



**Convention internationale
sur l'élimination
de toutes les formes
de discrimination raciale**

Distr.
GÉNÉRALE

CERD/C/SR.1324
16 juillet 1999

Original : FRANÇAIS

COMITÉ POUR L'ÉLIMINATION DE LA DISCRIMINATION RACIALE

Cinquante-quatrième session

COMPTE RENDU ANALYTIQUE DE LA 1324ème SÉANCE

tenue au Palais des Nations, à Genève,
le lundi 15 mars 1999, à 10 heures

Président : M. ABOUL-NASR
puis : M. DIACONU

SOMMAIRE

PRÉVENTION DE LA DISCRIMINATION RACIALE, DONT MESURES D'ALERTE RAPIDE ET
PROCÉDURE D'ACTION URGENTE (suite)

- Examen de la situation en Australie (suite)

Le présent compte rendu est sujet à rectifications.

Les rectifications doivent être rédigées dans l'une des langues de travail. Elles doivent être présentées dans un mémorandum et être également incorporées à un exemplaire du compte rendu. Il convient de les adresser, une semaine au plus tard à compter de la date du présent document, à la Section d'édition des documents officiels, bureau E.4108, Palais des Nations, Genève.

Les rectifications aux comptes rendus des séances publiques du Comité seront groupées dans un rectificatif unique qui sera publié peu après la session.

La séance est ouverte à 10 h 15.

PRÉVENTION DE LA DISCRIMINATION RACIALE, DONT MESURES D'ALERTE RAPIDE ET PROCÉDURE D'ACTION URGENTE (point 3 de l'ordre du jour) (suite)

Examen de la situation en Australie (CERD/C/347) (suite)

1. Sur l'invitation du Président, la délégation de l'Australie reprend place à la table du Comité.

2. M. ORR (Australie) répond dans l'ordre initial aux questions qui ont été posées à la délégation australienne par le Rapporteur spécial, Mme McDougall. Il dit qu'il n'y a pas de désaccord entre les vues du Rapporteur et celles de l'Australie sur plusieurs points importants. L'arrêt Mabo, adopté par la Haute Cour en 1992, a reconnu effectivement pour la première fois les droits fonciers des peuples autochtones d'Australie et a été confirmé par la Native Title Act (loi sur les droits fonciers autochtones, ou loi NTA), promulguée par le Gouvernement et le Parlement australiens en vue de protéger ces droits. Cette loi a été modifiée par la Native Title Amendment Act (loi portant modification de la loi sur les droits fonciers autochtones, ou loi d'amendement) de 1998. En ce qui concerne les effets de l'arrêt Wik de 1996, à savoir qu'un bail de pâturage n'éteint pas nécessairement les effets d'un droit foncier autochtone reconnu dans la loi NTA et peut coexister avec un tel droit, il rappelle la règle selon laquelle, lorsqu'il y a une incompatibilité entre des droits fonciers autochtones et les droits d'un titulaire de bail de pâturage, les droits de ce dernier ne l'emportent que dans la mesure de l'incompatibilité. L'arrêt Wik et d'autres décisions ultérieures ont été adoptés pour éviter qu'une extinction partielle de droits fonciers autochtones ne devienne permanente et pour remédier au fait que des droits fonciers autochtones qui étaient encore en vigueur soient supplantés par les droits des éleveurs.

3. S'agissant de la portée des droits des titulaires de baux de pâturage, le Gouvernement australien pense que l'arrêt Wik a créé des incertitudes en affirmant que ces droits n'éteignent pas nécessairement les droits autochtones et peuvent coexister avec ces derniers. De plus, les droits des éleveurs sont très mal définis et comportent des variations parfois importantes. Dans certaines parties du territoire, ils ne couvrent que les activités de pâturage tandis que dans d'autres, ils autorisent une vaste gamme d'activités parfois importantes d'agriculture intensive, de sylviculture et de pisciculture. Les droits des titulaires de droits fonciers autochtones n'y sont pas mieux définis car l'arrêt n'offre pas de précisions sur les titulaires des droits fonciers autochtones ou le contenu des droits en question, de telle sorte que les relations entre les deux ensembles de droits - droits fonciers autochtones et droits des titulaires de baux de pâturage - sont imprécises. La loi NTA a été promulguée sans envisager la coexistence entre les droits qu'elle protège et ceux découlant des baux de pâturage, et ne comporte donc aucune disposition pour résoudre ce problème. C'est pourquoi il est arrivé qu'une décision contraire à l'arrêt Wik soit adoptée. Les importantes incertitudes soulevées par cet arrêt ont suscité de vifs débats publics et politiques en Australie.

4. En réponse aux questions de Mme McDougall concernant la validation d'actes invalidés en vertu de la loi NTA, M. Orr confirme que de nombreuses mesures qui ont été validées en vertu de la loi modifiant la loi NTA auraient pu être considérées comme invalides en vertu de l'arrêt Wik. Il explique que la loi NTA comportait d'importantes mesures de protection des droits autochtones ainsi que des restrictions contre les décisions éventuelles du Gouvernement d'octroyer des permis d'extraction minière, lesquels devaient faire l'objet d'une procédure de négociation. Dans la période antérieure, on avait présumé que ce type de cession concernait principalement les terres de la Couronne, lesquelles relevaient automatiquement de la procédure de négociation, et que les droits fonciers autochtones sur des terres cédées au titre de baux de pleine propriété étaient éteints, y compris sur des terres cédées au titre de bail de pâturage. On avait donc jugé qu'il n'était pas nécessaire de mettre en oeuvre la procédure de négociation avant de délivrer des permis d'extraction minière sur des terres faisant l'objet de baux de pâturage. L'arrêt Wik a considéré que cette présomption était sans fondement car des droits autochtones pouvaient exister sur des terres soumises à de tels baux, et que certaines cessions, n'ayant pas fait l'objet du processus de négociation, pouvaient être considérées comme invalides.

