

Laila Susanne Vars



## La Convention nordique sámi

La Convention nordique sámi (ci-après la Convention sámi) constitue un instrument international nouveau et son objectif est d'affirmer et de renforcer les droits du peuple sámi en Finlande, en Norvège et en Suède.<sup>1</sup>

En janvier 2017, les longues négociations concernant l'élaboration de la Convention sámi ont pris fin. La Convention a été négociée entre représentants des Parlements nationaux sámi instaurés dans les trois États nordiques. Le but de ce texte est de donner un cadre juridique nordique commun, d'une part pour la mise en place du droit du peuple sámi à l'autodétermination et d'autre part, pour renforcer la protection de leurs droits individuels et collectifs sur leurs terres et ressources naturelles.

Le chapitre IV de la Convention comprend sept articles relatifs aux droits fonciers (droits à la terre et aux ressources naturelles). Il comprend des articles qui protègent les droits de propriété et d'usufruit sur les terres et ressources naturelles des Sámi de Finlande, de Norvège, et de Suède. Ces mêmes articles prévoient aussi un droit de participation au processus de décision et un droit à la gestion des terres appartenant actuellement aux États concernés.<sup>2</sup>

La Convention reconnaît que les Sámi constituent un peuple autochtone et que l'accès à la terre et à l'eau est fondamental pour le maintien de leurs cultures, de leurs langues et de leurs vies sociales. Toutefois, la convention n'est pas la première tentative internationale à reconnaître les droits du peuple sámi ; ces mêmes droits ont été reconnus bien avant que les frontières actuelles des États aient été décidées. L'Annexe (plus connue sous le nom de *Lapp Codicil*) à l'Accord frontalier signé le 7 et 18 octobre 1751 avait créé une base juridique permettant une coopération transfrontalière sámi et reconnaissait certains droits aux Sámi conformément aux coutumes établies depuis longtemps.

Traditionnellement, les pays nordiques soutiennent le développement des normes internationales portant sur la protection des droits des peuples autochtones. Les États nordiques ayant ratifié les principaux instruments onusiens relatifs à la protection des droits de l'homme, la protection juridique du peuple sámi a pour fondement ces traités internationaux.

La Convention nordique sámi offre un cadre juridique minimum, ce qui, selon son article 2, n'empêche pas un des États concernés d'étendre les droits des Sámi ou d'adopter des mesures de protection plus ambitieuses. Les droits ainsi énoncés dans la Convention ne peuvent servir de fondement pour restreindre la portée des droits reconnus par les normes internationales. Les États doivent garantir l'effectivité des droits énoncés, et si nécessaire, adopter des mesures spéciales visant à faciliter la jouissance de ces droits.

La *Convention nordique sámi*, telle qu'adoptée à l'issue des négociations en 2017, a fait l'objet de critiques émanant d'experts des droits de l'homme et d'organisations sámi : ces derniers considèrent que la Convention n'offre pas assez de garantie en matière de protection minimale des droits au regard de celle prévue par les instruments internationaux. Or, contrairement à ses homologues suédois et finlandais, seul l'État norvégien a ratifié la *Convention n°169 relative aux peuples indigènes et tribaux* de l'OIT ; cet élément a compté parmi les difficultés rencontrées lors des négociations.

Les experts ont émis des critiques concernant le chapitre sur les droits fonciers et en particulier le paragraphe 10 du préambule de la Convention : ils considèrent que cette disposition lamine le droit pour les peuples autochtones de déterminer leur propre identité et leur appartenance selon leurs coutumes, tel qu'il en découle de l'article 33 de la *Déclaration Nations unies sur les droits des peuples autochtones* (DNUDPA). Tel que rédigé, le paragraphe 10 du préambule de la Convention sámi peut être compris comme donnant aux États nordiques le dernier mot concernant l'identification des personnes appartenant au peuple sámi et ayant le droit de voter aux élections des Parlements sámi instaurés sur le territoire de chacun des États nordiques.

