



Conseil économique et social

Distr. générale
19 février 2016
Français
Original : anglais

Instance permanente sur les questions autochtones

Quinzième session

New York, 9-20 mai 2016

Point 3 de l'ordre du jour provisoire*

Suite donnée aux recommandations de l'Instance permanente

Étude sur les relations entre les peuples autochtones et l'océan Pacifique

Note du secrétariat

Résumé

À sa quatorzième session, qui s'est tenue du 20 avril au 1^{er} mai 2015, l'Instance permanente a chargé Valmaine Toki, membre de l'Instance permanente, de conduire une étude sur les relations entre les peuples autochtones et l'océan Pacifique, en tenant compte des questions de gouvernance, des incidences des changements climatiques, de l'exploitation des ressources minérales des fonds marins, des ressources et du développement durable (voir E/2015/43, par. 44). Les conclusions de l'étude et les recommandations formulées à ce sujet figurent dans le présent rapport qui est présenté à l'Instance permanente à sa quinzième session.

* E/C.19/2016/1.



Étude sur les relations entre les peuples autochtones et l'océan Pacifique

I. Introduction

1. Les océans recouvrent près de 75 % de la surface terrestre, contiennent plus de 97 % de l'eau présente sur Terre et représentent 99 % des espaces de vie disponibles sur la planète en volume. Plus de 3 milliards de personnes dépendent de la biodiversité marine et côtière pour subvenir à leurs besoins. Les océans absorbent environ 30 % du dioxyde de carbone produit par les hommes et atténuent ainsi les impacts du réchauffement climatique. Jusqu'à 40 % des océans sont fortement touchés par les activités humaines, y compris la pollution, l'épuisement des ressources halieutiques et la perte des habitats côtiers. Il n'est pas surprenant que les océans constituent un élément crucial de l'écosystème mondial. La gestion prudente de nos océans est un élément clef pour un avenir durable.

2. L'Assemblée générale a désigné le 8 juin Journée mondiale de l'océan afin de célébrer chaque année les océans et d'agir en leur faveur. L'ONU a vivement encouragé les populations à faire en sorte que les océans restent propres et sains et à reconnaître l'importance des écosystèmes marins, leur capacité à résister aux dégâts causés par les activités humaines et le rôle qu'ils jouent pour l'avenir du développement durable. Dans son message prononcé à l'occasion de l'édition 2015 de la Journée mondiale de l'océan, le Secrétaire général a déclaré¹ :

Les océans sont une composante fondamentale de l'écosystème terrestre, et des océans sains sont essentiels à une planète en bonne santé. Nos océans régulent le climat et reminéralisent les nutriments par des cycles naturels, tout en fournissant un vaste ensemble de services, dont des ressources naturelles, de la nourriture et des emplois, qui bénéficient à des milliards de personnes. Compte tenu de leur importance pour la santé de notre planète et la prospérité de ses habitants, les océans occupent une place centrale dans la stratégie pour un développement durable que nous sommes en train d'élaborer, y compris les nouveaux objectifs de développement durable visant à orienter la lutte mondiale contre la pauvreté pour les 15 années à venir.

Le changement climatique représente une menace grave pour la santé et la fertilité des océans. La science est catégorique : les changements climatiques d'origine humaine sont en partie responsables du réchauffement des océans. Le niveau des mers monte et a des effets dévastateurs sur les populations, en particulier celles des petits États insulaires en développement.

La Journée mondiale de l'océan est l'occasion pour nous d'affermir notre détermination à apprécier, protéger et restaurer nos océans et leurs ressources. Les océans sont vastes, mais leur capacité à résister aux dommages d'origine humaine est limitée. En cette année, que nous espérons décisive, nous devons nous engager à profiter du cadeau que représentent les océans de manière pacifique, équitable et durable de génération en génération.

¹ Disponible au www.un.org/sg/statements/index.asp?nid=8708.

3. S'associant à ce message, la Directrice générale de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) a déclaré que la pérennité de la planète dépendait de la santé de l'océan². Le 25 septembre 2015, l'Assemblée générale a adopté la résolution 70/1, intitulée « Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030 », dans laquelle les océans et les mers ont été identifiés comme une ressource importante pour le développement durable. L'Assemblée générale a reconnu que le développement économique et social dépendait d'une gestion durable des ressources naturelles de la planète et qu'il fallait donc assurer la conservation et un usage raisonnable des mers et des océans, des ressources en eau douce, des forêts, des montagnes et des terres arides, et protéger la diversité biologique, les écosystèmes et la flore et la faune sauvages.

4. Les peuples autochtones dépendent des océans, des fonds marins et des environnements associés pour la nourriture, la santé, les activités économiques et les pratiques culturelles. Toutes les activités qui nuisent aux océans auront des conséquences désastreuses sur la santé, la vie, l'économie et la culture des peuples autochtones, et ne feront à leur tour qu'aggraver les conditions d'existence déjà difficiles et la faible espérance de vie pour les générations futures. Le 9 décembre 2013, à la soixante-huitième session de l'Assemblée générale, en association avec le Forum des îles du Pacifique, Margo Deiyé (Nauru) a souligné le caractère unique de la dépendance des États insulaires vis-à-vis des océans et a ajouté que l'utilisation viable des ressources marines a été et reste un outil incontournable pour lutter contre la pauvreté³. L'importance des océans pour les peuples autochtones ne saurait être exagérée, et pourtant leur capacité de participer réellement aux décisions qui ont une influence directe sur les océans et sur leur environnement est limitée.

