

La loi sur le droit de propriété indigène et la reconnaissance de la propriété coutumière sur le domaine maritime (Conséquences pour le Parc marin naturel de la Grande barrière de corail et pour la gestion des zones marines)

Julie Lahn¹

Introduction

Le parc marin naturel de la Grande barrière de corail (*Great Barrier Reef Marine Park*) s'étend le long de la côte de l'État du Queensland, en Australie. Il est souvent considéré, tant à l'échelon local qu'international, comme la plus grande réussite mondiale de ce type. Toutefois, chercheurs et populations indigènes portent la plus grande attention à la gestion du parc, entre les mains de la *Great Barrier Reef Marine Park Authority* ou *GBRMPA*. Cet article se propose de faire le point sur la problématique des droits indigènes, des stratégies de gestion et du rôle de la *GBRMPA*.

Le parc marin naturel de la Grande barrière de corail et les intérêts indigènes

La *GBRMPA* a organisé plusieurs études et séminaires pour examiner les intérêts qui sont ceux des Aborigènes et des insulaires du détroit de Torres vis à vis de la zone couverte par le parc marin. Selon les conclusions d'un de ces séminaires (Gray & Zann, 1995), les connaissances traditionnelles et l'utilisation coutumière du milieu marin pourraient constituer un solide fondement aux stratégies de gestion.

L'utilité des savoirs traditionnels a été démontrée, et l'étude propose que de nouvelles recherches et concertations soient entreprises dans l'ensemble du pays, pour dresser un bilan des informations dont les peuples aborigènes sont détenteurs et mieux appréhender les préoccupations qui sont les leurs.

Une autre étude, commanditée par la *GBRMPA*, souligne elle aussi l'importance des intérêts des indigènes s'agissant des zones maritimes (Smith, 1987). Les travaux ethnobiologiques

conduits par Andrew Smith (ib.) dans deux communautés du Cape York, à Lockhart River et à Hopevale, décrivent les intérêts que possèdent les indigènes dans les secteurs de Cairns et de l'extrême Nord du parc marin. Au terme d'une étude comparative des pratiques de chasse et de pêche marines de ces deux communautés, Smith présente des suggestions à la *GBRMPA*, quant à ses futures orientations à l'endroit des Aborigènes et des insulaires du détroit de Torres.

En conclusion de sa longue étude, Smith recommande que soient reconnus les intérêts que possèdent les indigènes dans les deux zones marines concernées, et qu'ils soient pris en compte dans le cadre de leur gestion. Ainsi, des indigènes des deux communautés devraient être employés en tant que *rangers* et agents de liaison, et jouer un rôle, en bonne et due forme, au sein du Comité consultatif de la Grande barrière de corail. Smith (ib.) établit qu'il est nécessaire que les intérêts indigènes soit reconnus de façon formelle par la *GBRMPA* dans la planification et la mise en œuvre des actions de gestion des secteurs de Cairn et de l'extrême Nord.

Son rapport souligne que des études anthropologiques doivent être menées dans la région, afin de mieux appréhender la perception qu'ont les indigènes du parc naturel, de faciliter la communication et une bonne intelligence entre le *GBRMPA* et les communautés concernées (ib.).

En 1992, la *GBRMPA* élabore un projet de stratégie pour la gestion de la zone en question. Son objectif sur 25 ans est de "voir la communauté reconnaître les intérêts des Aborigènes et des insulaires du détroit de Torres, afin que ceux-ci puissent vivre selon le mode de vie et le cadre culturel qui leur sont propres, et exercer une maîtrise sur les ques-

1 Docteurante. Adresse : Department of Anthropology & Archaeology (James Cook University) (Townsville, QLD 4811 (Australie))
Mél : julie.lahn@jcu.edu.au

tions, sur les domaines terrestres et maritimes et sur les ressources en rapport avec leur patrimoine, dans le cadre d'une utilisation écologiquement équilibrée" (*GBRMPA*, 1992: 18).

Il y est prévu que les Aborigènes et les insulaires du détroit de Torres doivent préciser leurs besoins à titre consultatif, et disposer de représentants dans le cadre de divers comités et projets de recherche, en vue de protéger leurs intérêts "sociaux, culturels et économiques" (*GBRMPA*, 1992:19). En dépit de ces bonnes intentions, "cette stratégie pour les 25 prochaines années (...) risque de ne pas satisfaire comme il se doit aux intérêts des indigènes quant à la propriété et à la maîtrise intégrale de certains espaces maritimes" (Smyth, 1993:197). Un des fréquents problèmes de ce type d'étude, c'est que "l'impasse est généralement faite sur le lien pré-existant entre le peuple indigène et les lieux sous sa protection, ou encore que ce lien est sous-estimé ou dénaturé" (Smyth, 1993:189).