Conformément à l'article 3(b) de la loi norvégienne établissant et règlementant l'Institution nationale norvégienne sur les droits de l'homme (NHRI), celle-ci a énoncé des conseils au sujet de la *Convention nordique sámi* destinés au Conseil parlementaire sámi, organe de coopération entre les trois Parlements sámi. La NHRI a notamment insisté sur l'importance de la conformité du texte de la Convention à la DNUDPA, et en

particulier aux articles 4 et 33 de la Déclaration des Nations unies qui protègent les droits des peuples autochtones à l'autodétermination et à l'auto-identification.

L'article 4 (2) de la *Convention nordique sámi* a également fait l'objet de critiques de la part de certains experts juridiques qui lui reprochent sa non-conformité au droit international. Selon cet article relatif au droit à l'autodétermination, « *les Sámi ont le droit à l'autodétermination en tant que peuple. En vertu de ce droit, ils peuvent déterminer librement leur statut politique et maintenir librement leur développement économique, social et culturel. Le droit à l'autodétermination s'exerce à travers une autonomie dans les affaires internes et à travers un processus de consultation sur les sujets pouvant être d'une grande importance pour les Sámi.* » La formulation utilisée dans le 2<sup>e</sup> paragraphe pourrait en effet, selon les critiques, signifier que le droit du peuple sámi à l'autodétermination se trouve limité à l'exercice d'un droit à l'autonomie dans les affaires internes les concernant et à un droit à la consultation avec les États.

De plus, les articles énonçant des droits fonciers dans la *Convention nordique sámi* ne seraient pas conformes aux instruments internationaux de protection des droits des peuples autochtones car la Convention sámi n'accorderait pas une protection juridique suffisante pour les terres et territoires autochtones sámi, face par exemple aux activités de l'industrie extractive et aux projets de développement qui pourraient nuire aux moyens de subsistance traditionnels des Sámi, comme l'élevage de rennes, la chasse, la cueillette et la pêche.

Cependant la Convention sámi reflète bien les développements récents du droit international en la matière : ainsi l'article 17 de la Convention reconnaît explicitement le principe du Consentement Préalable, Libre et Informé et Préalable (CPLI), rendant ce principe applicable dans tous les processus de décisions pouvant avoir une importance particulière pour les Sámi.

Les Parlements sámi de Finlande, de Norvège et de Suède n'ont pas encore donné leur assentiment à la décision finale de la Convention sámi telle qu'issue des négociations qui ont pris fin en janvier 2017. En décembre 2017, le Conseil parlementaire sámi a décidé de demander la réouverture des négociations concernant le projet de Convention, afin que les parties puissent amender le projet. Les discussions autour de la décision finale de la Convention nordique sur les Sámi continueront en 2018 entre les trois Parlements sámi et les gouvernements finlandais, norvégien et suédois.

## **L'autonomie, les consultations et les processus de réconciliation**

Les Constitutions de Finlande, de Norvège et de Suède comprennent chacune des sections qui, de manière légèrement différente, reconnaissent que le peuple sámi possède un droit à l'autonomie.<sup>4</sup> Ces trois États ont instauré chacun un organe représentatif et démocratique pour les Sámi, appelé Parlements sámi ; l'autorité et les compétences de ces parlements sont prévus par la loi nationale sur le Parlement sámi. Aujourd'hui, les trois États développent une législation nouvelle ou amendée dont l'objectif est de renforcer les fondements juridique instituant un processus de consultations entre l'État et les Parlements sámi ainsi qu'avec d'autres organismes représentatifs sámi comme les coopératives autonomes d'élevages de rennes.<sup>6</sup> Les trois Parlements sámi ont déclaré que dans bon nombre de situations ils ne sont pas consultés alors que les sujets les concernent directement.<sup>7</sup>

**En Finlande**, un processus d'amendement de la loi actuelle sur les Sámi est en cours, et il n'y a pas eu d'accord entre l'État et le Parlement sámi. Un des principaux

enjeux de cet amendement porte sur la mise en œuvre du droit à la négociation prévu par la section 9 de la loi sur le Parlement sámi. Parmi les autres enjeux figurent les décisions des Cours administratives suprêmes : celles-ci ne prennent pas en compte l'interprétation donnée par le Parlement sámi quant à l'identification d'une personne sámi demandant le droit de voter dans le cadre des élections du Parlement sámi.