5. Divers enjeux, tels que l'exploitation des fonds marins et la gestion et le développement durables des ressources, montrent qu'il est urgent pour les peuples autochtones de s'engager dans la gouvernance des océans et des fonds marins. Ce besoin de gouvernance est dicté par l'impérieuse nécessité qu'il y a de lutter contre les effets des changements climatiques sur les peuples autochtones du Pacifique.

6. Les dispositions clefs de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones qui consacrent les droits de ces peuples vis-à-vis des océans et de leur environnement sont présentées dans la section II du présent rapport. Un examen des processus de l'ONU régissant les océans figure dans la section III et un aperçu de la situation dans la région du Pacifique est fourni dans la section IV, suivi, dans la section V, par des études de cas portant sur des pays choisis afin de mettre en évidence l'importance de la gouvernance, les effets délétères des changements climatiques et de l'exploitation des fonds marins sur l'océan, et l'importance du développement durable pour les peuples autochtones qui vivent dans la région du Pacifique. Dans les sections VI et VII figurent les conclusions du rapport ainsi que des recommandations montrant qu'il est essentiel de défendre le droit des peuples autochtones à participer comme il se doit à la gouvernance des océans.

² Voir <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002331/233141F.pdf>.

³ Voir les communiqués de presse de la soixante-deuxième et de la soixante-troisième séances, 9 décembre 2013, disponible au <http://www.un.org/press/en/2013/ga11466.doc.htm> (<http://www.un.org/press/fr/2013/AG11466.doc.htm>).

II. La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones

7. Pour les peuples autochtones, le droit aux terres, aux territoires et aux océans ne se limite pas à la vision orthodoxe des frontières maritimes, mais s'étend également aux fonds marins. Chez eux, il n'y a pas de distinction entre terres émergées et immergées. La gouvernance des océans et de leur environnement est capitale pour la culture, la santé et le bien-être de tous les peuples autochtones, en particulier ceux de la région du Pacifique.

8. Cette relation est mise en avant dans la Déclaration. L'article 3 stipule que les peuples autochtones ont le droit à l'autodétermination et que, en vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel. Pris ensemble, les articles 3, 25, 26 et 32 de la Déclaration reconnaissent non seulement que les peuples autochtones ont le droit de conserver et de renforcer leurs liens spirituels particuliers avec les terres, territoires, eaux et zones maritimes côtières qu'ils possèdent ou occupent et utilisent traditionnellement, mais fournissent également des arguments solides en faveur du droit des peuples autochtones de la région du Pacifique à gouverner leurs océans. Par conséquent, toute activité intervenant dans les terres qu'ils possèdent ou occupent et utilisent traditionnellement, telle que l'exploitation des fonds marins, requiert leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause (art. 19 et 32). Par ailleurs, les États ont également l'obligation de reconnaître et de protéger ces terres et ces ressources, de mettre en place des mécanismes efficaces visant à assurer une réparation et de prendre des mesures pour atténuer les effets néfastes potentiels (art. 32).

9. Les peuples autochtones ont également droit à la préservation et à la protection de leur environnement, comme les stocks halieutiques ou les fonds marins et les dépôts minéraux, et les États doivent prendre des mesures pour garantir ce droit (art. 29). La Déclaration stipule explicitement que toute mesure législative ou administrative, telle que l'octroi d'une licence pour l'exploitation des ressources minérales des fonds marins, requiert le consentement préalable des peuples autochtones, donné librement et en connaissance de cause (art. 19).

III. Le système des Nations Unies

10. Le système des Nations Unies est complexe et comporte plusieurs niveaux. Afin de mieux appréhender ce système et ses liens avec les océans, ONU-Océans et l'Autorité internationale des fonds marins sont examinés ci-dessous. Cette section précise le contexte dans lequel s'inscrivent les droits des peuples autochtones vis-à-vis des océans et examine en particulier l'impact de l'évolution climatique et de l'exploitation des fonds marins.

11. En 1992, la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement a adopté l'Action 21 en vue de préparer le monde aux défis du prochain siècle. Le chapitre 17 est consacré à la protection des océans, des mers et de leur environnement. En 1993, les institutions des Nations Unies chargées des océans et des zones côtières ont créé le Sous-comité des océans et des zones côtières du Comité administratif de coordination en vue d'adopter une stratégie globale et coordonnée à l'appui du chapitre 17. À l'issue de consultations menées

auprès des responsables des programmes et des institutions du système des Nations Unies chargées de la coordination des océans et des zones côtières, un nouveau mécanisme de coordination interinstitutions a été créé. En septembre 2003, la création d'un réseau des océans et des zones côtières, par la suite appelé « ONU-Océans », a été approuvée.