5. Le Rapporteur a demandé pourquoi le Gouvernement n'avait pas fait procéder à une analyse cas par cas des cessions et si la validation globale exprimée dans la loi d'amendement n'était pas incompatible avec ces décisions. M. Orr répond que rien dans l'arrêt Wik n'exige une analyse de chaque décision et que le Gouvernement a estimé qu'il fallait valider les mesures qui avaient été prises en supposant qu'il n'existe pas de droits autochtones sur les terres soumises à bail de pâturage avant l'arrêt Wik. De la sorte, les cessions faites irrégulièrement mais de bonne foi par des tierces parties devraient être validées en vertu de la loi d'amendement, mais en veillant à atténuer au maximum les incidences de la validation sur les droits fonciers autochtones. C'est pourquoi le Gouvernement a prévu un régime de notification pour les permis d'extraction minière susceptibles d'être remis en cause, qui a été incorporé dans la loi d'amendement à la demande des groupes autochtones et aborigènes. Des indemnisations sont versées aux titulaires de droits fonciers autochtones dont les droits sont affectés par des concessions qui ont été revalidées après avoir été déclarées invalides. En tout état de cause, l'octroi de concessions minières n'entraîne pas l'extinction de droits fonciers autochtones, les droits sur les terres concédées étant restitués aux titulaires dès que les activités d'extraction minière sont terminées. Le régime de validation est donc compatible avec la Recommandation générale XXXIII (51) du Comité concernant les populations autochtones car il prévoit des mesures de restitution et d'indemnisation.

6. Le nouveau régime de validation a une portée beaucoup plus limitée que celui de 1993 qui régissait toutes les cessions de terres réalisées en Australie depuis 1798, car il ne porte que sur les actes effectués pendant la période 1993-1996 et sur les terres cédées en vertu de baux de pâturage.

7. Mme McDougall a demandé si le Gouvernement et les mineurs n'avaient pas été imprudents en octroyant ou en prenant des concessions pendant la période considérée sans se soumettre à la procédure relative aux droits fonciers autochtones ni tenir compte des mises en garde du Commissaire à la justice sociale. M. Orr répond que le Gouvernement a agi conformément à l'opinion

juridique générale - notamment aux opinions ou décisions de la Haute Cour, de la Cour fédérale, du Tribunal national des droits fonciers autochtones et de parlementaires éminents - ainsi qu'au préambule et à l'article 47 de la loi NTA, selon lesquels les droits fonciers autochtones n'étaient pas applicables aux terres faisant l'objet de baux de pâturage.

8. Mme McDougall a estimé que le régime de validation était discriminatoire car il concernait exclusivement les actes affectant des droits fonciers autochtones sans offrir aucun avantage compensatoire. M. Orr rejette toute présomption de discrimination car la loi NTA elle-même, dont le régime fait partie, ne traite que des droits fonciers autochtones, ce qui ne saurait être considéré comme une discrimination à l'égard des droits fonciers autochtones. Le fait que le régime de validation ne concerne que les actes effectués pendant la période 1993-1996 ne constitue pas non plus une discrimination, pas plus que le fait que seules peuvent être validées les cessions conclues de bonne foi dans l'ignorance des textes de loi ou à cause de l'imprécision des dispositions légales applicables. Le Gouvernement est donc d'avis que la loi NTA continue de fournir des protections et des avantages compensatoires importants aux titulaires de droits fonciers autochtones.

9. Mme McDougall et d'autres membres du Comité se sont intéressés au régime d'indemnisation. M. Orr indique que la politique du Gouvernement australien a pour but de préciser quels droits autochtones sont frappés d'extinction et ceux qui ne le sont pas et qui peuvent être réclamés, en mettant en place un système garantissant la certitude, la prévisibilité et la légitimité des objectifs, fondé sur les arrêts Mabo et Wik.

10. M. Orr répond par l'affirmative à la question de savoir si les dispositions de la *common law* constituent une discrimination. C'est pourquoi la loi NTA a pour but d'empêcher toute nouvelle extinction de droits fonciers autochtones résultant de la cession de baux en pleine propriété, par des dispositions beaucoup plus efficaces que celles de la *common law*. La loi NTA n'est pas orientée vers le passé mais vise plutôt à fixer des règles précises tournées vers l'avenir et à atténuer certains effets de la *common law*. Son article 47 permet aux titulaires de droits fonciers autochtones de réclamer des terres même dans des cas où leurs droits sont éteints en vertu de la *common law*, et même lorsque l'extinction a été confirmée par le régime de confirmation. Ils peuvent en outre réclamer des droits sur des terres concédées en pleine propriété dont les titres de cession n'existent plus et en obtenir la restitution.

