



Assemblée générale

Distr. générale
3 décembre 2007
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 d'octobre 2007**

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1–2	2
II. Historique.	3–6	2
III. Préparatifs en vue du référendum.	7–12	3
IV. Activités menées par la mission préalablement au référendum.	13–14	4
V. Déroulement du référendum.	15	5
VI. Résultat du référendum.	16	5
VII. Activités et observations postérieures au référendum	17–20	6
VIII. Conclusions et prochaines étapes.	21–24	7
IX. Remerciements	25	7



I. Introduction

1. Le 27 juin 2007, Kuresa Nasau, Ulu (autorité suprême) des Tokélaou et Faipule (représentant) d'Atafu, a pris la parole devant le 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. Lors de cette réunion, il a invité le Comité spécial à assister à la tenue du référendum prévu aux îles Tokélaou, qui représentait un acte officiel d'autodétermination quant à leur avenir politique. L'administrateur des Tokélaou a également exprimé le plein appui de la Nouvelle-Zélande, en tant que Puissance administrante, à l'invitation adressée au Comité spécial par le Ulu.

2. À la suite de consultations, le Président du Comité spécial a chargé l'Ambassadeur de la Papouasie-Nouvelle-Guinée auprès de l'Organisation des Nations Unies, Robert Aisi, de suivre sur place le référendum au nom du Comité spécial. L'Ambassadeur était accompagné de Lone Jessen, membre du Groupe de la décolonisation du Département des affaires politiques. Le Département de l'information était représenté par Ariane Rummery. L'équipe officielle chargée de surveiller le déroulement du référendum était composée de Deryck Fritz, de la Division de l'assistance électorale du Département des affaires politiques et de Walter Rigamoto (Fidji). Tous ont assisté à l'ensemble du processus référendaire qui a eu lieu du 20 au 24 octobre 2007.

II. Historique

3. Depuis 1926, les Tokélaou sont un territoire non autonome administré par la Nouvelle-Zélande. Au cours des 31 dernières années, discussions et consultations se sont succédées à intervalles réguliers et plusieurs systèmes de gouvernement et de services publics ont été expérimentés, les Tokélaou ne parvenant pas à régler la question de leur statut politique futur¹.

4. 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, option qui devait être sérieusement envisagée avec le Gouvernement néo-zélandais. Cette décision allait dans le sens d'une recommandation émanant du Comité spécial de la Constitution, elle-même basée sur des 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. Les préparatifs prévoyaient entre autres l'organisation d'une série d'entretiens avec de hauts responsables à Wellington et à Apia, des réunions avec le conseiller constitutionnel des Tokélaou, Tony Angelo, et avec 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

¹ Pour davantage d'informations sur la situation géographique, l'histoire et les caractéristiques politiques, économiques et sociales des Tokélaou, se reporter au document de travail du Secrétariat de l'ONU, publié sous la cote A/AC.109/2007/11. Tous les documents de travail consacrés aux Tokélaou peuvent être consultés sur le site Web que l'ONU consacre à la décolonisation, www.un.org/depts/dpi/decolonization/.

de sa visite d'août 2004 aux Tokélaou, le Premier Ministre néo-zélandais s'était félicité des décisions prises par les îles quant à leur statut politique futur et les avait assurées de l'amitié et de l'appui permanent de son pays alors qu'elles s'acheminaient vers un acte d'autodétermination.

5. À sa réunion d'août 2005, le *Fono* général avait 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 avait en outre nommé un comité de traduction et une commission référendaire. Par la suite, en novembre 2005 le *Fono* avait approuvé les traductions du projet de constitution et du projet de traité² et le projet de règles applicable au référendum. Il avait également décidé que la majorité des deux tiers des suffrages valides exprimés lors d'un scrutin national serait nécessaire pour modifier le statut des Tokélaou, et que ce vote se déroulerait d'abord à Apia puis sur les trois atolls.

6. Un premier référendum visant à déterminer le statut futur des Tokélaou s'est déroulé du 11 au 15 février 2006³ : 60 % des Tokélaouans se sont exprimés en faveur de l'autonomie en libre association avec la Nouvelle-Zélande. Toutefois, ce pourcentage étant inférieur à la majorité requise des deux tiers des suffrages, le statut des Tokélaou est resté inchangé. L'Ambassadeur Robert Aisi (Papouasie-Nouvelle-Guinée) représentait le Comité spécial durant le référendum de 2006, qui s'est déroulé en présence également d'une mission de surveillance électorale des Nations Unies, laquelle a estimé que le processus électoral était crédible et reflétait la volonté de la population.

