

Instance permanente sur les questions autochtones .

Onzième Session, Mai 2012. E/C.19/2012/10

Travaux futurs de l'Instance permanente, notamment questions relevant du Conseil économique et social et questions nouvelles

Mécanismes de participation autochtone dans le cadre du Conseil de l'Arctique, de la Déclaration circumpolaire inuite sur les principes de mise en valeur des ressources de l'Inuit Nunaat et du système de gestion lapon

Les Sâmes de la Fédération de Russie, de Finlande, de Norvège et de Suède

À l'instar des Inuits, les Sâmes occupent un territoire qui traverse les frontières de quatre États – la Fédération de Russie, la Finlande, la Norvège et la Suède. Chaque État met en œuvre une approche analogue, bien qu'incohérente, de la protection des droits fondamentaux des Sâmes. Des parlements sâmes ont été créés dans les trois pays scandinaves – Norvège en 1984, Suède en 1992 et Finlande en 1995 – mais les Sâmes ont du mal, à l'échelle nationale, à faire pleinement reconnaître et respecter leur droit à l'autodétermination et leurs droits à la terre, au territoire et aux ressources. Le Conseil parlementaire sâme, créé en 2001⁵, assure une coordination entre les principales institutions politiques sâmes de la Fédération de Russie, de Finlande, de Norvège et de Suède. Toutefois, des divergences subsistent quant à la façon dont chacun de ces États prend en compte (ou non) le statut, les droits et les intérêts des Sâmes¹⁶. Ces divergences doivent faire l'objet d'une analyse spécifique, qui mette en lumière les conditions dans lesquelles vivent ces peuples autochtones de l'Arctique. Il serait bon également, vu la portée restreinte de la présente étude, de consulter les rapports du Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones spécifiquement consacrés aux Sâmes.

Norvège

Pour les Sâmes de Norvège, la loi de 2005 sur le Finnmark, adoptée sur recommandation du Comité des droits des Sâmes, créé en 1984, représente un léger progrès au chapitre de la reconnaissance des coutumes de ce peuple dans l'exercice de ses droits à la terre, au territoire et aux ressources. La loi portait création d'une commission chargée d'examiner les droits fonciers et les droits aux ressources des Sâmes, y compris les droits portant sur des « cours d'eau » particuliers. Or, rares sont, à ce jour, les mesures concrètes qui ont été prises, au titre de la loi sur le Finnmark ou dans le cadre de la Commission par elle créée, pour reconnaître les droits des Sâmes à la terre, au territoire et aux ressources. Le respect du droit des Sâmes de pratiquer l'élevage de rennes ainsi que de leurs droits aux ressources marines en général, et halieutiques en particulier, est une question qui demeure également en suspens.

Des progrès ont été accomplis dans la mise en œuvre des droits politiques des Sâmes grâce au Parlement sâme, ou « Sámediggi », qui est « l'assemblée élue représentative des Sâmes de Norvège, dont les membres sont élus au scrutin direct dans 13 circonscriptions du pays ». Cela étant, s'il est utile d'associer l'État aux questions intéressant les Sâmes, il n'est pas certain que ce mécanisme soit le reflet des desiderata des Sâmes ou de leurs coutumes, pratiques et institutions, dès lors qu'il semble entièrement imposé par l'État.

Suède

Les Sâmes de Suède ont eu jusqu'ici bien plus de mal à trouver un règlement de fond ou global à la question de leurs droits économiques, sociaux, culturels ou politiques. La modeste loi sur le Parlement sâme se borne, pour toute reconnaissance des droits des Sâmes, à énoncer leur droit « à une culture sâme vivante » et passe sous silence les moyens essentiels pour le mettre en œuvre¹⁸. En avril 2011, la Cour suprême suédoise a reconnu que trois villages sâmes pratiquant l'élevage de rennes avaient des droits de pâturage sur les terres qu'ils utilisaient traditionnellement à cette fin. Hormis le système de gestion de la Laponie, classée au patrimoine mondial, et dont il sera question ci-après, aucun autre règlement satisfaisant de la question des droits des Sâmes à la terre, au territoire et aux ressources, n'est à signaler.