11. S'agissant de savoir pourquoi les tribunaux n'ont pas la possibilité d'examiner les affaires individuellement, le Représentant de l'Australie dit qu'il faudrait en pareil cas que les tribunaux de *common law* examinent quelque 60 000 baux comprenant 600 catégories dans des procès non seulement longs et coûteux mais aussi contradictoires et qui entraîneraient de profondes divisions dans les communautés rurales du pays. De surcroît, comme les requérants autochtones perdraient généralement les procès en invoquant les arrêts Wik et Mabo, le Gouvernement préfère s'appuyer sur la loi d'amendement qui, conformément à ces arrêts, confirme l'extinction des droits autochtones sur 21 % seulement du territoire australien. Les réclamations des autochtones peuvent donc porter sur les 79 % restants du territoire selon des règles justes et rationnelles. Cette voie permet d'utiliser le Fonds pour la terre,

qui a été doté de 1,3 milliard de dollars afin de permettre aux autochtones de racheter des terres sur lesquelles l'extinction de leurs droits a été confirmée. Le Gouvernement considère que ce système de rachat en accord avec les titulaires de concessions est préférable à la voie judiciaire.

12. En ce qui concerne la question posée par Mme McDougall au sujet de l'affaire Miriuwung et Gajerrong, M. Orr dit que la plupart des terres concernées sont des terres faisant l'objet de baux de pâturage. Le Gouvernement considère que la décision prise en l'espèce n'est pas conforme aux arrêts Wik et Mabo et qu'elle est susceptible d'appel.

13. Mme McDougall et M. Banton ont également demandé si le régime de confirmation ne privait pas les titulaires de droits fonciers autochtones de leurs droits. Le Gouvernement australien répond par la négative. Ce régime ne fait que reconnaître que les droits fonciers autochtones sont éteints en vertu des cessions de baux de pâturage et des baux en pleine propriété concernant 21 % des terres, effectuées au cours des 200 dernières années. Le Gouvernement australien ne pense pas que cette position, fondée sur l'histoire, soit incompatible avec les dispositions de la Convention et avec la Recommandation générale XXIII du Comité concernant les droits des populations autochtones. Il se reconnaît une certaine obligation, en vertu de la Convention, de faciliter la restitution de droits à des autochtones lorsque cela est possible et d'empêcher de nouvelles extinctions de droits autochtones, sauf avec l'accord des titulaires de tels droits ou dans le cadre d'une procédure d'acquisition non discriminatoire (par. 45), conformément aux différentes dispositions prévues dans la loi NTA.

14. En ce qui concerne le régime de production primaire, M. Orr dit que le système en place a pour but de parvenir à un équilibre entre les droits des titulaires de droits fonciers autochtones et ceux des titulaires de baux de pâturage. La loi NTA fixe des règles fondamentales au sujet des activités que les titulaires de baux de pâturage sont autorisés à exercer et définit un régime d'indemnisation des titulaires de droits fonciers autochtones affectés par ces activités. Elle prévoit surtout qu'un titulaire de bail ne peut pas mener des activités étrangères au secteur primaire ni convertir son titre en bail exclusif ou en bail en pleine propriété.

15. La loi NTA reconnaît aux titulaires de droits fonciers autochtones le droit d'accès aux terres et le droit de négocier des régimes de substitution ainsi que d'autres avantages et protections. Sachant que ni la *common law* ni le CERD n'exige qu'une position prééminente soit donnée aux titulaires de droits fonciers autochtones sur les terres faisant l'objet de baux de pâturage, l'Australie pense que la loi NTA établit un équilibre entre deux ensembles d'intérêts concomitants : les droits légitimes des titulaires de baux de pâturage de mener leurs activités et la protection des liens importants entre les titulaires de droits fonciers autochtones et la terre. Comme le Gouvernement ne serait pas en mesure d'établir un ensemble complet de règles fixant les modalités de la coexistence de ces deux groupes sur les terres, il les incite à conclure des accords en ce sens en promulguant différentes dispositions visant à leur faciliter la tâche.

16. M. Orr explique par ailleurs que le droit de négocier est protégé par la loi, qu'il est doté d'un caractère particulier et qu'il est reconnu aux titulaires de droits fonciers autochtones. La loi d'amendement de 1998 a effectivement supprimé l'exercice de ce droit dans certains domaines, mais pas dans ceux qu'a mentionnés Mme McDougall. Cela ne veut pas dire que les détenteurs de droits fonciers autochtones n'ont plus de droits mais que, lorsque ces droits ont été éteints, des procédures doivent être mises en place afin de répondre aux intérêts des autochtones. Par exemple, la loi d'amendement a supprimé le droit de négocier pour ce qui concerne les activités d'exploration et d'extraction minières sur les terres des autochtones et pour certains droits des baux de pâturage, mais des protections particulières ont toutefois été expressément mises en place. Le représentant déclare qu'un recours en médiation a été instauré en cas de litige et qu'une personne indépendante a été nommée afin de procéder aux auditions sur ces questions. Les personnes lésées ont été dédommagées et des sites protégés créés. Durant la négociation du texte de loi de 1998, de nombreuses propositions d'amendement ont été soumises par les représentants des autochtones et une solution de compromis a été trouvée, compte tenu des besoins exprimés par les détenteurs de droits fonciers autochtones. Le Gouvernement australien a beaucoup fait pour s'assurer que les droits de négocier seraient respectés et que, lorsqu'ils étaient supprimés, des protections et des normes suffisantes en matière de dédommagemens avaient été mises en place.