III. Préparatifs en vue du référendum

7. Comme on l'a mentionné plus haut, un ensemble de règles applicables au premier référendum de février 2006 a été adopté au cours de la réunion du *Fono* général tenue en août 2005. Selon ces règles, le référendum devait être organisé par une commission référendaire. Vingt mois seulement s'étant écoulés entre le premier et le second référendum, une grande quantité d'informations sur la question avait déjà été diffusée auprès de tous les foyers et affichée sur le site Web du Gouvernement des Tokélaou. Ces documents initiaux comprenaient plusieurs fiches d'information sur le référendum, l'autodétermination et l'avenir des Tokélaou (« Tokelau's self-determination referendum », « Have you say on the future of Tokelau », « Tokelau's self-determination » et « What will self-determination mean for Tokelau »).

8. En janvier 2007, les Faipule de chacun des trois atolls ont procédé à une nouvelle série de consultations avec les communautés de Tokélaouans vivant à Hawaï et dans les Samoa américaines afin d'apporter des précisions sur les questions relatives au projet de constitution, au projet de traité et au processus référendaire. Ces consultations se sont poursuivies en février et mars avec les communautés tokélaouanes de Samoa, de Nouvelle-Zélande et d'Australie.

² Les textes du projet de constitution et du projet de traité sont disponibles à l'adresse suivante : www.tokelau.org.nz.

³ Pour de plus amples informations, voir le rapport du Comité spécial sur le référendum de février 2006 aux Tokélaou (A/AC.109/2006/20).

9. Pour gagner l'adhésion des villageois et renforcer leur sentiment d'implication dans le processus, il a été décidé de créer des comités référendaires de villages ayant pour mission de concevoir et de mener des campagnes de sensibilisation et d'éducation civique à l'échelle de ces communautés. Du 25 au 30 janvier 2007, un atelier a été organisé à Apia pour former les membres de ces comités ainsi que les scrutateurs. De retour dans leurs communautés respectives, les membres des comités ont élaboré des plans d'action en faveur de l'éducation civique, spécifiques à chaque atoll, qu'ils ont soumis, en vue de leur exécution, à l'examen des anciens. Ces derniers ont approuvé les plans et encouragé les villageois à y prendre part. Les comités ont mené des activités telles que réunions, ateliers et programmes radiophoniques, et ont rendu compte deux fois par mois au responsable du projet de référendum à Apia.

10. En juillet 2007, une évaluation des connaissances en matière civique a été effectuée sur chaque atoll afin de déterminer si les populations comprenaient bien les enjeux relatifs au processus général de référendum. Cette évaluation a permis de cerner des groupes cibles prioritaires (les 18 à 30 ans et les mères de famille) et de recenser les questions qui méritaient plus d'attention (les projets de constitution et de traité). Les plans d'action ont été ajustés en conséquence et des activités d'éducation civique ont été organisées chaque semaine pour pallier toute lacune dans la compréhension générale du processus.

11. En septembre 2007 s'est déroulée pendant trois jours et sur chaque atoll une campagne d'éducation des électeurs visant à expliquer, à l'aide de présentations PowerPoint, le fonctionnement et la logistique du référendum. Des T-shirts colorés, portant au dos l'inscription « Référendum 2007 » en tokélaouan, et une brochure sur le référendum (Tokelau – a self-determination package) ont été distribués aux membres de la communauté tokélaouane venus assister aux réunions. Le Bureau du Conseil permanent de gouvernement a pour sa part tenu une série de consultations avec les villages à l'appui de la campagne d'éducation civique.

12. Après s'être réunie le 10 juin 2007 à Atafu et avoir fait rapport au *Fono* général le 12 juin, la Commission référendaire a décidé que le référendum se déroulerait selon les mêmes modalités qu'en 2006 : le vote aurait lieu sur quatre sites différents, tout d'abord à Apia, le 20 octobre, puis à Fakaofu, Nukunonu et Atafu les 22, 23 et 24 octobre. Comme en 2006, il a été décidé que la majorité des deux tiers des suffrages valides serait nécessaire pour modifier le statut des Tokélaou.