12. ONU-Océans est un mécanisme interinstitutions qui s'efforce d'améliorer la coordination, la cohérence et l'efficacité de l'action des organisations compétentes du système des Nations Unies, telles que l'Autorité internationale des fonds marins et le secrétariat de la Convention sur la diversité biologique, conformément à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. ONU-Océans se réunit tous les ans depuis 2005 et a, entre autres missions, celle de renforcer et de promouvoir la coordination et la cohérence de l'action des institutions du système des Nations Unies se rapportant aux océans et aux zones côtières⁴.

13. En 2013, l'Assemblée générale a adopté la résolution 68/70, dans laquelle elle a salué le travail accompli par ONU-Océans et approuvé le mandat révisé. Il sera réexaminé à la soixante-douzième session de l'Assemblée générale compte tenu des travaux que mènera ONU-Océans.

14. L'Autorité internationale des fonds marins a été créée en vertu de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (1982). Par l'intermédiaire de l'Autorité, les États parties à la Convention organisent et contrôlent les activités intervenant à l'extérieur des eaux territoriales de chaque pays, en vue de gérer les ressources de la « zone⁵ », y compris l'octroi de licences d'exploration. Les États et les sociétés d'État qui souhaitent se lancer dans l'exploration ou l'exploitation des ressources de la zone doivent obtenir l'autorisation de l'Autorité. Il convient de noter que, dans ce processus, la participation des peuples autochtones aux prises de décisions et aux activités de suivi n'est pas prévue.

15. Au 1^{er} juin 2015, 22 contrats d'exploration étaient en vigueur dans la « zone » (14 concernant les nodules polymétalliques, 5 concernant les sulfures polymétalliques et 3 concernant les encroûtements cobaltifères de ferromanganèse) (voir ISBA/21/LTC/8/Rev.1, par. 2). Depuis juillet 2014, cinq nouveaux contrats ont été signés, dont un le 10 mars 2015 avec le Ministère des ressources naturelles et de l'environnement de la Fédération de Russie concernant l'exploration des encroûtements cobaltifères de ferromanganèse dans une zone située sur les montagnes de Magellan, dans l'océan Pacifique. En juillet 2015, l'Autorité a signé avec la société UK Seabed Resources Ltd. un contrat d'exploration des nodules polymétalliques dans la zone de fracture Clarion-Clipperton et a accordé à China Minmetals Corp., une société détenue par l'État chinois, un permis d'exploration couvrant 72 745 kilomètres carrés (28 087 milles carrés) dans le Pacifique, portant à quatre le nombre total de permis octroyés à la Chine. La Chine est le pays qui a obtenu le plus de permis de l'Autorité⁶. Ces contrats permettent aux gouvernements et aux entreprises privées d'opérer dans les eaux internationales.

⁴ Voir la résolution 68/70 de l'Assemblée générale, en annexe, pour le mandat d'ONU-Océans.

⁵ Selon l'article 1 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, on entend par « zone » les fonds marins et leur sous-sol au-delà des limites de la juridiction nationale.

⁶ Voir Associated Press, « UN body issues exploration contracts as era of deep sea mining nears », *Japan Times*, 26 juillet 2015. Disponible au www.japantimes.co.jp/news/2015/07/26/world/science-health-world/u-n-body-issues-exploration-contracts-era-deep-seabed-mining-nears/#.VszI5-ZQXpc.

16. Bien que l'exploitation minière des grands fonds marins ne soit pas une nouveauté, les progrès technologiques récents et la demande mondiale ont déclenché une véritable ruée vers l'or⁷. L'exploitation minière des grands fonds est régie par la partie XI de la Convention et elle est soumise à de nombreuses obligations de protection et de préservation du milieu marin.

17. Les chercheurs ont recommandé à l'Autorité internationale des fonds marins d'adopter, dans le cadre de ses plans stratégiques visant à protéger les habitats des grands fonds marins et à gérer l'impact de l'exploitation minière, une approche de précaution avant d'octroyer des permis supplémentaires d'exploitation sur de larges secteurs⁸. Le principe de précaution est important pour garantir la viabilité et il s'inscrit dans la conception que les autochtones se font du monde, car bon nombre d'entre eux considèrent l'environnement comme une personne. Le respect de l'environnement est un principe majeur sur lequel repose la culture des peuples autochtones.

IV. L'océan Pacifique

18. L'océan Pacifique est l'océan le plus vaste du globe terrestre. Il s'étend de l'océan Arctique, au nord, à l'océan Antarctique, au sud, et il est entouré par l'Asie et l'Australie, à l'ouest, et les Amériques, à l'est. Avec une superficie de 165,2 millions de kilomètres carrés (63,8 millions de milles carrés), l'océan Pacifique recouvre environ un tiers de la surface du globe et près de 46 % de celle des océans. Sa superficie est de loin supérieure à celle de l'ensemble des terres émergées qui est d'environ 150 millions de kilomètres carrés (58 millions de milles carrés).