Dans le cadre de l'enquête sur les zones littorales, l'évaluation par Smyth (1993) des intérêts indigènes en ce qui ce rapporte au domaine côtier australien met partiellement en évidence les préoccupations des Aborigènes et des insulaires du détroit de Torres concernant leur faible droit de regard sur les ressources et les sites de leurs terres et de leurs mers "coutumières".

Dans un récent rapport d'expertise commandité par la *GBRMPA*, Anthony Bergin (1993a) recommande à cette dernière certaines interventions pour prendre en compte les intérêts que possèdent les Aborigènes et les insulaires du détroit de Torres dans le parc marin naturel. Il y examine par ailleurs les recommandations formulées dans d'autres rapports et adressées à la *GBRMPA*, y compris par Smith (1987) et par Smyth (1993), auxquelles il a été fait référence précédemment.

Ce rapport dresse un bilan des évolutions en cours à l'échelon international en matière juridique et politique, qui reconnaissent les droits indigènes sur le domaine maritime; il met également en lumière les retombées d'un tel changement pour la *GBRMPA*. Les précédents juridiques venant de l'étranger auront des incidences sur le rôle que sont appelées à jouer les populations indigènes vis à vis des domaines maritimes.

Bergin (1993a: 23) suggère que "la *GBRMPA*, lorsqu'elle définit ses grandes orientations, garde à l'esprit qu'à l'étranger, la tendance générale du point de vue politique et juridique, est de respecter l'existence de droits d'origine, parfois d'une vaste portée, sur la ressource marine; quant aux autorités, elles s'engagent de plus en plus fréquemment à aider les communautés indigènes à préparer les négociations relatives à une co-gestion".

Dans un document de conférence se fondant sur l'expertise-conseil conduite par Bergin (1993a), Bergin et Lawrence (1993) soulignent que le lien

qu'entretiennent les peuples aborigènes avec la terre a été abondamment décrit et justifié, mais que "la connaissance et la reconnaissance du rôle culturel, économique et politique de leur "pays de mer" (*sea country*) ne se sont pas vu accorder la même importance ni la même attention" (ib.:26). La thèse de doctorat que l'auteur du présent article prépare actuellement prendra en compte ce problème, avec une description anthropologique détaillée de la propriété coutumière du domaine maritime.

Malgré l'absence d'étude documentée, la *GBRMPA* autorise les indigènes à pêcher et à chasser dans le parc marin naturel, mais elle n'a toujours pas donné suite aux recommandations contenues aux rapports qu'elle avait commandités.

Y était proposé un certain nombre de mesures éventuelles relatives aux droits indigènes sur le domaine maritime, faisant suite à des recommandations antérieures et à l'évolution en cours à l'échelon international en matière juridique et politique (Bergin & Lawrence, 1993).

Les auteurs considèrent que pour favoriser la participation des groupes indigènes au fonctionnement de parcs marins naturels, la *GBRMPA* doit donner suite auxdites recommandations, lesquelles prescrivent "une représentation aborigène au sein du Comité consultatif de la Grande barrière de corail, ainsi que des zones placées sous gestion aborigène, la reconnaissance des problèmes en rapport avec le mode de vie et le cadre culturel, y compris la chasse du dugong et de la tortue de mer, les stratégies de gestion communautaire, et le renforcement des relations entre l'administration du parc et les communautés" (Bergin & Lawrence, 1993b : 27).

Les récentes initiatives de la *GBRMPA* vis à vis des indigènes d'Australie

En 1994, lors du séminaire Pajinka, se déroulent des entretiens préliminaires centrés sur une planification paritaire par la *GBRMPA*, le DEH et les peuples aborigènes concernés du fonctionnement du secteur de l'extrême Nord et du nouveau parc marin naturel d'État (Swartz, 1995). Les séminaires suivants se tiennent en 1995, à Hopevale, Coen, Lockart River, Irginoo et Horn Island.

Le moment est alors venu de procéder à une nouvelle évaluation de la gestion du secteur de l'extrême Nord, et "la *GBRMPA* souhaite encourager une forte participation indigène à la planification du fonctionnement des parcs marins naturels" (Swartz, 1995: 7).

