



Conseil économique et social

Distr. générale
15 mars 2007
Français
Original : anglais

Instance permanente sur les questions autochtones

Sixième session

New York, 14-25 mai 2007

Point 3 de l'ordre du jour provisoire*

Thème spécial : « Territoires, terres et ressources naturelles »

Informations reçues des gouvernements**

Australie

Résumé

Le présent document décrit dans ses grandes lignes la politique adoptée par le Gouvernement australien pour améliorer les conditions de vie des peuples autochtones australiens en donnant à ceux-ci les moyens de faire une meilleure utilisation des terres dont ils sont propriétaires. En gros, cette politique vise à ce que le droit des peuples autochtones à la terre soit reconnu et à ce que ces peuples puissent en retirer des avantages économiques et sociaux. Le présent document décrit les moyens de sa mise en application, à savoir une réforme de la législation sur les droits fonciers et une réforme du régime des droits fonciers autochtones.

* E/C.19/2007/1.

** La présentation tardive du présent rapport s'explique par le souci d'y faire figurer les informations les plus récentes.



Réforme du statut des terres autochtones australiennes

I. Terres autochtones australiennes

1. La terre est un élément fondamental de la vie et des conditions de vie des Australiens autochtones. Elle constitue le fondement de leur histoire et de leur culture, est au cœur de leurs croyances spirituelles et peut être pour eux une source de revenus. Les peuples autochtones ont acquis des droits et des intérêts fonciers en Australie de différentes manières et la part du continent qui, à l'heure actuelle, leur appartient ou est contrôlée par eux s'établit à environ 16 %¹.

2. Les régimes fonciers statutaires sont l'un des principaux instruments au moyen desquels les peuples autochtones ont acquis des intérêts fonciers. Tous les États et Territoires d'Australie, à l'exception de l'Australie occidentale, sont dotés d'une forme ou d'une autre de ces régimes, qui permettent d'octroyer des terres à des communautés autochtones comme suite à des revendications ou à des transferts de droits prévus par la législation.

3. Le premier texte de loi à avoir permis aux peuples autochtones de revendiquer des terres est la loi de 1976 sur les droits fonciers aborigènes (Territoire du Nord). Elle a été établie sur la base des conclusions et recommandations de la Commission Woodward, créée par le Gouvernement australien, qui avait pour mandat d'enquêter sur les droits fonciers aborigènes. Elle prévoit la cession de terres aborigènes traditionnelles du Territoire du Nord à des fondations foncières aborigènes, qui sont titulaires des terres pour le compte des propriétaires aborigènes traditionnels.

4. Les intérêts accordés en vertu de la législation sur les droits fonciers varient mais ceux-ci prennent le plus souvent la forme du droit inaliénable de pleine propriété, détenu à titre collectif. En vertu de ce droit, les aborigènes sont collectivement – et non individuellement –, propriétaires de leurs terres et il leur est interdit d'en vendre les intérêts. La législation impose souvent d'autres restrictions, qui ont pour effet de limiter la capacité des autochtones de négocier leurs intérêts fonciers. Ces restrictions peuvent consister à interdire les hypothèques ou à subordonner l'octroi d'un bail à une obligation de consentement ou à un maximum de conditions. Elles s'expliquent par la nécessité de faire en sorte que les futures générations autochtones puissent jouir des terres appartenant aux générations actuelles. Cependant, les limitations qu'elles imposent en matière de développement économique amènent à s'interroger sur l'opportunité de les maintenir en l'état et l'on examine actuellement s'il est possible de parvenir à un meilleur équilibre.

5. Outre des droits fonciers statutaires, des droits fonciers autochtones ont été reconnus aux autochtones depuis la décision prise par la Haute Cour d'Australie dans l'affaire *Mabo*². Contrairement aux droits fonciers statutaires, qui accordent divers intérêts en vertu de la loi, les droits fonciers autochtones reconnaissent aux autochtones des droits et intérêts préexistants à celle-ci. Ces droits reviennent à reconnaître, en droit australien, que certains autochtones continuent de détenir des droits sur des terres et des eaux en vertu de leurs lois et coutumes traditionnelles.