19. En 2008, il y avait environ 9,5 millions d'autochtones dans le Pacifique Sud⁹. L'océan Pacifique occupe une place centrale dans la culture et le bien-être des peuples autochtones du Pacifique. Non seulement ils dépendent de l'océan pour assurer leur subsistance, mais leur relation avec ce dernier est également dictée par leur culture et, avant la colonisation, ils géraient cette ressource de manière durable. Cette relation intrinsèque est reconnue et énoncée dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

20. Les dangers écologiques, notamment l'évolution du climat et la pollution, ont une incidence néfaste sur ces droits. Les conséquences négatives des changements climatiques menacent non seulement l'existence des peuples autochtones du Pacifique, mais aussi le maintien de leur culture. L'augmentation du niveau de la mer entraîne une baisse drastique de la production alimentaire et une diminution de l'eau potable. Ceci provoque le déplacement des familles, leur aliénation culturelle et la dissolution des structures familiales. Ces menaces ne font qu'aggraver la situation déjà vulnérable des petits États insulaires du Pacifique. La surpêche, ainsi que la destruction et l'exploitation des ressources naturelles engendrées par l'exploitation minière des grands fonds marins ne font qu'accentuer ces menaces.

⁷ David Shukman, « Deep sea mining licenses issued », *BBC News*, 23 juillet 2014, Disponible au www.bbc.com/news/science-environment-28442640.

⁸ L.M. Wedding *et al.* « Managing mining of the deep seabed », *Science*, vol. 349, n° 6244 (juillet 2015), p. 144 à 145. Disponible au <http://science.sciencemag.org/content/349/6244/144.full>.

⁹ Eric L. Kwa, « Climate change and indigenous people in the South Pacific » (document présenté à la Conférence sur « Le droit en matière de changement climatique dans les pays en développement

21. L'objectif 14 du programme de développement pour l'après-2015 vise à « conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable ». Dans sa résolution 70/1, consacrée à l'adoption du programme, l'Assemblée générale a souligné les enjeux auxquels sont confrontés les petits États insulaires du Pacifique en raison de l'évolution climatique :

Les changements climatiques représentent l'un des plus grands défis de notre temps et leurs incidences risquent d'empêcher certains pays de parvenir au développement durable. L'élévation des températures à l'échelle mondiale et du niveau de la mer, l'acidification des océans et d'autres effets des changements climatiques ont de graves répercussions sur les zones côtières et les pays côtiers de basse altitude, y compris nombre de pays parmi les moins avancés et de petits États insulaires en développement. C'est la survie de bien des sociétés qui est en jeu ainsi que celle des systèmes biologiques dont la planète a besoin (par. 14).

22. Il faut donner les moyens d'action aux peuples autochtones du Pacifique qui sont vulnérables aux changements climatiques. Il est essentiel de prendre des mesures efficaces pour « éliminer les obstacles et les contraintes, renforcer le soutien nécessaire et satisfaire les besoins particuliers des peuples autochtones du Pacifique qui sont confrontés à des urgences humanitaires complexes en raison des changements climatiques ».

23. Les peuples autochtones ont une relation intrinsèque avec leur environnement, qui repose sur la réciprocité et l'interdépendance. De nombreux États insulaires du Pacifique ont mis en œuvre des mesures politiques et législatives pour protéger et préserver les savoirs traditionnels de leurs populations autochtones en inscrivant cette relation dans leurs constitutions respectives. Par exemple, les objectifs clés de la loi de 2002 du Vanuatu relative à la gestion et à la conservation de l'environnement sont la protection, la promotion et le renforcement des valeurs et des principes traditionnels fondamentaux relatifs à la conservation biologique et l'utilisation durable¹⁰. En Papouasie-Nouvelle-Guinée, un aménagement législatif similaire est prévu par la loi de 1978 sur les aires de conservation et la loi de 1966 sur la faune¹¹. Si des dispositions relatives aux savoirs traditionnels sont incluses dans différents textes législatifs des États insulaires du Pacifique, les lois, de par leur nature même, ne sont pas suffisamment flexibles pour pouvoir mesurer et appréhender les conséquences néfastes des changements climatiques, notamment les problèmes connexes tels que les réfugiés climatiques, l'augmentation du niveau des eaux et l'accès à l'eau, ainsi que la protection des terres traditionnelles dans le contexte de l'exploitation minière des grands fonds marins.

V. Études de cas

A. Kiribati : changements climatiques

24. Kiribati a obtenu son indépendance du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord en 1979. Kiribati est constituée de 33 atolls et îles coralliennes couvrant une superficie terrestre totale de 800 kilomètres carrés et répartis sur

après 2012 : les perspectives des hémisphères nord et sud » sous l'égide de l'Académie de droit de l'environnement de l'UICN, Ottawa, Canada, 26-28 septembre 2008).

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

3,5 millions de kilomètres carrés avec une population de près de 100 000 habitants. Kiribati est vulnérable à la montée du niveau de la mer engendrée par l'évolution du climat.