Au terme du premier séminaire Pajinka, des *rangers* issus des communautés sont engagés et sont dotés certains pouvoirs sous l'égide de la *GBRMPA*.

Dans les séminaires suivants, les populations aborigènes font connaître leur point de vue et la *GBRMPA* adopte une démarche de planification paritaire des futures activités de gestion, et continue d'appuyer le travail des *rangers* locaux en leur pro-

posant des formations et des moyens supplémentaires afin de favoriser la communication avec les communautés (Swartz,1995).

En 1996, la *GBRMPA* va plus loin et propose de créer un “Conseil de la mer” pour la région nord-est du Cap York (communication anonyme,1996).

Ce conseil est “une étape importante vers la reconnaissance de droits indigènes marins, et une solution pragmatique afin que les propriétaires traditionnels contribuent à la gestion de leur “pays de mer” (ib.). Ainsi, ils disposeront d’un pouvoir de décision, d’un instrument de négociation avec les secteurs de la pêche commerciale et de loisir, et de moyens de formation (ib.).

Les Aborigènes et les insulaires du détroit de Torres font cependant preuve d’une certaine circonspection devant la mise en place d’un nouvel organisme, craignant qu’il ne s’agisse là que d’une décision de pure forme de la part de la *GBRMPA*. Lors du sommet du Cap York, en 1996, les participants sont favorables à la création de ce conseil mais insistent pour qu’il soit doté de pouvoirs de négociation afin de lui garantir des rapports équitables avec les autorités de l’État du Queensland, les autorités fédérales et les autres parties s’intéressant au secteur de l’extrême Nord du parc marin naturel.

Le sommet du Cap York, à Wujal Wujal, débouche sur un certain nombre de recommandations relatives aux droits sur le domaine maritime et la *GBRMPA*, soutenant, entre autres, la revendication des Umpila sur un secteur maritime, et soulignant que jusqu’à ce que l’examen des autres revendications sur un domaine maritime soit financé par le Conseil des terres du Cap York (*Cape York Land Council* ou *CYCL*), ce dernier “doit collaborer avec la *GBRMPA* et les autres administrations afin de protéger les droits de propriété indigène sur le “pays de mer” et de négocier en vue de leur reconnaissance” (Calley,1996a).

Lors de la discussion sur la *GBRMPA* et les secteurs géographiques, les restrictions imposées par cette dernière semblent mécontenter les participants (Calley,1996B). Ce qui suscite plus particulièrement leur colère, c’est le choix fait par la *GBRMPA* de ne pas aller à l’encontre de la décision du nouveau gouvernement fédéral de s’opposer à l’application de la loi sur les droits indigènes au domaine maritime (ib.).

Les membres du *CYCL* se souviennent que des informations concernant les droits sur le domaine maritime ont été transmises à la *GBRMPA*, qui devait les utiliser pour les futurs travaux de planification paritaire. Cette nouvelle position mécontente les communautés, et les participants au sommet rédigent deux résolutions en la matière :

“Nous, participants au sommet du Cap York, tenu en 1996 à Wujal Wujal :

- sommes déçus de voir la *GBRMPA* ne pas reconnaître le droit de propriété indigène sur le domaine maritime; nous insistons pour que la *GBRMPA* s’en tienne fermement à son engagement antérieur à reconnaître le droit de propriété indigène et pour que la *GBRMPA*, entité indépendante créée par le Parlement et responsable devant lui, décide d’elle même de reconnaître le droit de propriété indigène sur le domaine maritime bordant la péninsule du Cap York;
- demandons que les nouveaux projets de zonage et de gestion, quels qu’ils soient, que pourrait avoir la *GBRMPA* quant au secteur de l’extrême-Nord ne doivent ni éteindre ni réduire les droits de propriété indigène sur le “pays de mer”; les intéressés doivent avoir le droit d’exercer leurs droits de propriété indigène sans permis ni licence, droits qui existent en vertu de la loi Aborigène; les intéressés n’ont pas besoin de l’autorisation des autorités pour pêcher, chasser et récolter dans leur “pays de mer” (Calley,1996b).

Pour ce qui est des droits sur le domaine maritime, le récent changement d’attitude de la *GBRMPA* risque de nuire aux efforts déjà entrepris auprès des communautés pour tenter d’établir la communication entre cette entité et les communautés indigènes.

Les participants au sommet sont clairement déçus de ce comportement et se méfient des interventions de la *GBRMPA*. Une bonne part du travail accompli par le chargé de liaison et d’autres agents de la *GBRMPA* l’aura peut-être été en vain, et il semble que les relations établies aient à souffrir de la récente position arrêtée par la *GBRMPA* au sujet des droits de propriété indigène.