¹ Rapport sur les moyens de remédier aux désavantages dont sont victimes les peuples autochtones, 2005. Il ne porte pas sur les terres sur lesquelles ceux-ci ont des droits et des intérêts.

² *Mabo c. Queensland* (n° 2) (1992) 175 CLR 1.

Les droits et intérêts fonciers autochtones peuvent aller du droit de posséder, d'occuper, d'utiliser et de jouir de terres et d'eaux en exclusivité à des droits et intérêts moins importants tels que le droit de chasser, de pêcher et de se livrer à la cueillette.

6. La loi sur les droits fonciers autochtones de 1993, qui a été promulguée après l'adoption de la décision prise dans l'affaire *Mabo*, prévoit un système de reconnaissance de ces droits. Elle contient un ensemble de dispositions qui empêchent que de futures lois portent atteinte aux droits fonciers autochtones et octroient aux titulaires de ces droits et à ceux qui en revendiquent le droit de négocier les dispositions de certaines futures lois. Elle autorise par ailleurs l'établissement d'accords dits Accords relatifs à l'utilisation des terres autochtones, qui sont des accords volontaires entre une collectivité autochtone titulaire de droits et d'autres personnes, portant sur l'utilisation et la gestion de terres et d'eaux.

7. Outre l'octroi de droits fonciers statutaires et la reconnaissance de droits fonciers autochtones, d'autres moyens ont permis aux peuples autochtones d'acquérir des droits et intérêts fonciers en Australie. Le Fonds pour la terre des aborigènes et des insulaires du détroit de Torres a été créé pour tenir compte du fait que de nombreux autochtones ne pouvaient faire valoir leurs droits fonciers autochtones parce qu'ils avaient été dépossédés de leurs terres. Il alimente la Société foncière autochtone, qui achète et gère des terres pour le compte d'Australiens autochtones. Dans d'autres parties de l'Australie, des terres ont été réservées aux autochtones. Ainsi, en Australie occidentale, où il n'y a pas de législation foncière, de vastes étendues de terres ont été constituées en réserves aborigènes. La propriété et la gestion conjointe de parcs nationaux est un autre des moyens que les autochtones peuvent utiliser pour contrôler des terres.

8. Le Gouvernement australien met actuellement en œuvre des réformes concernant les terres autochtones, en particulier les droits fonciers autochtones. Elles visent à mettre en place un système efficace de reconnaissance de ces droits et à faire en sorte que ceux-ci apportent des avantages sociaux et économiques aux autochtones.

II. Réforme des droits fonciers : loi de 1976 sur les droits fonciers aborigènes (Territoire du Nord)

9. La loi sur les droits fonciers aborigènes, qui a été promulguée il y a plus de 30 ans, a permis de restituer des terres à des propriétaires aborigènes traditionnels, ce qui fait qu'à l'heure actuelle, la part du Territoire du Nord qui appartient à des aborigènes ou est contrôlée par des aborigènes s'établit à environ 45 %³. En revanche, elle n'a pas vraiment permis d'améliorer les conditions de vie des aborigènes, qui ont tiré peu de bénéfices durables des vastes terres qu'ils détiennent et demeurent désavantagés sur le plan socioéconomique.

10. Sa réforme a pour objectif premier de favoriser un développement économique plus poussé sur les terres aborigènes, moyennant le maintien du caractère à la fois

³ Rapport sur les moyens de remédier aux désavantages dont sont victimes les peuples autochtones, 2005.

collectif et inaliénable des droits fonciers aborigènes, considéré comme une caractéristique importante de ces droits.

11. L'un des aspects les plus significatifs de la réforme est l'introduction d'un régime volontaire de baux communaux, qui vise à faciliter l'accès à la propriété d'un logement et la création d'entreprises dans les communes afin d'y normaliser la situation. Les fondations foncières aborigènes pourront contracter des baux emphytéotiques avec une entité devant être créée, soit par le Territoire du Nord, soit par le Gouvernement australien, qui octroiera ensuite des baux de location hypothécables à des particuliers et à des entreprises. Des négociations se sont engagées avec plusieurs communautés qui se sont montrées intéressées par le régime.