25. La Banque mondiale prévoit qu'en raison des changements climatiques, le littoral de l'atoll de Tarawa, où se trouve la capitale de l'archipel et sur lequel vit la moitié de la population, subira davantage d'inondations, à moins que des mesures drastiques ne soient prises pour faire face à ces changements. Si rien n'est fait, le relogement sera la seule alternative. Les villages d'Abaiang ont déjà été réinstallés à cause d'une érosion côtière et d'une intrusion saline importantes. La création d'un mécanisme de coordination pour les déplacés climatiques permettrait d'organiser les migrations, de planifier la réinstallation et d'indemniser les personnes qui fuient parce qu'elles sont menacées par l'augmentation du niveau de la mer, les conditions climatiques extrêmes et la disparition des terres agricoles¹². Certains pays, tels que l'Australie et la Nouvelle-Zélande, se sont montrés réticents à l'idée de reloger des habitants de la région du Pacifique touchés par l'évolution climatique. En septembre 2015, la Nouvelle-Zélande a rejeté une demande de statut de réfugié climatique présentée par Ioane Teitiota, un ressortissant de Kiribati¹³.

26. Le 9 décembre 2013, la Représentante permanente de Kiribati auprès des Nations Unies, Makurita Baaro, a déclaré devant l'Assemblée générale que la lutte contre l'impact des changements climatiques sur la sécurité alimentaire, l'approvisionnement en eau et la capacité à assurer le maintien de la vie constituait un défi majeur pour Kiribati. Elle a souligné que l'utilisation et la gestion adéquates des océans étaient le seul espoir pour le développement durable¹⁴. Afin de réduire sa vulnérabilité aux changements climatiques, Kiribati a mis en œuvre un programme d'adaptation qui vise à améliorer l'utilisation de l'eau, à lutter contre l'érosion côtière et à renforcer les capacités des communautés afin qu'elles puissent gérer les conséquences de l'évolution climatique. Mais il ne s'agit là que de mesures réactives face à un problème d'envergure mondiale. Si les changements climatiques avaient été efficacement gérés ou sérieusement pris en compte, il ne serait pas nécessaire de prendre aujourd'hui des mesures préventives précipitées.

B. Tuvalu : changements climatiques

27. Le Tuvalu a obtenu son indépendance du Royaume-Uni en 1978. Le Tuvalu est constitué de trois îles coralliennes et de six atolls répartis sur une superficie terrestre totale de 26 kilomètres carrés avec une population d'environ 10 850 habitants. Tuvalu présente un relief très bas puisque le point le plus haut ne se situe qu'à 4,6 mètres au-dessus du niveau de la mer et que l'altitude moyenne est inférieure à 2 mètres. Avec une élévation du niveau de la mer estimée à 20 à 40 cm par an, on prévoit que Tuvalu sera inhabitable d'ici 100 ans. Pourtant, la réinstallation de la

¹² Oliver Milman, « UN drops plan to help move climate-change affected people », *The Guardian* (6 octobre 2015). Disponible au <http://www.theguardian.com/environment/2015/oct/07/un-drops-plan-to-create-group-to-relocate-climate-change-affected-people>.

¹³ Kim Griggs « Kiribati 'climate refugee' Ioane Teitiota faces deportation after New Zealand court ruling », *ABC News* (22 septembre 2015). Disponible au www.abc.net.au/news/2015-09-21/kiribati-climate-refugee-faces-deportation-from-new-zealand/6793144.

¹⁴ Voir le communiqué de presse des Nations Unies GA/114666 du 9 décembre 2013. Disponible au www.un.org/press/fr/2013/AG114666.doc.htm.

population, qui permettrait aux Tuvaluans d'éviter les conséquences d'une telle hausse, n'est pas une option envisagée.

28. En 2013, le Premier Ministre tuvaluan Enele Sopoaga a souligné que la réinstallation des Tuvaluans en vue d'éviter les conséquences d'une élévation du niveau de la mer ne devrait jamais être considérée comme une option, car elle est synonyme d'échec. Pour Tuvalu, il pense qu'il est vraiment nécessaire de mobiliser l'opinion publique dans le Pacifique et le reste du monde, afin qu'elle en appelle à ses législateurs et à leur sens moral pour qu'ils prennent les bonnes décisions¹⁵. Le 29 septembre 2013, le Vice-Premier-Ministre Vete Palakua Sakaio a terminé son allocution prononcée lors du débat général de la soixante-huitième session de l'Assemblée générale en lançant un appel à la communauté internationale : « Veuillez sauver Tuvalu contre le changement climatique. Sauvez Tuvalu afin de vous sauver et de sauver le monde¹⁶ ».

29. Bien que Tuvalu ait mis en place un programme national d'adaptation aux changements climatiques, un plan d'action global dans lequel les dirigeants envisagent sérieusement et acceptent de réduire les émissions de carbone qui accentuent le rythme des changements climatiques et le réchauffement planétaire s'impose.