Le statut des Sámi en tant que seul peuple autochtone de Finlande a été reconnu par la Constitution de 1999 et son droit à l'autonomie consiste en une autonomie linguistique et culturelle exercée sur le territoire ancestral des Sámi. En novembre 2017, le Parlement sámi de Finlande a sollicité l'aide du Mécanisme d'Experts sur les Droits des Peuples Autochtones des Nations unies (MEDPA ou EMRIP - Experts Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples) afin que ce dernier prodigue des conseils juridiques dans le cadre des négociations de la loi sur le Parlement sámi. Le gouvernement finlandais ainsi que le MEPDA ont répondu favorablement à cette demande du Parlement sámi, constituant alors la première mission du MEDPA dans ce pays sous son nouveau mandat.<sup>10</sup>

**En Suède**, le 21 septembre 2017 le gouvernement a présenté un projet de loi relatif à la procédure de consultation<sup>11</sup> ayant pour but de renforcer les droits participatifs du Parlement sámi et d'autres représentants des Sámi sur les sujets les concernant directement.<sup>12</sup> Cette proposition fait suite aux négociations sur le projet de *Convention nordique sámi* et s'inspire, d'une part, de l'Accord sur les procédures de consultation établi en 2005 entre le Parlement sámi et le gouvernement norvégien<sup>13</sup> et d'autre part, des dispositions de la Convention n°169 émanant de l'OIT. Le Parlement sámi suédois a finalement rejeté la proposition du gouvernement en décembre 2017 : plusieurs organisations sámi et de défense des droits de l'homme ont considéré, à l'instar du Parlement sámi, que le texte proposé n'était pas conforme aux droits des peuples autochtones tels que prévus par les instruments internationaux<sup>14</sup>. Au cours de l'année 2018 le gouvernement et le Parlement sámi doivent donc continuer leur dialogue concernant les avancées de ce projet de loi.

**En Norvège**, le gouvernement et le Parlement sámi continuent de se consulter concernant le suivi des travaux du Comité pour les affaires juridiques (*Samerettsutvalget*), et concernant en particulier un amendement de la loi sur le Parlement sámi visant à renforcer l'obligation étatique de consultation du peuple sámi conformément à la Convention n°169 de l'OIT. Jusqu'alors, ces consultations n'ont pas débouché sur un accord entre les deux parties. Le Comité d'experts de l'OIT a maintes fois insisté sur la nécessité de renforcer la mise en œuvre des articles 6 et 7 de la Convention n°169 de l'OIT. Le ministère chargé du gouvernement local et de la modernisation prévoit de soumettre les amendements de la loi sur le Parlement sámi au Parlement national norvégien en juin 2018.<sup>15</sup>

Ces dernières années le débat public relatif à la problématique autochtone s'est centré sur la nécessité d'établir un processus de vérité et de réconciliation dans les pays nordiques. En juin 2017, le Parlement norvégien, *Storting(et)*, a décidé de créer une Commission-Vérité afin d'évaluer le degré et les impacts qu'a eu la politique nationale d'assimilation sur le peuple sámi et sur la minorité nationale kven.<sup>16</sup>

Parallèlement, des discussions concernant la création de Commissions Vérité et Réconciliation en Finlande et en Suède sont en cours ; mais jusqu'à maintenant aucune des parties n'est encore parvenu à un tel accord.

Les relations coloniales entre les États concernés et le peuple sámi constituent une thématique complexe ; un des principaux enjeux concerne la reconnaissance de leurs droits fonciers et de la politique d'assimilation menée par les États pendant des siècles privant ainsi les Sámis de leurs droits pour gérer leurs terres et ressources naturelles ancestrales. L'État promeut l'exploitation à grande échelle des forêts, des minéraux, des fleuves et d'autres ressources, qui a déplacé les Sámis en leur laissant très peu de contrôle sur les développements et l'utilisation de leurs terres. Savoir si les processus de réconciliation incluront les problèmes liés aux droits fonciers est une question toujours en suspens.

## **Les droits à la renniculture, de chasse et de pêche des Sámis**

En 2017 la protection et la mise en œuvre des droits du peuple sámi ont donné lieu à une jurisprudence abondante tant en Norvège qu'en Suède.