17. M. Orr déclare en outre que des consultations élargies ont été menées depuis 1997 avec les représentants des aborigènes, mais aussi avec les représentants d'autres groupes minoritaires, dans le cadre du processus d'examen de la loi d'amendement. Tout au long de ce processus, auquel le premier Ministre a directement participé, le Gouvernement s'est constamment dit prêt à discuter du projet d'amendement. En conséquence, un certain nombre des préoccupations des autochtones a été pris en compte. Plusieurs groupes de travail ont été créés, auxquels participaient les représentants des titulaires des droits fonciers autochtones qui ont ainsi pu faire part de leurs vues aux parlementaires chargés d'amender la loi de 1993.

18. Les autochtones n'ont pas vu leurs droits amputés. Toutes les questions discutées ici ont été évoquées lors du débat public et du processus parlementaire sur ce point. Il est toutefois vrai que le consentement des autochtones et des aborigènes n'a pas été obtenu avant l'adoption de la loi d'amendement de 1998. L'Australie le regrette mais il convient de rappeler que le Gouvernement a tenté de faire passer la loi d'amendement par consensus. Cela n'a pas été possible et le Gouvernement a dû promulguer les lois qui lui paraissaient convenables. L'Australie estime qu'il importe de réaliser également un équilibre entre les droits fonciers autochtones et les autres, et qu'il faut répondre aux aspirations des détenteurs de baux et des exploitants miniers.

19. Soulignant que Mme McDougall a posé de nombreuses questions au sujet de la relation entre les droits fonciers autochtones et la loi sur la discrimination raciale, le représentant explique que rien dans la loi d'amendement n'affecte l'application de la loi de 1975 sur la discrimination raciale. Cette question a été examinée par la Haute Cour, qui a conclu qu'en cas d'incompatibilité entre une loi contenant des règles spécifiques et

une loi contenant des règles générales, le spécifique devait l'emporter sur le général. En l'espèce, le Gouvernement australien estime qu'il faut étudier les dispositions spécifiques de la loi sur les droits fonciers autochtones et ensuite s'enquérir de leur conformité à la loi sur la discrimination raciale. Le Gouvernement estime qu'il n'est pas approprié de donner la prééminence à la loi sur la discrimination raciale sur le nouvel article 7 de la loi de 1998.

20. L'Australie reconnaît par ailleurs ses obligations aux termes des articles 2 et 5 de la Convention et la nécessité de reconnaître l'égalité entre les différents groupes raciaux. Mais l'Australie, pour qui il existe une égalité de fond et une égalité de forme, estime qu'il convient de traiter de manière différente des choses qui sont, par nature, différentes. Il faut évaluer les différentes situations et décider, au cas par cas, quel est le traitement le plus approprié en l'espèce.

21. Mme McDougall semble penser que la loi d'amendement de 1998 constitue une discrimination à l'encontre des aborigènes australiens. Le Gouvernement australien n'est pas du tout de cet avis. En revanche, il est vrai que l'équilibre réalisé par l'arrêt *Wik* entre les divers intérêts en présence, c'est-à-dire entre les droits fonciers autochtones et les droits des titulaires de baux de pâturage, est délicat et complexe. Il est également vrai que certaines dispositions de cet arrêt, notamment celles qui traitent de la validation et de la valorisation, avantagent certains intérêts et qu'il eût été possible d'agir autrement. L'Australie admet à cet égard qu'il aurait été possible de laisser une plus grande marge de manœuvre aux tribunaux, notamment pour ce qui concerne les mesures à prendre dans les cas de baux de pâturage. Mais ce n'est pas parce qu'une solution a été préférée à une autre que cela signifie que les aborigènes ont été victimes d'une quelconque discrimination raciale.

22. Le représentant juge qu'il est faux de dire que la loi d'amendement va à l'encontre des intérêts des aborigènes. Au contraire, cette loi a eu des retombées bénéfiques pour eux, attendu qu'ils peuvent désormais présenter des réclamations, qui sont en général satisfaites, notamment lorsque des clauses de droits fonciers sans condition ne s'appliquent plus. La loi de 1998 autorise l'achat de certaines terres, même lorsque les droits fonciers ont été éteints. Une part importante des 79 % de terres auxquelles les aborigènes ont droit sur le territoire australien a déjà été octroyée et 190 demandes de restitution ont d'ores et déjà été déposées. La loi de 1998 a également institué de nombreux organes représentatifs afin d'aider les requérants autochtones à parvenir à un accord avec les administrations locales ou les exploitants miniers. Ces organes, qui sont financés par le Gouvernement fédéral, privilégient la médiation.

23. De nouvelles dispositions ont été adoptées car le Gouvernement est favorable au consensus en matière de droits fonciers autochtones. Cela a permis de protéger les activités dans les pâturages à bail mais aussi d'indemniser les détenteurs aborigènes lorsque leurs droits ont été affectés. Des dédommagements non monétaires ont été octroyés, tels que des avantages fonciers.

24. Le PRÉSIDENT remercie la délégation australienne pour ces précisions mais souhaite qu'elle accorde la même importance aux questions posées par Mme McDougall qu'à celles posées à la séance précédente par d'autres experts. Il cède la parole aux membres du Comité souhaitant faire part de leurs commentaires à la délégation.