12. La réforme vise aussi à assouplir les dispositions ayant trait à l'octroi d'autres intérêts sur les terres aborigènes. Afin de permettre aux fondations foncières aborigènes d'octroyer ces intérêts plus librement, le consentement du Ministère de la famille, des services communautaires et des affaires autochtones ne sera plus aussi souvent nécessaire; il ne sera plus désormais requis que pour un bail ou une licence d'une durée de validité supérieure à 40 ans (contre 10 précédemment). Afin que les institutions financières soient disposées à accepter qu'un bail serve de garantie à un prêt, le preneur pourra consentir préalablement à hypothéquer ou à transférer ses intérêts.

13. Le Gouvernement australien comprend bien que les modifications apportées au régime foncier ne peuvent à elles seules garantir que les autochtones auront les moyens financiers de rembourser un prêt. C'est pourquoi il prévoit d'aider ceux-ci au moyen d'un programme d'accès à la propriété d'un logement sur les terres autochtones et de mesures complémentaires grâce auxquels ils pourront obtenir des prêts immobiliers d'un coût abordable et bénéficier d'une remise sur le prix d'achat des maisons et de cours de formation à la gestion financière. Cette aide sera accordée non seulement dans le Territoire du Nord, mais aussi dans toutes les juridictions australiennes où il est possible de céder des terres autochtones à bail pour une longue durée. Le Gouvernement australien s'emploie actuellement, de concert avec le gouvernement des États, à faire en sorte que tous les autochtones australiens puissent bénéficier du programme.

14. Outre les modifications des dispositions relatives aux baux, d'autres éléments de la réforme de la loi promouvoir le développement économique. Il est prévu, par exemple, de raccourcir la période de négociation préalable à l'octroi d'une licence d'exploration sur les terres aborigènes, tout en maintenant le droit de veto traditionnel du propriétaire (c'est-à-dire son pouvoir de s'opposer à l'octroi d'une telle licence). L'exploration et les activités minières constituant l'un des principaux moyens, pour les aborigènes, de tirer profit de leurs terres, ce changement pourrait avoir des retombées positives. De plus, la réforme encouragera la participation, à l'échelon local, à la prise des décisions concernant la mise en valeur des terres aborigènes. Cela sera facilité par un transfert de pouvoir des conseils fonciers à des groupes régionaux et par une définition plus claire des procédures de création de nouveaux conseils fonciers.

III. Réforme des droits fonciers autochtones : loi de 1993 sur les droits fonciers autochtones

15. Les droits fonciers autochtones ne sont reconnus en Australie que depuis 1992 et sont donc beaucoup plus récents que les droits fonciers statutaires. Depuis qu'ils ont commencé à être appliqués il y a 14 ans, il en a été octroyé 95 et 266 accords relatifs à l'utilisation de terres autochtones ont été enregistrés⁴. Malgré cela, un très grand nombre de revendications sont restées sans suite et les parties prenantes reconnaissent, un peu partout, que les procédures actuelles de reconnaissance des droits fonciers autochtones demeurent coûteuses et lentes.

16. La réforme du régime d'application de ces droits prévoit de lui apporter les changements structurels nécessaires pour qu'il puisse fonctionner plus rapidement au bénéfice de toutes les parties et rende la conclusion d'accords préférable à des procès. Certains de ses éléments seront appliqués au moyen d'amendements législatifs⁵, d'autres le seront au moyen d'initiatives autres que législatives.

17. Pour éviter autant que possible le gaspillage de ressources et des retards indus, la réforme promouvra une meilleure coordination entre la Cour fédérale d'Australie et le Tribunal national des droits fonciers autochtones, qui jouent tous deux un rôle important dans le fonctionnement du régime de ces droits. Le Tribunal national sera chargé au premier chef d'arbitrer les différends relatifs aux droits fonciers autochtones et des mesures seront prises pour que la Cour fédérale d'Australie n'arbitre pas les mêmes différends que lui. Pour que la médiation soit efficace, les parties et leurs représentants seront tenus de s'y engager de bonne foi.