30. Kiribati et Tuvalu, deux des pays les plus vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques, ont activement participé aux efforts diplomatiques internationaux entrepris pour lutter contre l'évolution du climat, notamment dans le cadre de la Convention-Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Kiribati et Tuvalu sont également membres de l'Alliance des petits États insulaires, une organisation intergouvernementale regroupant des pays aux zones côtières peu élevées et des petits États insulaires qui a pour mission de faire entendre les voix des petits États insulaires en développement dans le débat sur le réchauffement climatique.

31. Si l'évolution du climat figurait parmi les thèmes prioritaires à l'ordre du jour du quarante-sixième sommet des dirigeants du Forum des îles du Pacifique organisé en septembre 2015, à Port Moresby, en Papouasie-Nouvelle-Guinée, le débat qui s'en est suivi et l'importance relative accordée à la question n'ont pas permis au groupe des îles du Pacifique d'adopter une position commune solide à la vingt et unième session de la Conférence des Parties à la Convention-Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques qui s'est tenue à Paris en novembre et décembre 2015.

C. Papouasie-Nouvelle-Guinée : exploitation des ressources minérales des fonds marins

32. La Papouasie-Nouvelle-Guinée est dotée de riches ressources naturelles, notamment de minéraux, de ressources renouvelables, de forêts et d'une vaste faune et flore marines. Ces richesses minérales s'étendent jusqu'aux fonds marins. En collaboration avec d'autres États, la Papouasie-Nouvelle-Guinée est actuellement

¹⁵ Voir Radio New Zealand International, « Relocation for climate change victims is no answer, says Tuvalu PM », 3 septembre 2013. Disponible au www.radionz.co.nz/international/pacific-news/220781/relocation-for-climate-change-victims-is-no-answer,-says-tuvalu-pm.

¹⁶ Allocution disponible au http://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/68/TV_en.pdf.

engagée dans des projets d'extraction de pétrole et de gaz gérés par Exxon Mobil. De nombreux autres projets d'exploration ont été proposés en Papouasie-Nouvelle-Guinée. Si l'exploitation minière est plébiscitée pour les avantages économiques qu'elle procure, les populations autochtones de Papouasie-Nouvelle-Guinée n'ont tiré aucun bénéfice tangible après plusieurs décennies d'exploitation des gisements terrestres, mais sont en revanche directement touchées par les catastrophes écologiques, comme le déversement des résidus miniers de la mine de nickel de Ramu dans les rivières.

33. Les violations des droits de l'homme commises par les sociétés transnationales, qui détiennent les permis d'exploitation dans les coentreprises formées avec le gouvernement, ne font qu'accentuer ces problèmes, notamment lorsqu'il y a des déséquilibres en matière de pouvoir et qu'aucun réel moyen de recours n'est prévu. Dans de telles situations, il a été suggéré que :

Un mécanisme de recours efficace et axé sur les droits devrait s'efforcer de prendre en compte les déséquilibres structurels inhérents en matière de pouvoir. Les entreprises multinationales peuvent souvent exercer un pouvoir considérable sur les États, les communautés locales et les individus touchés par leurs opérations. Pour atténuer les risques, ...des garanties très strictes doivent être mises en place afin de rééquilibrer le pouvoir de négociation entre les entreprises et les détenteurs de droits¹⁷.

Dans le cas présent, les détenteurs de droits sont les populations autochtones. Il n'est pas surprenant que les communautés locales de Papouasie-Nouvelle-Guinée et, plus largement, celles de la région du Pacifique, manifestent contre l'exploitation des ressources minérales des fonds marins et qu'elles aient adressé au Gouvernement une pétition de plus de 24 000 signatures pour que cesse l'exploitation expérimentale¹⁸.

34. L'exploitation des ressources minérales des fonds marins est un processus qui consiste à extraire des dépôts minéraux des fonds océaniques. Traditionnellement, les ressources étaient extraites au moyen de pompes hydrauliques à aspiration ou de dragues à godets¹⁹. Cependant, malgré les progrès technologiques réalisés dans ce domaine, les recherches et les connaissances scientifiques sur le caractère biophysique unique des grands fonds marins et l'impact de l'exploitation des ressources minérales de ces fonds sont très limitées. Par conséquent, il existe relativement peu d'informations concernant les dégâts éventuels que pourraient entraîner les activités d'exploitation proposées sur l'environnement²⁰.

¹⁷ Voir Columbia Law School Human Rights Clinic et Harvard Law School International Human Rights Clinic, *Righting Wrongs? Barrick Gold's Remedy Mechanism for Sexual Violence in Papua New Guinea: Key Concerns and Lessons Learned* (Novembre 2015), p. 3. Disponible au <http://hrp.law.harvard.edu/wp-content/uploads/2015/11/FINALBARRICK.pdf>.

¹⁸ Tina Hunter et Madeline Taylor, « Deep seabed mining in the South Pacific », note de synthèse préparée pour le Centre for International Minerals and Energy Law (n.d.). Disponible au www.law.uq.edu.au/documents/cimel/Deep-Sea-Bed-Mining-in-the-South-Pacific.pdf.