Au mois de décembre une majorité de magistrats de la Cour Suprême de Norvège (*Høyesterett*) a jugé que l'abattage forcé d'une partie du cheptel de l'éleveur sámi Jovsset Ante Sara, ordonné par la direction d'élevage de rennes, n'était pas une violation de ses droits fondamentaux. Le requérant, qui gère sa part familiale de la *siida* (groupe local administratif et légal), a porté plainte contre l'État norvégien, arguant que l'abattage forcé des 75 rennes de son troupeau comptant 116 têtes constituait une violation de son droit culturel fondé sur l'article 27 du *Pacte international sur les droits civils et politiques*, et violait aussi son droit de propriété protégé par l'article 1<sup>er</sup> du protocole n°1 de la *Convention européenne des droits de l'homme* (CEDH).

La Cour suprême a infirmé par un vote de 4-1 les décisions rendues en première instance et en appel. Seul un des cinq magistrats de la Cour a considéré que la décision de réduire le troupeau du requérant violait son droit culturel prévu par l'article 27 du Pacte international. La majorité des magistrats ont quant à eux jugé que l'abattage était fondé sur des critères sensés et objectifs et qu'il servait les intérêts de l'élevage de rennes sámi en tant que collectivité. Les magistrats ont considéré que la décision de réduire le troupeau de rennes était conforme à la CEDH. La loi sur l'élevage de rennes adoptée en 2007 reconnaît que les communautés sámi d'élevage de rennes ont leurs propres règles dans leurs affaires internes. Toutefois, cette loi impose aussi une compatibilité des usages pratiqués par les *siidas* avec une obligation de gestion durable et écologique des ressources dans les districts d'élevage de rennes en développant des règles d'usage incluant par exemple la détermination d'un nombre maximum de têtes pour chaque district d'élevage. De nombreux éleveurs de rennes sámi se sont opposés au système de détermination du nombre maximum de têtes, car leur perception de la gestion durable des troupeaux de rennes se fonde sur des savoirs traditionnels sámi qui n'ont pas été pris en compte. L'avocat de Sara a informé les médias que le procès irait en appel devant le Comité des droits de l'homme des Nations unies en 2018.

En Suède, le gouvernement avait proclamé dans les années 90 que les droits de chasse et de pêche appartenaient à l'État et qu'alors celui-ci était en mesure de contrôler les activités de chasse et de pêche sur l'ensemble du territoire sámi suédois.

L'affaire *Girjas* a opposé le village sámi de Girjas et l'État suédois sur la question de la titularité et de la cession de droits de chasse et de pêche sur des terres appartenant à l'État mais situées dans des zones du territoire traditionnel des éleveurs de rennes sámi de Girjas.<sup>18</sup> En 2009, le village sámi de Girjas a poursuivi l'État en justice arguant d'une

part, que le village possède un droit exclusif, lié à l'État, pour chasser et pêcher sur le territoire concerné, et d'autre part, que le droit de céder les droits de chasse et de pêche devait appartenir au village sámi.<sup>19</sup> Comme revendication alternative, le village sámi a soutenu que le droit de chasse et de pêche dans cette zone est détenu à la fois par l'État et par le village sámi. De son côté l'État a invoqué son droit de propriété sur ces terres ; et considérant que son droit de chasser et de pêcher lui appartient, l'État détenait aussi le droit de céder ces droits. En février 2017 le tribunal du district de Gällivare a accordé au village de Girjas des droits exclusifs de contrôle sur la pêche et la chasse dans cette zone, restaurant ainsi les pouvoirs qui avaient été retirés aux Sámi par le parlement suédois en 1993.<sup>20</sup> Dans sa décision, le tribunal a souligné que les Sámi utilisaient cette terre depuis bien plus longtemps que l'État suédois, tandis que les avocats de l'État ont affirmé que le statut autochtone des Sámi n'entraîne pas en ligne de compte dans ce procès. Ils ont affirmé que dans ce cas la Suède n'est liée par aucune obligation internationale de reconnaissance des droits spéciaux des Sámi, qu'ils soient autochtones ou pas. L'État a fait appel devant la Cour régionale (*hovrätt*) d'Umeå en 2016, la procédure judiciaire a pris fin en décembre 2017 et la décision a été rendue publique en janvier 2018.