25. M. van BOVEN reste perplexe en dépit des explications de la délégation australienne. Les questions à l'étude sont extrêmement complexes, et ce d'autant plus que tous les experts ne sont pas forcément au fait du système du *common law*. L'expert rappelle que selon M. Orr, les droits fonciers autochtones seraient reconnus et protégés sur 79 % des terres australiennes, tandis qu'ils seraient éteints sur les autres 21 % du territoire. Quelle est la nature exacte de ces 79 % de terres ? Dans d'autres pays - Afrique du sud, ex-Rhodésie ou Amérique latine, par exemple - les colons ont acquis les meilleures terres et ont délaissé les plus stériles. Quelle est la qualité de ces terres par rapport aux 21 % restants ?

26. S'agissant de la question de l'égalité, M. van Boven déclare que le Gouvernement australien semble établir une différence entre une égalité de fond et une égalité de forme. La délégation australienne a donné une définition juridiquement très sophistiquée de l'égalité alors qu'il aurait mieux valu reconnaître explicitement que les aborigènes ont été marginalisés et désavantagés au fil des siècles. Ce à quoi ils avaient droit devrait être reconnu dans cette perspective.

27. M. van Boven rappelle que les questions de discrimination raciale affectent des êtres humains et qu'il ne sert à rien de vouloir masquer les problèmes par des variations sémantiques.

28. M. van Boven rappelle en outre que dans ses recommandations, en 1994, le Comité avait mis l'accent sur la question du consentement des populations autochtones pour tout ce qui avait trait aux droits fonciers. Or, le représentant de l'Australie vient d'expliquer que ce consentement n'a pu être obtenu lors de l'adoption de la loi d'amendement de 1998 et que le consensus n'a pas été possible, en dépit des très longs processus parlementaires et débat public engagés dans le pays. Si tel est le cas, quel a été le rôle des aborigènes et des autochtones dans ce processus ? Visiblement, le Gouvernement australien considère que la notion de consentement peut n'être qu'une simple aspiration, ce qui n'est pas du tout le point de vue du Comité.

29. Le représentant a déclaré que la loi d'amendement de 1998 avait deux objectifs principaux : d'une part faciliter la restitution des terres autochtones et, d'autre part, empêcher d'autres extinctions de titres sur les droits fonciers autochtones. Cela est parfaitement louable mais que veut dire exactement "faciliter la restitution" ? Si l'on s'en tient aux explications de la délégation, il semble que "faciliter la restitution" veuille dire que les aborigènes peuvent acheter ces terres. Or, en droit international, réparation vaut droit, c'est-à dire que ce qui a appartenu à un individu doit lui être restitué sans contrepartie. Est-ce ainsi que le Gouvernement australien entend la notion de restitution ?

30. Le PRÉSIDENT, s'exprimant en qualité de membre du Comité, dit qu'il s'associe pleinement aux remarques de M. van Boven. Les longues explications juridiques données par la délégation australienne lui ont semblé trop abstraites, trop éloignées de la réalité quotidienne des populations concernées. Ainsi qu'il avait déjà eu l'occasion de le souligner, le CERD n'est pas un tribunal.

31. Il aurait préféré pour sa part que la délégation se montre plus précise sur un certain nombre de points concrets comme, par exemple, la nature et l'origine des pressions qui s'exercent sur le Gouvernement pour l'empêcher d'engager des réformes (on peut supposer qu'elles sont le fait de la population blanche); les dispositions qui ont été prises, dans la pratique, pour "consulter" les aborigènes et essayer de parvenir à un consensus; ou encore les domaines dans lesquels ceux-ci bénéficient réellement d'une égalité de droits (- peut-on parler par exemple d'égalité en matière de droits économiques et sociaux ?).

32. Il craint que l'exposé savant de la délégation australienne - dont il reconnaît au demeurant la très haute tenue - ne cache une réalité plutôt préoccupante.

33. M. VALENCIA RODRIGUEZ dit que les réponses détaillées données par la délégation australienne ont aidé les membres du Comité à mieux comprendre la position du Gouvernement et les problèmes auxquels il est confronté. Cela n'empêche pas que le régime australien soit considéré comme discriminatoire par toute une partie de la population et pas seulement par les aborigènes. Il aimerait savoir si le Gouvernement serait prêt à entendre les arguments des opposants et à revoir sa position lors de réformes ultérieures. Dans l'affirmative, serait-t-il prêt aussi à ouvrir de nouvelles consultations pour essayer de trouver un consensus avec toutes les composantes de la société australienne, y compris les Aborigènes ? Une telle démarche constituerait à son avis la seule manière d'arriver à une solution satisfaisante.

34. M. SHAHI remercie le Gouvernement australien d'avoir répondu promptement à la demande d'informations complémentaires qui lui avait été adressée par le Comité sur un sujet juridique très complexe. Le rapport à l'examen et l'exposé de la délégation australienne ont bien éclairé la situation.

35. Toutefois, il voudrait revenir sur deux points. Premièrement, s'il a bien compris, la loi d'amendement de 1998 a eu pour effet de transférer aux gouvernements des États et des Territoires certaines compétences - notamment en matière de droits fonciers - qui appartenaient autrefois à l'Administration fédérale du Commonwealth d'Australie. Bien que l'on ait affirmé que cette décentralisation n'avait pas eu de conséquences sur la cohérence des décisions prises en matière de droits fonciers ou d'acquisition des terres, il se permet d'en douter. Or, la cohérence et l'uniformité sont des facteurs clefs pour l'application des dispositions de la Convention.