Le Gouvernement suédois s'efforce de concilier les modes de vie nomades des Sâmes et les impératifs de développement. En qualifiant d'« occupation » l'élevage de rennes telle que pratiquée par les Sâmes – dénomination inadéquate qui ne reconnaît pas le caractère indissociable et interdépendant des droits du peuple sâme – l'État peut néanmoins permettre aux Sâmes de promouvoir la réalisation de ces droits dans un contexte apparent de contrôle pratiquement absolu du Gouvernement sur toutes les questions sâmes.

Finlande

Si la législation finlandaise semble très progressiste, la réalité est, en fait, toute autre. Tout comme la Suède, la Finlande considère comme fondamental de faire référence à la préservation de la langue et de la culture dans la législation nationale, qui ne reconnaît que peu ou prou les droits fonciers ou d'autres droits fondamentaux. La Finlande ne reconnaît toutefois pas les droits des Sâmes à l'élevage de rennes. Le commentaire le plus récent sur les questions liées aux droits fonciers des Sâmes de Finlande émane du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, qui s'est exprimé au sujet de la mise en œuvre par la Finlande de la Convention - cadre pour la protection des minorités nationales¹⁹. Le Conseil de l'Europe a plus particulièrement constaté l'absence de position cohérente du Gouvernement sur les questions relatives aux Sâmes. Il a également relevé des lacunes dans la protection et la promotion des langues, de la culture et de l'éducation sâmes, et des progrès limités dans le règlement de la question des droits fonciers du peuple sâme.

La pleine mise en œuvre des droits politiques à l'autodétermination et à l'autonomie des Sâmes demeure une question en suspens. Le Conseil de l'Europe a exhorté le Gouvernement à « prendre rapidement des mesures pour sortir de l'impasse actuelle et rétablir un dialogue constructif avec le Parlement sâme ».

Fédération de Russie

Comme les Inuits de l'Extrême-Orient russe, les Sâmes de la Fédération de Russie sont loin de jouir pleinement de leurs droits fondamentaux, a fortiori des droits spécifiques à leur statut de peuple autochtone. Le faible nombre de Sâmes – quelque

2 132 personnes vivant dans la péninsule de Kola ont dû lutter longtemps, ne serait-ce que pour préciser leur statut de peuple, sans parler des difficultés qu'ils rencontrent pour préserver leur droit à l'élevage de rennes. Ils bénéficient du soutien du Conseil sâme, avec qui ils entretiennent des contacts, et ont le statut d'observateur auprès du Conseil parlementaire sâme. Néanmoins, comme beaucoup d'autres peuples autochtones de l'Arctique, ils ont à subir les incursions envahissantes de l'État, qui empiète sur leurs terres et territoires chaque fois qu'il entreprend des activités d'extraction minière ou d'exploitation hydroélectrique et d'autres formes de développement.

5. Convention relative aux peuples sâmes des pays nordiques

Les parlements sâmes de Norvège, de Suède et de Finlande, ainsi que les représentants de ces trois États, examinent une initiative visant à élaborer une convention relative aux peuples sâmes des pays nordiques, dans le but de mettre au point un instrument international sâme spécifique à la région. Le projet de convention vise à « confirmer et renforcer les droits du peuple sâme afin de lui permettre de préserver et de mettre en valeur sa langue, sa culture, ses moyens de subsistance et son mode de vie en subissant le moins d'ingérences possibles à travers les frontières nationales ». Il reste toutefois à voir si cette initiative aboutira dans les faits. Plus récemment, le Rapporteur spécial des Nations Unies a exhorté les États visés à entamer à nouveau un dialogue avec les Sâmes pour accélérer la réalisation de cet objectif novateur.

Le Conseil sâme, organisation internationale non gouvernementale dotée du statut consultatif auprès du Conseil économique et social, joue depuis 1956, et continuera de jouer un rôle important dans la promotion des droits des Sâmes à l'échelle locale, nationale, régionale et internationale. Cet organe est un des membres permanents du Conseil de l'Arctique.