L’affaire Mabo et ses conséquences pour le droit de propriété indigène sur le domaine maritime

L’affaire Mabo pourrait avoir des incidences sur les revendications touchant à la propriété coutumière sur le domaine maritime et à la gestion de ce dernier. Le *Native Title Act, 1993* (loi de 1993 sur le droit de propriété indigène) prévoit des droits sur la terre, qui eux-mêmes ouvrent la voie à des droits sur le domaine maritime.

L’affaire de Mer Island comportait au départ des revendications liées à la propriété coutumière sur le domaine maritime, mais “le manque de preuves en ce qui se rapportait aux connaissances traditionnelles et à l’utilisation coutumière de l’élément maritime du domaine des insulaires de Murray” (Allen,1993 : 61) les a contraints à retirer leur revendication (Keon Cohen,1993).

Les revendications indigènes portant sur la terre relèvent “indubitablement d’une catégorie d’intérêts dits de propriété que reconnaît la *Common Law*” (ib.), mais il reste encore à demander à la *High Court* de statuer sur une décision du même ordre dans le contexte du domaine maritime. Ainsi, les revendications relatives à la propriété coutumière sur le domaine maritime pourraient être recevables devant les tribunaux, mais les besoins et les intérêts des Aborigènes et des insulaires du détroit de Torres doivent être soigneusement pris en compte et la propriété coutumière sur le domaine maritime parfaitement décrite et étayée par des preuves justificatives, afin de mieux sensibiliser l’ensemble de la communauté australienne.

L’évolution de la situation à l’étranger fait grandir l’espoir de voir la propriété coutumière sur le domaine maritime reconnue par la loi en Australie. Une affaire est en cours qui pourrait faire jurisprudence en matière de droits indigènes sur le domaine maritime autour de Croker Island, dans le Territoire du Nord. Le jugement devrait être rendu en avril 1997. Le sentiment en Australie est que la *GBRMPA* ne devrait pas attendre les futures décisions de la *High Court* ni une loi qui exigerait que les intérêts indigènes soient pris en compte dans le cadre du parc marin naturel “à un haut niveau” (Bergin, 1993a : 40).

Dans le cas des systèmes de propriété coutumière sur le domaine maritime dans le détroit de Torres (ne relevant pas des compétences de la *GBRMPA*), des barrières juridiques font obstacle à la preuve d’un droit indigène, dont le droit international de la mer et le Traité sur le détroit de Torres (Haigh, 1993). Haigh (ib.) considère que ce dernier est le plus complexe qui soit parmi les instruments juridiques australiens; or, tout tribunal appelé à juger de la propriété coutumière sur le domaine maritime serait appelé à prendre en compte les limites définies par le droit international de la mer et le Traité sur le détroit de Torres.

Haigh (ib.) demande que soit réexaminée l’utilisation qui est faite du détroit de Torres en tant que passage international, lorsque qu’il est porté atteinte à la propriété coutumière des insulaires sur le domaine maritime. Il demande aussi que ce traité soit revu pour que les populations en question puissent avoir la maîtrise de leur domaine maritime, bien qu’il puisse être hasardeux d’entamer une procédure de révision, car les insulaires pourraient ne rien en tirer, ou même, selon Haigh (1993), pourraient voir leur situation se dégrader.

Il conclut en recommandant qu’un processus de révision soit entamé, car le système occidental de réglementation actuellement en vigueur est en conflit avec la propriété coutumière des insulaires sur le domaine maritime, et même, avec la loi des Aborigènes du continent. Ces questions devront être résolues si les insulaires du détroit de Torres veulent un jour mieux maîtriser leur devenir.

Revendications sur le domaine maritime à la suite de l’affaire Mabo en Australie

Outre le cas de Croker Island, qui peut faire jurisprudence, un certain nombre de revendications sont récemment apparues pour ce qui est des eaux bordant l’Australie. Certaines concernent le Parc marin naturel de la Grande barrière de corail. Les sept revendications portant actuellement sur cette zone visent Lizard Island, Fitzroy Island, Low Isles et certains secteurs au sud de Lockart River, revendiqués par le peuple Ompela.