36. Deuxièmement, la délégation australienne n'a pas vraiment répondu à la question de savoir si la loi d'amendement érodait les dispositions de la loi sur la discrimination raciale de 1975. Il donne lecture, à cet égard, d'un passage du rapport adressé au secrétariat du Comité par l'ANTaR (Australians for Native Title and Reconciliation), une coalition regroupant

300 organisations australiennes. À la page 15 de ce rapport, il est dit en substance que les amendements de 1998 ont altéré la nature de la loi NTA au regard de l'application de la Convention [sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale]. On y affirme aussi que la loi telle que modifiée introduit des normes incompatibles avec les principes généraux de non-discrimination énoncés dans la loi sur la discrimination raciale et qui annulent implicitement ces principes lorsqu'ils s'appliquent aux droits fonciers autochtones.

37. La régression constituée par l'adoption de la loi d'amendement en ce qui concerne les droits fonciers autochtones est également analysée dans le rapport du Commissaire par intérim à la justice sociale pour les Aborigènes et les insulaires du détroit de Torres de la Commission australienne des droits de l'homme et de l'égalité des chances. Après avoir cité l'article 7 de la nouvelle loi, celui-ci conclut que l'article 7 modifié n'assure plus la protection des droits fonciers autochtones conformément aux normes générales d'égalité et de non-discrimination énoncées dans la loi sur la discrimination raciale.

38. Ces deux rapports concordants lui semblent très révélateurs et il bornera là ses remarques.

39. M. de GOUTTES dit que si l'on se reporte aux conclusions formulées par le Comité en août 1994 à l'issue de l'examen du précédent rapport de l'Australie, on est frappé par un très net changement de ton. Ces conclusions étaient globalement élogieuses à l'égard de l'État partie et, à l'époque, la décision prise par la Haute Cour dans l'affaire Mabo c. Queensland avait été considérée comme un progrès. On peut donc s'interroger sur ce qui s'est passé dans ce pays pour qu'une situation décrite comme plutôt favorable il y a cinq ans se détériore ainsi. Certes, en 1994, des germes de discorde avaient déjà été décelés par le Comité qui avait dénoncé la lenteur et la complexité des procédures auxquelles les aborigènes devaient se soumettre pour faire reconnaître leurs titres fonciers. Le Comité avait estimé que ces problèmes pouvaient devenir un "sujet de préoccupation". Mais, au vu de la dégradation actuelle de la situation, on est amené à se demander s'il n'y a pas eu un changement profond d'attitude au sein du Parlement et de l'opinion publique et quelles sont les pressions qui ont été exercées sur le Gouvernement pour qu'il modifie sa législation dans un sens défavorable aux autochtones.

40. Il aurait souhaité que la délégation australienne se montre plus franche et en dise davantage sur le contexte général dans lequel les nouveaux textes ont été adoptés. Beaucoup d'interrogations demeurent en effet à ce sujet.

41. En conclusion, il voudrait poser la même question que M. Valencia Rodriguez : le Gouvernement australien serait-il disposé à revoir sa position et à engager une véritable concertation avec les Aborigènes ?

42. M. YUTZIS dit que, bien qu'il ne soit pas juriste et encore moins spécialiste du *common law*, il s'est efforcé de suivre attentivement les explications juridiques données par la délégation australienne, car il est convaincu que le Comité sera appelé à s'occuper à nouveau du sujet à l'examen.

43. En ce qui concerne la représentation des communautés autochtones, il comprend bien qu'eu égard au contexte culturel et historique, la notion de "consentement éclairé" qui est normalement à la base de tout accord n'ait guère été applicable en l'espèce, comme le Gouvernement le reconnaît du reste aux paragraphes 28 et 29 du rapport. Mais, il regrette que la délégation de l'Australie n'ait pas donné davantage de détails sur les critères d'inscription au Registre des droits fonciers autochtones mentionnés aux paragraphes 34 et 35. Il regrette aussi qu'elle ne se soit pas étendue davantage sur ce qui s'était passé durant la "période transitoire" même si celle-ci est aujourd'hui révolue.

44. Il note que le représentant de l'Australie, après avoir expliqué dans un premier temps que les titres de propriété seraient restitués aux autochtones à expiration des concessions a dit ensuite que cette restitution interviendrait quand l'exploitation serait terminée. Il aimerait savoir laquelle de ces deux explications, est la bonne et, si c'est la seconde qui prévaut, qui décidera que l'exploitation est achevée.

45. Enfin, il aimerait avoir des précisions sur les raisons pour lesquelles ou envisage de supprimer le poste de Commissaire à la justice sociale pour les Aborigènes et les insulaires du détroit de Torres.

46. Mme SADIO ALI dit qu'étant donné que le Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, M. Maurice Glélé Ahanhanzo, n'a pas pu se rendre en Australie en 1998 comme prévu, le Comité a peu d'informations de première main sur une situation très complexe.

47. Aussi suggère-t-elle que l'expert chargé de l'examen de la situation en Australie, Mme McDougall, soit invitée à se rendre dans ce pays afin de pouvoir faire au Comité un rapport circonstancié.