IV. Activités menées par la mission préalablement au référendum

13. Le 19 octobre 2007, le Ulu Kuresa Nasau et les responsables de l'organisation du référendum, dirigés par Jovilisi Suveinakama, responsable principal à Apia, ont rencontré l'équipe des cinq représentants de l'ONU et l'ont mise au fait des préparatifs en vue du référendum. L'équipe a rapporté que les responsables se sentaient tout à fait prêts et confiants eu égard au processus référendaire grâce à une préparation et à une formation intensives. Au total, 789 nouveaux électeurs ont été contactés, soit 25 % de plus que pour le référendum de février 2006. Cette augmentation s'explique par la diffusion d'informations supplémentaires auprès des électeurs et l'inscription sur les listes électorales des Tokélaouans ayant récemment

atteint l'âge de voter, ainsi que par le recours à une équipe mobile pour procéder à des enregistrements additionnels dans chaque foyer.

14. La réunion a également abordé la question du vote des électeurs expatriés. En vertu des règles applicables au référendum, les Tokélaouans résidant à l'étranger ne sont pas autorisés à voter, sauf sous certaines conditions. Cette décision, ébauchée au cours d'un débat de fond, a été finalement adoptée lors d'une séance du *Fono* général antérieure au référendum de février 2006. Elle a été justifiée par le fait que si l'on autorisait tous les Tokélaouans à voter, quel que soit leur lieu de résidence, non seulement le référendum serait très difficile à organiser d'un point de vue logistique, mais il se pourrait aussi que les voix des expatriés l'emportent sur celles des habitants des Tokélaou. On estime en effet à 12 000 le nombre des Tokélaouans vivant à l'étranger, tandis que la population des îles représente 1 500 individus environ.

V. Déroulement du référendum

15. L'équipe des Nations Unies a été présente dans les bureaux de vote durant les quatre jours qu'a duré le scrutin : le 20 octobre 2007 à Apia (où votaient les Tokélaouans résidant à Samoa et remplissant les conditions requises), puis les 22, 23 et 24 octobre sur les îles de Fakaofu, Nukunonu et Atafu, 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, informations reprises sur le site Web du Gouvernement tokélaouan. 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 décrivant la marche à suivre et ce qui était inscrit sur les bulletins de vote, étaient distribués à l'entrée des bureaux, qui étaient tous ouverts de 9 heures à 16 heures. Des scrutateurs et des membres du personnel de l'ONU ont fait circuler une deuxième urne, destinée à recevoir les bulletins de vote spéciaux (entre autres, les bulletins expédiés par la poste) dans les hôpitaux et au domicile des personnes qui ne pouvaient se rendre aux bureaux de vote. Il s'agissait de donner à tous les électeurs, y compris ceux qui n'auraient pas pu se déplacer ce jour-là, la possibilité de voter.

VI. Résultat du référendum

16. Il a été procédé au dépouillement des votes, y compris les votes par correspondance, immédiatement après la clôture du scrutin à Atafu, le 24 octobre 2007, à l'heure prévue. On a estimé, d'une manière générale, que le comptage s'est déroulé de façon ouverte et transparente, dans le respect des procédures prescrites. D'après les résultats, 64,4 % 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 pour une modification du statut des Tokélaou. Au total, 697 personnes ont pris part au référendum, et l'on a dénombré 446 voix pour et 246 voix contre. Le taux de participation a été de 88 %. L'équipe d'observation des Nations Unies a estimé que le référendum était crédible et reflétait la volonté de la population.

VII. Activités et observations postérieures au référendum

17. Les résultats du vote ont suscité beaucoup de commentaires lors de la réception donnée par les autorités tokélaouanes le soir de leur annonce, et de la réunion organisée par le Fono général le lendemain matin. Dans le discours qu'il a prononcé à cette occasion, l'Ulu Kuresa Nasau a déclaré que le résultat du référendum était surprenant, mais qu'il le respectait et se conformerait à l'exigence de la majorité des deux tiers. Il a fait observer que les Tokélaou demeureraient sur la liste des territoires non autonomes établie par l'ONU, mais que la Nouvelle-Zélande continuerait de collaborer avec elles pour renforcer le gouvernement interne autonome en vue d'aboutir à la décolonisation par voie de consultation électorale au terme de quelques années de regroupement.

