller juridique pour les services publics des Tokélaou, également en charge de l'organisation du référendum) et a été informée des préparatifs en vue du référendum, ainsi qu'il a été mentionné plus haut. Il a été indiqué à l'équipe que, pour que l'ensemble des électeurs comprenne la nature des enjeux, le texte du projet de constitution et celui du projet de traité soumis à référendum avaient été distribués à chaque famille des Tokélaou et qu'il était possible de se les procurer à Apia. D'autres modes d'éducation des électeurs ont été utilisés dans les jours qui ont précédé le référendum : il s'agissait d'éclairer à la fois le fonctionnement et la logistique du référendum. En décembre 2005, sur chacune des îles, le secrétariat de la Commission référendaire a organisé des débats au sujet du référendum, afin de communiquer des informations et d'apporter une aide à toutes les personnes habilitées à voter. Du 5 au 24 janvier 2006, des ateliers consacrés à la procédure électorale ont été organisés dans tous les centres d'inscription sur les listes électorales. Les villages eux-mêmes ont organisé leurs propres ateliers d'éducation des électeurs – dont quatre rien qu'à Nukunonu. Le 24 janvier 2006, tous les électeurs inscrits ont en outre reçu un imprimé relatif au référendum sur l'autodétermination.

9. La réunion a également abordé la question du vote des électeurs expatriés. En vertu des règles applicables au référendum, les Tokélaouans résidant ailleurs que dans les îles n'étaient pas habilités à voter, à moins qu'ils ne remplissent certains critères⁵. Cette décision a été prise au terme d'un débat de fond, lors d'une séance du *Fono* général. Elle a été justifiée de la façon suivante : si l'on autorisait tous les Tokélaouans à voter, qu'ils résident ou non aux Tokélaou, non seulement le référendum serait très difficile à organiser d'un point de vue logistique, mais il se pourrait aussi que les voix des Tokélaouans de l'étranger pèsent plus lourd que

⁴ Pour de plus amples détails quant aux modalités du référendum et aux règles promulguées, à l'inscription sur les listes électorales, à la campagne d'éducation civique et des électeurs, à la formation des fonctionnaires électoraux, aux votes dans des conditions spécifiques, à la procédure électorale, à l'observation du scrutin et du dépouillement, à la gestion et au règlement des recours, et aux commentaires et recommandations sur le processus, voir le rapport intitulé « The Referendum in Tokelau, 11-15 February 2006 » établi par l'équipe de surveillance des élections des Nations Unies.

⁵ On peut consulter les Règles applicables au référendum à l'adresse suivante : <<http://www.tokelau.org.nz>>.

celles des résidents des Tokélaou. On estime en effet à 12 000 le nombre des Tokélaouans qui vivent ailleurs que dans les îles, alors que la population de ces dernières est seulement d'environ 1 500 individus. On pouvait donc craindre que, si l'ensemble des Tokélaouans de l'étranger votaient, ils déterminent à eux seuls l'avenir de ceux qui résidaient sur les îles. Certains Tokélaouans expatriés ont contesté cette décision dans un certain nombre d'articles parus dans les médias avant le référendum. Il est difficile d'établir si cette préoccupation a influencé le vote.

V. Le déroulement du référendum

10. L'équipe des Nations Unies a été présente dans les bureaux de vote durant les quatre jours qu'a duré le scrutin : le 11 février 2006 à Apia (où votaient les Tokélaouans résidant à Samoa et remplissant les conditions requises), puis du 13 au 15 février sur les îles d'Atafu, de Nukunonu et de Fakaofu (Tokélaou), respectivement. Les bureaux de vote se trouvaient dans des endroits centraux et tous quatre étaient clairement signalés. Les électeurs inscrits avaient reçu au préalable un prospectus leur indiquant l'endroit où se trouvait leur bureau de vote et le site Web du Gouvernement tokélaouan reprenait ces informations. Il a également été demandé aux chefs de village d'informer la population bien à l'avance de l'endroit où se trouverait le bureau de vote. Des prospectus intitulés « Comment voter », qui décrivaient la marche à suivre et ce qui était inscrit sur les bulletins de vote, étaient distribués à l'entrée des bureaux. Ces derniers sont restés ouverts de 8 heures jusqu'à environ 17 heures. Des fonctionnaires électoraux et des membres du personnel de l'ONU ont fait circuler une deuxième urne, destinée à recevoir les bulletins de votes spéciaux (entre autres, les bulletins expédiés par voie postale), dans les hôpitaux et d'autres lieux encore. Il s'agissait de donner à tous les électeurs, y compris ceux qui n'auraient pas pu se déplacer ce jour-là, l'occasion de voter.