### **La Commission du Finnmark et le Tribunal spécial des droits fonciers du Finnmark**

La reconnaissance d'un droit à la terre et à l'eau est un fondement de la culture traditionnelle sámi. En Norvège, la reconnaissance de certains droits fonciers des Sámi par la Commission du Finnmark et le Tribunal des droits fonciers du Finnmark permet la mise en œuvre des dispositions de la Convention n°169 de l'OIT.<sup>21</sup> La création de cette Commission et de ce Tribunal faisait partie de l'accord [établi entre l'État et le Parlement sámi] qui a conduit ce dernier à consentir à l'adoption de la loi sur le Finnmark en 2005.

Deux jugements rendus par le Tribunal des droits fonciers ont été contestés devant la Cour Suprême. En effet, dans la première affaire, *Stjernøya*, deux *siidas* d'élevages de rennes réclamaient la reconnaissance de leurs droits de propriété sur une partie de leur zone traditionnelle de pâturages située sur l'île de *Stjernøya* dans le Finnmark. A l'issue de la procédure les deux *siidas* ont perdu.

Dans la seconde affaire, *Nesseby/Unjárga*, la Commission Finnmark et le Tribunal des droits fonciers ont décidé que les habitants de la localité sámi Unjárga détenaient des droits de chasse et de pêche sur leurs terres ancestrales. Aussi le Tribunal des droits fonciers a conclu que les membres de cette communauté avaient des droits de chasse et de pêche et qu'ils devaient exercer un droit exclusif de contrôle et de gestion sur ces terres et ressources naturelles.<sup>22</sup> L'organisme foncier du Finnmark (*Finnmarkseiendommen*) a pu faire appel de la décision devant la Cour Suprême suite à un vote par division 4-2 au sein la direction de l'organisme foncier. Non pas que l'organisme foncier du Finnmark s'opposait à l'existence de droits d'usage pour les habitants d'Unjárga, mais il souhaitait clarifier la situation et savoir s'il devait poursuivre lui-même la gestion de ces terres ou bien si les détenteurs locaux de ces droits étaient en mesure de gérer les terres en cause, conformément à la décision du Tribunal sur les droits fonciers.<sup>23</sup> Cette affaire exprime donc le souhait de clarifier l'exercice des droits d'usage par les Sámi, ainsi que par les autres habitants de cette localité, droits cependant détenus par l'organisme foncier du Finnmark conformément aux règles de procédure spéciale prévues au chapitre 5 de la loi sur le Finnmark. En

2017, la Cour suprême a annoncé que les procédures à venir se tiendraient en session plénière à partir du mois de janvier 2018.<sup>24</sup>