48. Mme McDougall (Rapporteur spécial) voudrait simplement avoir un complément d'information sur un point précis : la délégation australienne a indiqué que les titres fonciers des autochtones pourraient leur être restitués "à expiration de la concession". Elle aimerait savoir quelle est, d'une manière générale, la durée des concessions minières.

49. M. Diaconu prend la présidence.

50. Le PRÉSIDENT invite la délégation australienne à répondre aux dernières questions posées.

51. M. GOLEDZINOWSKI (Australie) dit que, faute de temps, sa délégation a dû faire certains choix, et qu'étant donné que l'essentiel des questions qui lui avaient été posées - en particulier par le Rapporteur spécial - portaient sur les modifications de la législation, elle a donné la priorité aux explications juridiques.

52. Si peu de choses ont été dites sur l'historique ou ce que l'on a appelé "la période intermédiaire", c'est que ces questions avaient déjà été traitées en détail dans le précédent rapport soumis au Comité. La faute n'en incombe pas du tout au Gouvernement australien mais à la délégation qui a considéré que tous ces points étaient déjà acquis.

53. Répondant à M. Aboul-Nasr qui se demandait si en fait le Gouvernement australien n'avait pas cédé à la pression apparue à la suite de l'arrêt Wik, M. Goledzinowski explique que c'est tout le contraire qui s'est produit. Cet arrêt reconnaissait que des droits autochtones pouvaient encore être revendiqués sur des terres faisant l'objet de baux de pâturage. La réaction de la majeure partie de la population australienne a été de demander l'extinction des droits des autochtones et elle a exercé des pressions pour que le Gouvernement légifère en ce sens. C'est donc à la suite de nombreuses consultations engagées avec toutes les parties prenantes, y compris les représentants des populations autochtones, et d'un débat politique sans précédent quant à son ampleur et à sa durée, que le Gouvernement a choisi d'adopter ce qu'il pensait être un compromis. Cette solution n'a satisfait personne puisque aucun consensus ni de la part des représentants des populations autochtones ni de la part de leurs opposants n'a été obtenu en dépit des efforts déployés par le Gouvernement.

54. La loi d'amendement a donc été adoptée après que le Gouvernement eut entendu les points de vue de tous. Elle n'est en aucun cas le résultat d'une décision prise par un petit groupe de politiciens réunis dans une salle du Parlement. Cela dit, cette question demeure d'actualité. Elle continue d'être débattue même dans le cadre de la révision de la Constitution australienne entreprise en vue du centenaire de la Fédération du Commonwealth d'Australie en 2001. M. Goledzinowski tient donc à réaffirmer que cette loi n'a pas été prise à la légère et qu'elle est l'aboutissement d'un processus de longue haleine, difficile et auquel de nombreux secteurs de la population ont pris part.

55. M. ORR (Australie), répondant à une question de M. van Boven, confirme que les terres sur lesquelles les autochtones peuvent revendiquer un droit représentent 79 % du territoire australien, qui correspondent en général aux zones les plus reculées et les moins développées, alors que sur les 21 % restants, situées pour la plupart le long de la côte est et qui constituent les zones les plus riches, leurs droits se sont éteints.

56. Quant au fait que certains membres du Comité auraient souhaité que la délégation reconnaîsse le tort causé aux autochtones, M. Orr répond que cela a été fait à plusieurs occasions et qu'il a reconnu dans son introduction que l'extinction des droits des aborigènes avait freiné le développement de la nation.

57. Concernant la question de la restitution aux aborigènes des terres situées sur les 21 % du territoire où leurs droits fonciers se sont éteints, il indique que celle-ci peut intervenir dans le cadre du Fonds pour la terre mis en place et financé par le Gouvernement, qui met des sommes à la disposition des autochtones, par l'entreprise de l'Indigenous Land Corporation (Société foncière autochtone), également mise en place par le Gouvernement, pour leur permettre de racheter des terres. Par ailleurs, certaines dispositions de la loi d'amendement permettent aussi aux autochtones de revendiquer un droit sur une terre même si ce droit est éteint.

58. Répondant à une observation de M. Aboul-Nasr quant à l'orientation juridique des réponses de la délégation, M. Orr dit que la loi d'amendement a soulevé des questions de droit très complexes et qu'il est nécessaire de recourir à une analyse juridique pour y répondre comme il convient.

59. À M. Valencia Rodriguez qui demande si le Gouvernement envisage de revoir la loi d'amendement, il répond que ce n'est pas le cas, mais qu'une commission parlementaire mixte des droits fonciers autochtones est chargée en permanence d'examiner les dispositions de ce texte.

60. Par ailleurs, concernant la question de M. Shahi qui se demande si des incohérences ne pourraient pas être engendrées par le fait que les questions de propriété foncière sont à la fois du ressort du Gouvernement fédéral et des États et Territoires, il précise que traditionnellement ces questions sont de la compétence de ces derniers. Par exemple, ce sont les États qui accordent des concessions minières. Toutefois, depuis la loi NTA et la loi d'amendement, ces questions restent la prérogative des États mais ceux-ci doivent respecter des règles très strictes établies au niveau national.