D’autres demandes devant les tribunaux font suite aux revendications Wik, Dingaal et Kuku Ya’u. Certaines zones font l’objet de revendications croisées de la part des Aborigènes de Yarrabah. Des revendications ont également été déposées qui ne relèvent pas de la compétence de la *GBRMPA*, dont une qui concerne la mer d’Arafura, jusque dans les eaux indonésiennes. Dans le détroit de Torres, 63 revendications (au dernier décompte) sur des domaines terrestres et maritimes ont été déposées auprès du *National Native Title Tribunal* (Tribunal national sur le droit de propriété indigène).

Les peuples indigènes prennent l’initiative de revendiquer les domaines maritimes dont ils sont les gardiens traditionnels, et, dans certains cas, il s’agit là d’une première tentative pour avoir la maîtrise des déplacements de bateaux (de pêche commerciale, notamment) dans leurs eaux. Si ces revendications, voire d’autres, font l’objet d’un jugement favorable de la part des tribunaux, à l’endroit en particulier des peuples aborigènes du continent, la *GBRMPA* devra accepter cette décision car les revendications ont à voir avec des questions qui concernent l’État du Queensland et le Commonwealth d’Australie (échelon fédéral).

La *GBRMPA* s’inquiète de plus en plus de la faible participation des Aborigènes et des insulaires du détroit de Torres au fonctionnement du parc. Toutefois, ces problèmes peuvent difficilement être résolus rapidement et les populations indigènes sont le plus souvent insatisfaites du peu de contrôle dont elles disposent dans la gestion du parc marin naturel.

La *GBRMPA* a déjà reçu nombre de recommandations de la part de divers spécialistes. Leur mise œuvre lui permettra de bénéficier des connaissances des Aborigènes et des insulaires du détroit de Torres et de leurs compétences “sur le terrain”, afin d’optimiser la gestion du parc marin naturel et d’en accroître la visibilité auprès des australiens, qu’ils soient d’origine indigène ou non.

Bibliographie

- ALLEN, D. (1993). Some shadow of the rights known to our law. **In:** Turning the Tide. Conference on Indigenous Peoples and Sea Rights, 14–16 July 1993. Darwin Northern Territory University.
- ALLEN, D. (n.d.) Salt-water Dreaming.
- Anon. (1996). The North East Cape York Sea Council. Cape York Unity News, (3): 36.
- BERGIN, A. (1993). Aboriginal and Torres Strait Islander interests in the Great Barrier Reef Marine Park. A Report to the Great Barrier Reef Marine Park Authority. Research Publication No. 31. Townsville: Great Barrier Reef Marine Park Authority.
- BERGIN, A. & D. LAWRENCE. (1993). Aboriginal and Torres Strait Islander interests in the Great Barrier Reef Marine Park. **In:** Turning the Tide, Conference on Indigenous Peoples and Sea Rights, 14–16 July 1993. Darwin Northern Territory University.
- CALLEY, K. (1996a). Sea Rights at the Summit, Cape York Unity News (31): 35.
- CALLEY, K. (1996b). Is GBRMPA going back on its word? Cape York Unity News (3): 37.
- GRAY, F. & ZANN, L. (1985). Traditional knowledge of the marine environment in Northern Australia. Proceedings of the Workshop held in Townsville, Australia, 29 and 30 July 1985. Workshop Series No. 8. Townsville: Great Barrier Reef Marine Park Authority.
- GREAT BARRIER REEF MARINE PARK AUTHORITY. (1992). Draft 25 Year Plan for the Great Barrier Reef World Heritage Area. Townsville: Great Barrier Reef Marine Park Authority.
- HAIGH, D. (1993). Torres Strait and Customary Marine Tenure. Precedent: 31–37.
- KEON-COHEN, B.A. (1993). Some problems of proof: the admissibility of traditional evidence. **In:** M.A. Stephenson and Sari Ratnapala (Eds.), 'Mabo: a judicial revolution. The Aboriginal land rights decision and its impact on Australian law'. St. Lucia: University of Queensland Press. 185–205.
- SMITH, A. (1987). Usage of marine resources by Aboriginal communities on the east coast of Cape York Peninsula. Report to the Great Barrier Reef Marine Park Authority. Townsville: Great Barrier Reef Marine Park Authority.
- SMYTH, D. (1993). A voice in all places. Aboriginal and Torres Strait Islander interests in Australia's coastal zone. Canberra: Coastal Zone Inquiry.
- SWARTZ, J. (1995). Which way? Have your says! Regional Workshops for the review of management of the Great Barrier Reef Marine Park Far Northern Section and the proposed State Cape York Marine Park. Report December 1995. GBRMPA, DEH, CYLC.