¹⁹ Voir New Zealand, Petroleum and Minerals, *Seabed mining factsheet*, dernière mise à jour le 7 octobre 2014. Disponible au www.nzpam.govt.nz/cms/iwi-communities/government-role/doc-library/seabed-mining-factsheet.pdf.

²⁰ Voir Robert Makgill et Ana P. Linhares, « Deep seabed mining regulation in the Pacific », *LawTalk*, n° 869 (16 juillet 2015). Disponible au www.lawsociety.org.nz/lawtalk/lawtalk-archives/lawtalk-869/deep-seabed-mining-regulation-in-the-pacific.

35. L'ampleur des perturbations et l'impact sur l'écologie locale des fonds marins dépendent de nombreux facteurs, dont la superficie de la zone exploitée, les méthodes d'extraction et de dépôt utilisées, les types de sédiments présents sur les fonds marins et l'exposition de la zone aux perturbations naturelles provoquées par les courants et les vagues. Parmi les incidences négatives de l'exploitation des fonds marins sur l'environnement, il convient de citer la perturbation des habitats marins, les panaches sédimentaires créés lors du déversement des résidus, les effets néfastes sur les mammifères marins et les stocks halieutiques, tels que le bruit et les vibrations, la formation de vagues et l'érosion¹⁹, ainsi que les effets sur les intérêts existants, tels que les droits des peuples autochtones.

36. Des questions importantes restent également sans réponse concernant les impacts socioculturels et environnementaux de l'exploitation des ressources minérales des fonds marins et les données scientifiques sous-jacentes. L'industrie et les gouvernements ont renoncé au principe de précaution et à toute prétention d'établir un équilibre entre la recherche du profit, la conservation, les droits de l'homme, les connaissances scientifiques et le développement durable. L'exploitation expérimentale s'accélère sans avoir pu bénéficier d'un débat scientifique adéquat ou d'un dialogue public préalable et d'une réelle participation des collectivités, et ces lacunes ne font qu'aggraver la situation lorsque les activités interviennent dans des territoires autochtones.

D. Nouvelle-Zélande ou *Aotearoa* : vivre dans le respect de l'environnement selon le *tikanga* Maori

37. À l'instar des autres peuples autochtones, les Maoris de Nouvelle-Zélande ont une connexion spirituelle avec l'océan et leur environnement. Leur manière de percevoir l'environnement et les ressources naturelles, comme les poissons dans la mer et le climat, est issue de la cosmologie maorie qui régit le comportement des Maoris vis-à-vis de leur environnement. Ils considèrent que les objets animés et inanimés sont non seulement interdépendants mais qu'ils ont également un lien de parenté. Ce concept de parenté (*whanaungatanga*) étend donc les obligations aux relations non-humaines. Dans la conception que les Maoris se font du monde, les choses et les êtres sont tous liés et devraient faire preuve de respect les uns envers les autres. Les Maoris sont donc persuadés que s'ils veillent sur *Papatuanuku* ou la Terre mère, elle veillera à son tour sur eux, conformément à la notion de *kaitiaki* ou de protecteur. L'objectif de la culture maorie ou du *tikanga* Maori est de parvenir à un équilibre avec l'environnement et au sein de la communauté.

38. Les concepts du *tikanga* Maori sont reconnus dans plusieurs textes juridiques nationaux. Par exemple, lors d'une demande d'autorisation pour entreprendre des activités ayant un impact sur l'environnement, le concept de *kaitiakitanga* ou de protection doit être satisfait avant que l'activité ne soit approuvée²¹. Par ailleurs, la notion de *rahui* ou de *tapu*, un outil permettant de restreindre ou d'interdire temporairement l'accès à une zone ou à une ressource, telle que le poisson, pour permettre sa régénération, fait l'objet d'un règlement relatif à la pêche²². En outre,

²¹ New Zealand, Resource Management Act (1991), sect. 7.

²² Voir la loi sur les pêches de la Nouvelle-Zélande, Fisheries Act (1996), sections 186A et B; et le règlement relatif à la pêche Fisheries (Kaimoana Customary Fishing) Regulations (1998).

la *taiapure*²³ est une zone qui a été gérée de manière traditionnelle et qui s'apparente à une réserve marine. La *taiapure* est un concept qui figure également dans le règlement relatif à la pêche. Ce fut donc une déception lorsque le Gouvernement néo-zélandais a annoncé, en septembre 2015, devant l'Assemblée générale, la création de l'un des plus vastes sanctuaires océaniques au monde dans les eaux entourant les îles Kermadec, au nord de la Nouvelle-Zélande, sans pour autant tenir compte de l'existence de la *taiapure*²⁴.