61. Pour ce qui est du rapport entre la loi sur la discrimination raciale et la loi d'amendement, il indique qu'en vertu du droit du Commonwealth, les dispositions de la seconde doivent s'appliquer en tenant compte de la loi sur la discrimination raciale. Si toutefois une incompatibilité survenait, les dispositions de la loi d'amendement restent applicables. Il incombe à l'État australien et au CERD de déterminer si les dispositions des deux lois sont compatibles les unes avec les autres.

62. En réponse à une question de M. de Gouttes, M. Orr confirme que des changements profonds sont intervenus depuis l'examen du dernier rapport de l'État partie, notamment dans le domaine des relations entre le Gouvernement et les autochtones. C'est parce que l'État tient compte de leurs intérêts qu'il a résisté aux pressions visant à faire supprimer les droits des autochtones sur la terre. Ce faisant, il a respecté les obligations lui incombant au titre de son adhésion à la Convention contre l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

63. À la question de M. Yutzis sur le rôle des organes représentatifs des autochtones, M. Orr dit que ces organes ont été créés en vertu de la loi NTA pour venir en aide aux autochtones qui souhaitent revendiquer un droit à la terre et permettre de trouver un terrain d'entente. Les dispositions relatives à ces organes sont plus nombreuses dans la loi d'amendement, ce qui devrait leur faciliter la tâche.

64. S'agissant du processus d'enregistrement des revendications de droits fonciers, il se déroule en deux phases. Tout d'abord, les requérants doivent, par décision administrative et non judiciaire, parvenir à faire établir la validité de leurs droits fonciers. À la suite de cela, ils peuvent obtenir des droits importants, comme le droit de négocier, celui d'être informé des activités des administrations relatives à la terre, etc. Le but de cette procédure est de permettre aux autochtones d'acquérir ces droits si leurs revendications en matière de droits fonciers sont justifiées.

65. Quant à la Intermediate Period Act (loi sur la période transitoire), elle a été adoptée pour traiter les questions survenues entre l'entrée en vigueur de la loi NTA de 1993 et la date de l'arrêt Wik de 1996.

66. Concernant la question de la restitution des droits sur les terres, M. Orr indique que l'extinction des droits fonciers peut s'être produite de deux façons : soit la propriété foncière est devenue celle d'une tierce partie, par décision gouvernementale, soit le Gouvernement a fait construire sur cette terre une école, un hôpital, etc. Par conséquent, les droits fonciers peuvent être restitués aux autochtones si d'une part le détenteur du titre foncier désire remettre ce titre au Gouvernement et d'autre part si le bâtiment public construit sur la terre visée se délabre et que cette terre n'est plus utilisée. Dans ces deux cas, le requérant peut présenter une demande de restitution.

67. S'agissant du Commissaire à la justice sociale pour les aborigènes et les insulaires du détroit de Torres, M. Orr dit que ses fonctions restent les mêmes en dépit de la restructuration envisagée de la Commission des droits de l'homme et de l'égalité des chances, dont il relève. Les cinq autres commissaires spécialisés actuellement en poste cesseront leurs activités et seul le poste de Commissaire à la justice sociale sera conservé. La Commission veillera à la jouissance et à l'exercice des droits de l'homme par les autochtones. En outre, le budget affecté à cet organe ne sera pas réduit.

68. Enfin, répondant à Mme McDougall au sujet de la durée des concessions minières, il dit qu'elles sont accordées pour 20 ou 30 ans en moyenne.

69. M. GOLEDZINOWSKI (Australie) dit que son pays communiquera ses dixième et onzième rapports périodiques au Comité dans quelques semaines. Ces rapports fourniront certainement la réponse à des questions que le Comité n'a pas eu le temps de soulever. Il prie le Comité d'examiner son rapport dans le détail avant d'établir ses conclusions sur l'application de la Convention par l'Australie.

70. M. Aboul-Nasr reprend la présidence.

71. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à résumer les débats.

72. Mme McDougall (Rapporteur spécial) fait part de l'appréciation du Comité concernant le sérieux avec lequel le Gouvernement australien a préparé ce rapport et la qualité du dialogue mené avec la délégation australienne, compte tenu de la complexité des questions abordées.

73. Elle voudrait souligner certains points, à savoir que les droits fonciers des autochtones représentent un lien traditionnel et culturel à la terre, reconnu par le droit international et qu'à ce titre, la communauté internationale considère tout acte de dépossession de la terre comme étant illégitime; que l'Australie n'a pas pris de dispositions législatives concernant l'extinction des droits fonciers, qui s'appliquent à un passé lointain; et que le rôle du Comité est d'évaluer la compatibilité de la loi d'amendement avec la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale quelle que soit la manière dont le Gouvernement australien interprète celle-ci.

74. Enfin, elle fait observer que si l'adoption de la loi NTA a été bien accueillie lors du précédent examen du rapport de l'Australie, c'est parce que cette loi constituait une avancée à l'époque. Elle se demande si l'adoption de la loi d'amendement n'est pas un recul en ce sens.

75. Elle rappelle une fois encore qu'il s'agit là de questions très complexes qu'il faut résoudre de toute urgence, sans attendre l'examen du prochain rapport de l'Australie. Elle demande donc aux membres du Comité de se réunir pour décider de la façon dont le CERD peut continuer à débattre de la législation concernant les droits fonciers des autochtones en Australie après la clôture de la session actuelle.

76. Le PRÉSIDENT complimente la délégation australienne pour la franchise de ses interventions.

77. La délégation australienne se retire.

La séance est levée à 13 heures.