VI. Résultat du référendum

11. Il a été procédé au dépouillement immédiatement après la clôture du scrutin à Fakaofu, le 15 février 2006, à l'heure prévue. Le comptage s'est déroulé de façon ouverte et transparente, dans le respect des procédures prescrites. Soixante pour cent des électeurs inscrits ont voté en faveur de l'autonomie en libre association avec la Nouvelle-Zélande, proportion insuffisante du fait que la majorité des deux tiers était requise. En tout, 584 personnes ont pris part au référendum : on a dénombré 349 voix pour et 232 contre. Le taux de participation s'est élevé à 95 %. L'équipe d'observation des Nations Unies a estimé que le processus électoral était crédible et reflétait la volonté de la population.

12. Plus tard le même jour s'est déroulée une cérémonie de transmission de pouvoir au nouvel *Ulu*, le *faipule* de Fakaofu, Kolouei O'Brien. Dans son discours, ce dernier a déclaré que le résultat du référendum constituait une surprise, mais qu'il le respecterait et s'en tiendrait à la décision qui avait été prise de requérir la majorité des deux tiers pour un changement de statut. Il a également noté que les Tokélaou demeurerait sur la liste des territoires non autonomes établie par l'ONU, mais que la Nouvelle-Zélande continuerait de collaborer avec elles pour améliorer

encore les conditions de vie sur le territoire et appuierait toute décision qui serait prise ultérieurement s'agissant du futur statut politique du territoire.

13. L'Administrateur, Neil Walter, a confirmé pour sa part que la Nouvelle-Zélande respecterait le résultat et qu'elle continuerait à s'acquitter de ses obligations en tant que puissance administrante. À l'instar de l'*Ulu*, il a affirmé qu'une majorité de Tokélaouans avait voté pour le changement, ajoutant que cela suggérait que les Tokélaou et la Nouvelle-Zélande, au terme d'une période de réflexion, pourraient de nouveau souhaiter engager une discussion quant au statut futur des îles.

14. L'Ambassadeur Aisi, qui représentait le Président du Comité spécial, a assuré les Tokélaouans que le Comité spécial respecterait pleinement les résultats du référendum. Il a rappelé la résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale, en date du 14 décembre 1960, affirmant que, s'il existait trois façons pour un territoire non autonome de parvenir à l'autonomie totale, l'important était que les décisions concernant l'autodétermination des peuples de ces territoires soient le résultat de leur volonté et de leurs vœux librement exprimés. Indépendamment du résultat du vote, l'Ambassadeur Aisi a noté que cette dernière condition avait sans nul doute possible été respectée aux Tokélaou. Il a également observé que ces dernières occupaient une place spéciale à l'ordre du jour du Comité depuis de nombreuses années. Il n'était pour s'en convaincre que de constater que le Comité avait dépêché cinq missions de visite sur les atolls depuis le milieu des années 70; aucun autre des territoires non autonomes figurant sur la liste de l'ONU n'en avait reçu autant. Il a également rappelé que le Comité avait pris acte de la coopération active et pérenne entre les Tokélaou, la Nouvelle-Zélande et le Comité spécial, et qu'il s'en était félicité en de nombreuses occasions. Elle constituait un exemple pour les autres puissances administrantes de territoires non autonomes, leur indiquant le chemin à suivre pour aller de l'avant dans les efforts de décolonisation. Il a rappelé que le Comité avait apprécié à sa juste valeur le travail accompli et la réflexion menée avant que les Tokélaou ne décident d'organiser un référendum. En dépit du résultat du vote, il a assuré tous les Tokélaouans que le Comité spécial ne les abandonnerait pas, mais continuerait de se tenir à leurs côtés et de payer avec eux pour faire avancer leurs Vaka (canots).

VII. Observations postérieures au référendum

15. Le 16 février 2006 au matin, le Conseil s'est réuni pour débattre de l'échec du référendum. Ses membres ont fait part de leur déception. L'*Ulu* a noté que les Tokélaou et la Nouvelle-Zélande avaient agi en collaboration tout au long du processus qui avait conduit au référendum et que toutes les décisions prises le concernant au *Fono* général l'avaient été à l'unanimité. À la suite du référendum, le Conseil est convenu que le moment était venu d'engager une réflexion en profondeur pour en tirer les enseignements voulus. Ses membres ont décidé de retourner dans leurs villages respectifs pour en débattre avec les habitants. Le *Fono* général se réunirait ensuite pour d'autres consultations à la mi-mars, puis en mai 2006. Les échanges entre les membres du Conseil ont laissé clairement transparaître que le vote n'était pas perçu comme un acte définitif s'agissant de l'autodétermination. Le Conseil a décidé qu'il demanderait à la Nouvelle-Zélande de laisser ouverte la possibilité de statuer ultérieurement sur le projet de traité et le projet de constitution soumis à référendum.