18. L'Administrateur, David Payton, a confirmé pour sa part dans son discours que la Nouvelle-Zélande respecterait le résultat du référendum et continuerait à s'acquitter de ses obligations en tant que puissance administrante. Il s'agissait désormais pour les dirigeants tokélaouans de chercher à comprendre les préoccupations des 35 % de Tokélaouans qui avaient voté « non » s'ils voulaient unir la « famille des Tokélaou ». M. Payton a également souligné que le résultat du référendum ne changerait en rien ni le programme de travail des Tokélaou, ni le programme d'aide économique courant jusqu'en 2010, au titre duquel la Nouvelle-Zélande s'était engagée à assurer la sécurité financière aux îles en sus d'un financement en faveur des écoles et des hôpitaux, ni la politique de la Nouvelle-Zélande relative aux services maritimes des Tokélaou.

19. L'Ambassadeur Robert Aisi, qui représentait le Comité spécial, a assuré les Tokélaouans que ce dernier respecterait pleinement les résultats du référendum. Il a rappelé que l'Assemblée générale, dans sa résolution 1541 (XV), en date du 15 décembre 1960, avait affirmé que s'il existait trois façons pour un territoire non autonome de parvenir à une autonomie complète, encore fallait-il que les décisions concernant l'autodétermination des peuples de ces territoires soient le résultat 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. Le Comité spécial a depuis longtemps constaté qu'à bien des égards, la petite communauté tokélaouane de 1 500 âmes administrait déjà ses propres affaires.

20. L'Ambassadeur Aisi a également fait observer que les Tokélaou occupaient une place spéciale à l'ordre du jour du Comité depuis de nombreuses années, à preuve les cinq missions dépêchées par le Comité 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 rappelé que le Comité spécial avait pris acte de la coopération active unique et pérenne entre les Tokélaou, la Nouvelle-Zélande et lui-même, et qu'il s'en était félicité en de nombreuses occasions, car elle constituait un exemple pour les autres puissances administrantes de territoires non autonomes, leur indiquant la voie à suivre pour aller de l'avant dans les efforts de décolonisation. Il a rappelé aussi que le Comité spécial avait apprécié à leur juste valeur l'immense 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 demeurerait à leurs côtés.

VIII. Conclusions et prochaines étapes

21. 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 grande surprise créée par le résultat du référendum.

22. Comme on peut le voir plus haut, les résultats du vote ont révélé que 35 % des Tokélaouans n'étaient pas favorables à l'autonomie en libre association avec la Nouvelle-Zélande, contrairement aux vues exprimées par les dirigeants politiques. Sachant que l'on s'attendait à une majorité écrasante de voix en faveur de l'autonomie, le résultat du vote, et les 35 % de voix contre, donne à penser que les dirigeants tokélaouans doivent continuer de s'efforcer de comprendre les priorités de l'ensemble de la population, s'agissant de l'autonomie et d'autres questions qui la préoccupent. Il convient de tenir compte du fait que les Tokélaou, comme tout autre territoire, possèdent leur dynamique politique interne. La communauté internationale peut être assurée que les efforts mis dans le processus référendaire n'étaient pas vains, car la population est désormais beaucoup mieux informée de toutes les questions relatives à l'autodétermination. Le Fono général a estimé que le vote était un pas en avant dans la voie de l'autodétermination et a décidé que les Tokélaou avaient besoin d'une période de réflexion pour décider de la conduite à suivre. La Nouvelle-Zélande a abondé en ce sens, reconnaissant que les Tokélaou pourraient souhaiter se prononcer de nouveau sur leur statut constitutionnel après une période de réflexion. Dans l'intervalle, elles pouvaient compter sur l'amitié et l'appui sans faille de la Nouvelle-Zélande. Il s'agit à présent pour les dirigeants tokélaouans de tirer les enseignements de cette expérience et de se pencher sur les préoccupations des 35 % de Tokélaouans qui ont voté « non » au référendum, s'ils veulent que la petite population tokélaouane marche un jour d'un pas uni.

23. Les aspects positifs à retenir sont que le référendum a été mené de la manière la plus professionnelle et que le taux de participation a été élevé. Les Tokélaouans ont dû à nouveau se concentrer sur les questions liées au statut des îles, ce qui a donné lieu à des débats et à des consultations intenses.

24. Pour l'heure, 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. De même, la Nouvelle-Zélande a confirmé qu'elle continuerait à s'acquitter de ses obligations en tant que puissance administrante.

IX. Remerciements

25. L'équipe du Comité souhaite exprimer officiellement ses remerciements 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. Elle voudrait aussi

remercier les Tokélaou pour l'hospitalité et la coopération dont elle a bénéficié durant son séjour sur place, et le bureau du PNUD à Apia pour sa coopération. Enfin, 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.