39. Bien que louable, l'inclusion des concepts maoris fait également l'objet de critiques. L'incorporation des concepts maoris dans les lois permet de reconnaître et de promouvoir l'identité culturelle maorie dans le cadre législatif²⁵; cependant, il n'y a aucun lien entre l'adoption des lois nationales et le *tikanga* Maori. La doctrine de la souveraineté parlementaire n'oblige aucunement le Parlement à tenir compte du *tikanga* Maori avant d'adopter des lois. Par ailleurs, lorsque le *tikanga* est pris en compte dans la législation, ce n'est souvent qu'un seul critère qui doit être satisfait ou qui est retenu par les décideurs. Lorsqu'on examine un seul aspect du *tikanga*, en l'extirpant de son contexte, on risque de mal l'interpréter. De même, ce sont les décideurs qui déterminent si oui ou non les critères retenus pour la définition du *tikanga* sont satisfaits.

40. D'aucuns suggèrent qu'une meilleure prise en compte et intégration des principes culturels autochtones dans les politiques et les activités des organisations du système des Nations Unies, telles que l'Autorité internationale des fonds marins et ONU-Océans, permettraient non seulement de parvenir à un développement durable, mais également à la réalisation des droits énoncés dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, et peut-être de réagir prestement aux défis environnementaux engendrés par les changements climatiques. Mais les peuples autochtones n'occupent pas une place centrale dans le système des Nations Unies puisqu'en dépit des droits intrinsèques dont ils disposent indéniablement vis-à-vis des océans, des fonds marins et de leur environnement, ils ne sont pas directement représentés au sein d'ONU-Océans et de l'Autorité internationale des fonds marins. Ainsi, les peuples autochtones doivent plutôt compter sur leurs États et gouvernements respectifs, dont les représentants ne sont jamais des autochtones²⁶.

VI. Conclusion

41. Les États insulaires du Pacifique sont les plus vulnérables aux impacts des changements climatiques. Traditionnellement, les peuples autochtones du Pacifique ont géré leur environnement, y compris les océans, les fonds marins et les environs, de manière durable, pour le bien de tous les peuples et des générations à venir.

42. Les liens intrinsèques qui unissent les peuples autochtones aux océans, aux fonds marins et à leur environnement sont clairement énoncés dans la Déclaration

²³ Nouvelle-Zélande, Fisheries Act (1996), sections 174-185.

²⁴ John Key, « PM announces Kermadec Ocean sanctuary », communiqué de presse du 29 septembre 2015 sur le site web officiel du Gouvernement de la Nouvelle-Zélande. Disponible au www.beehive.govt.nz/release/pm-announces-kerma-dec-ocean-sanctuary.

²⁵ Arnu Turvey, « Te ao Māori in a 'sympathetic' legal regime: the use of Māori concepts in legislation », *Victoria University of Wellington Law Review*, vol. 40, n° 2 (octobre 2009).

des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, y compris le droit à la gouvernance. Toute activité, telle que l'exploitation des ressources minérales des fonds marins, intervenant dans les terres qu'ils occupent ou possèdent et utilisent traditionnellement, exige leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause. En conséquence, les États ont l'obligation de reconnaître et de protéger les terres et les ressources, de fournir des mécanismes de recours efficaces et de prendre des mesures pour atténuer les effets négatifs éventuels sur les conditions de vie, la santé, la culture et l'économie des populations autochtones. Les peuples autochtones ont le droit inhérent de protéger et de préserver leur environnement, y compris les océans et les fonds marins, et les États sont tenus de prendre des mesures pour garantir ces droits.

43. L'action et l'inaction actuelles, et les contrats approuvés par l'Autorité internationale des fonds marins et ONU-Océans, montrent que les droits des peuples autochtones ne sont ni reconnus ni pris en compte et que ces derniers ne sont pas inclus dans les prises de décisions. Compte tenu de la philosophie sous-jacente du développement durable à laquelle adhèrent les peuples autochtones, il est impératif d'intégrer leurs droits et de ne plus les ignorer²⁷.

VII. Recommandations

44. Compte tenu de l'action ou de l'inaction des organisations et des institutions du système des Nations Unies ayant un impact sur les peuples autochtones, divers mécanismes devraient être mis au point afin de faciliter la pleine participation des peuples autochtones aux prises de décisions stratégiques concernant les océans. Lorsqu'une activité a un impact direct sur les peuples autochtones, il est nécessaire d'obtenir leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause.

45. Il est donc recommandé que, à l'instar de la Banque mondiale, les organisations et les institutions telles qu'ONU-Océans, l'Autorité internationale des fonds marins et l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) accordent une place aux membres de l'Instance permanente et aux experts autochtones indépendants au sein des processus de prises de décisions pour permettre aux peuples autochtones de contribuer réellement aux décisions qui affectent leur vie et leur environnement²⁸.

²⁶ Ainsi, le Président de l'Autorité internationale des fonds marins, Peter Thompson, est né à Fiji, mais n'est pas un autochtone fidjien.

²⁷ Voir la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, art. 31.

²⁸ Il convient de noter l'initiative mise en place par le Programme de développement des Nations Unies pour que les peuples autochtones puissent faire entendre leur voix à la vingt et unième session de la Conférence des Parties à la Convention-Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, qui s'est tenue à Paris en décembre 2015. Disponible au www.undp.org/content/undp/en/home/presscenter/pressreleases/2015/11/11/indigenous-people-take-steps-to-have-a-voice-in-cop21.html