16. Deux membres du Conseil ont remis en question la nécessité d'obtenir la majorité des deux tiers et se sont demandé si la barre n'avait pas été placée trop haut. Cependant, l'Administrateur, Neil Walter, a rappelé que, compte tenu de l'importance de la décision, ce seuil avait été jugé approprié tant par les Tokélaou que par la Nouvelle-Zélande. Au sujet d'un éventuel nouveau scrutin, il a estimé qu'il ne faudrait pas « réduire la hauteur de l'obstacle, mais sauter plus haut ».

VIII. Conclusions et prochaines étapes

17. Au fil des ans, un dialogue et des consultations approfondies se sont poursuivis quant au statut futur des Tokélaou et, en particulier depuis 2003 – tant au niveau national qu'à celui des villages –, lorsque le *Fono* général a pris la décision de « se prononcer en faveur de l'autonomie en libre association avec la Nouvelle-Zélande, qui correspond à l'option qui doit être à présent sérieusement envisagée avec le Gouvernement néo-zélandais ». Cette décision, avait obtenu l'assentiment du plus grand nombre parmi toutes les parties concernées et reçu en particulier le soutien unanime des dirigeants politiques des Tokélaou à tous les niveaux, d'où la surprise créée par le résultat du référendum.

18. Il s'est en effet avéré que les électeurs avaient un point de vue différent de celui exprimé par les dirigeants traditionnels, ce qui soulève des questions quant à la validité des décisions qu'ils avaient prises. Cette situation suggère aussi que des divergences politiques règnent aux Tokélaou, comme partout ailleurs, et que des rivalités entre îles ont peut-être joué un rôle.

19. On retiendra tout de même que le référendum a été mené de façon tout à fait professionnelle et que le taux de participation a été élevé. En outre, comme l'a noté l'Administrateur, « rien ne vous prépare mieux à un acte d'autodétermination qu'un acte d'autodétermination ». Les Tokélaouans ont dû se concentrer sur des problèmes réels, ce qui a donné lieu à des débats et à des consultations d'une intensité sans précédent, au terme desquels 60 % d'entre eux ont opté pour un changement officiel de statut. Sur cette base, on peut envisager une nouvelle consultation sur l'autodétermination, projet dont le Conseil a indiqué qu'il avait intention de l'examiner avec les trois villages et avec le *Fono* général dans les mois à venir.

20. Le Gouvernement néo-zélandais a répondu favorablement à la demande du Conseil de ne pas renoncer aux projets de constitution et de traité. Pour l'heure, cet accord n'est assorti d'aucune limite dans le temps.

21. D'ici là, les Tokélaou demeureront un territoire non autonome placé sous la tutelle de la Nouvelle-Zélande. Des déclarations de l'ensemble des parties (Tokélaou, Nouvelle-Zélande et Comité spécial) l'ont confirmé. Les déclarations du Président du Comité spécial, du représentant du Président lors du référendum, de l'Ambassadeur Aisi de Papouasie-Nouvelle-Guinée et d'autres membres du Comité ont également souligné que ce dernier continuerait à examiner la question des Tokélaou. De même, la Nouvelle-Zélande a confirmé qu'elle continuerait à s'acquitter de ses obligations en tant que puissance administrante.

IX. Remerciements

22. L'équipe du Comité souhaite exprimer officiellement son appréciation au Gouvernement néo-zélandais et au Conseil permanent de gouvernement des Tokélaou pour l'aide qu'ils ont apportée au Comité spécial et pour l'esprit coopératif dans lequel le processus référendaire a été mené. L'équipe du Comité voudrait aussi remercier les Tokélaou et le bureau du PNUD à Apia pour l'hospitalité et la coopération dont elle a bénéficié durant son séjour sur place. Enfin, mais ce n'est pas là le moins important, elle tient également à remercier sincèrement la population des Tokélaou pour l'accueil chaleureux et généreux qu'elle lui a réservé à l'occasion de son court séjour dans ces îles magnifiques.