18. Conformément à la politique adoptée par le Gouvernement australien pour encourager le règlement des différends au moyen d'accords, il est prévu, dans la réforme proposée, que le tribunal national formule des recommandations et des conclusions au sujet de ces différends. Bien que ne devant pas être contraignantes par nature, ces recommandations et conclusions devraient pouvoir aider les parties à parvenir à un arrangement négocié. De nouvelles directives sur la fourniture d'une aide financière aux plaignants⁶ constituent un autre moyen d'aider les parties à parvenir à se mettre d'accord. En vertu de ces directives, il sera en effet plus facile d'obtenir une aide financière pour négocier (notamment pour établir des accords pro forma) que pour tenter une action en justice.

19. La réforme s'étendra également au fonctionnement des organes représentatifs et des personnes morales chargés de défendre les droits fonciers autochtones. Les organes représentatifs, qui sont financés par le Gouvernement australien, ont pour mission de fournir des services juridiques et des services connexes aux requérants et titulaires de droits, conformément à la loi de 1993 sur les droits fonciers autochtones, et les personnes morales d'administrer ces droits lorsque leur existence a été établie par la Cour fédérale d'Australie. La possibilité pour les requérants et

⁴ Au 5 février 2007; voir www.nntt.gov.au.

⁵ Le projet de loi de 2006 portant amendement du régime des droits fonciers autochtones a été présenté au Parlement australien le 7 décembre 2006 et renvoyé au Comité des affaires juridiques et constitutionnelles du Sénat. Au moment où le présent document a été publié, il n'avait pas encore été adopté.

⁶ Directives concernant la fourniture d'une aide financière par l'Attorney-General en application de la loi de 1993 sur les droits fonciers autochtones.

titulaires de droits fonciers autochtones de protéger leurs droits et intérêts est intrinsèquement liée au fonctionnement de ces entités.

20. Les changements qu'il est proposé d'apporter aux organes représentatifs consistent à remplacer le système actuel de reconnaissance indéfinie par des arrangements de durée déterminée. L'objectif poursuivi est que les organes représentatifs s'emploient plus systématiquement à obtenir des résultats pour leurs clients. En ce qui concerne les personnes morales, la réforme consistera : à augmenter le nombre de cas où les organes représentatifs peuvent les aider; à élargir leurs possibilités d'accès aux sources d'assistance existantes; à leur permettre d'être dédommagées de certains coûts par les utilisateurs de terres bénéficiant d'un accès à des terres autochtones; et à élargir leurs compétences en permettant aux titulaires de droits fonciers non autochtones d'y siéger lorsque les titulaires de droits fonciers autochtones en sont d'accord. Ces réformes sont complétées par des mesures autres que des mesures législatives, telles que la fourniture d'une formation pour renforcer les capacités des organes représentatifs et des personnes morales.

21. Enfin, la réforme vise à améliorer la communication et la transparence du régime des droits fonciers autochtones, essentiellement au moyen de réunions et de réunions-débats périodiques entre toutes les parties prenantes. L'information pourra ainsi circuler plus rapidement, ce qui permettra d'obtenir de meilleurs résultats à moindre coût.

IV. Conclusion

22. Le Gouvernement australien est fermement résolu à faire reconnaître les droits des peuples autochtones à la terre mais il est conscient que cette reconnaissance ne permettra pas à elle seule de remédier aux désavantages dont sont victimes les Australiens autochtones : la reconnaissance symbolique doit aller de pair avec une action concrète. C'est pourquoi il applique des réformes visant non seulement à ce que les droits des peuples autochtones à la terre soient reconnus, mais aussi à ce qu'ils soient utilisés de manière que ceux-ci puissent en tirer des avantages sociaux et économiques, maintenant et à l'avenir.