## Notes and references

1. For more information about the background of the drafting and negotiations on the Draft Nordic Sámi Convention, see *The Indigenous World 2017*, p. 61-62.
2. See Articles 27-33 of the Draft Nordic Sámi Convention.
3. Finland and Sweden have not ratified the ILO C 169.
4. Among the experts that have analysed the Draft Convention is the former member of the UN Human Rights Committee professor Martin Scheinin, professor at the University of Oslo, Geir Ulfstein, and professor at the University of Tromsø, Mattias Åhrén. The assessments of the Draft Nordic Sámi Convention can be downloaded at: [https://www.sametinget.no/Soek?search=nordisk samekonvensjon&tag=92](https://www.sametinget.no/Soek?search=nordisk+samekonvensjon&tag=92)
5. §108 of the Norwegian Constitution (amended in 2014), Section 17 and 121 (2) of the Finnish Constitution (1999), and Article 2 in the Instrument of Government, one of the four laws that form the Swedish constitution.
6. The entities have different names in each state, in Sweden: *Čearru*, Norway: *Siida/Sijte, Orohat*, Finland: *Bálgos*.
7. The negotiation process on the new agreement on the regulation of salmon fishing in the Deatnu/Tana river in the Northern- Sámi area in Finnmark county
8. The Supreme Administrative Court of Finland (Finnish: *korkein hallinto-oikeus*, Swedish: *högsta förvaltningsdomstolen*) is the highest court in the Finnish administrative court system, parallel to the Supreme Court of Finland. Its jurisdiction covers the legality of the decisions of government officials, and its decisions are final. <http://www.kho.fi/en/index.html>. The Supreme Administrative Court of Finland accepted in 2015 nearly 100 new people as Sámi persons against the will of the Sámi Parliament. The president of the Sámi Parliament stated that this decision is *de facto* a forced assimilation of the Sámi people into the Finnish people. [https://yle.fi/uutiset/osasto/sapmi/nearly\\_100\\_new\\_people\\_accepted\\_as\\_sami\\_persons\\_against\\_will\\_of\\_sami\\_parliament/8343268](https://yle.fi/uutiset/osasto/sapmi/nearly_100_new_people_accepted_as_sami_persons_against_will_of_sami_parliament/8343268)
9. The Sámi Homeland is defined in Section 2, subsection 2 of the Law on the Use of the Sámi Language by authorities. The Sámi homeland area comprises the territory of the municipalities of Enontekiö, Inari and Utsjoki, and the Lapland reindeer herding area in Sodankylä.
10. See <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/EMRIP/CountryEngagementFinlandMissionStatement.pdf>, The EMRIP mission to Finland, and the outcomes of this mission, will be described in *Indigenous World 2019*.
11. See <http://www.regeringen.se/rattsdokument/departementsserien-och-promemorior/2017/09/ds-201743/>
12. In a report published in January 2011, the UN Special Rapporteur on indigenous people, James Anaya, heavily criticized Sweden, especially over the lack of say the Sámi people have over applications for prospecting, mining, forestry and wind power projects and over the structure put in place for the Sámi Parliament under the Sámi Parliament Act." See: *The Situation of the Sami People in the Sápmi Region of Norway, Sweden and Finland*, Human Rights Council, A/HRC/18/XX/Add.Y (Jan. 12, 2011), at 12.
13. "Procedures for consultations between the state authorities and the Sami Parliament of 11 May 2005" <https://www.regjeringen.no/en/topics/indigenous-peoples-and-minorities/Sami-people/midtspalte/consultation-duty-in-sami-matters/id86931/>
14. See <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=2327&artikel=6833750>
15. See <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/planlagte-saker-til-stortinget-varsesjonen-2018/id2587850/>
16. See <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Vedtak/Sak/?p=67518>
17. Inner Finnmark District Court, TINFI-2015-84532, (18<sup>th</sup> of March 2016) and Hålogaland Court of Appeal, LH-2016-92975 (17<sup>th</sup> of March 2017) This case also features an assessment of the duty to consult indigenous peoples in decisions relating to their rights. For more about the consultation agreement, see Sametinget; Konsultasjonsavtalen: [www.sametinget.no/Om-Sametinget/Bakgrunn/Konsultasjonsavtalen](http://www.sametinget.no/Om-Sametinget/Bakgrunn/Konsultasjonsavtalen)

18. A Sámi village, čearru (northern Sámi) or sameby (Swedish) – is not a traditional village but a complex economical and administrative union for reindeerherding Sámi in Sweden. It is regulated by the Reindeer Husbandry Act. Members of a sameby are entitled to engage in reindeer husbandry in their particular area, including building and setting up facilities they need for their reindeer herding, in addition to fishing and hunting rights.
19. For more about the background of the Girjas case, see *The Indigenous World* 2017.
20. See <https://thebarentsobserver.com/en/society/2016/03/sweden-appeals-land-use-case>
21. For more about the mandate of these two institutions: <https://www.domstol.no/finnmarkskommisjonen>, <https://www.domstol.no/en/Enkelt-domstol/Utmarkskommisjonen/>
22. Finnmarkseiendommen – Finnmarkkuopmodat- Finnmark Estate (FeFo) is a landowner enterprise which owns and administrates 95% of the land and natural resources in Finnmark. Half of the board members are elected by the Sámi Parliament, the other half of the Finnmark County. <http://www.fefo.no/en/Sider/default.aspx>
23. See <https://www.ifinnmark.no/debatt/fefo/nesseby/derfor-anker-vi-dommen/o/5-81-449367>
24. There are very few cases that are heard in plenary, normally just one or two cases a year.

***Laila Susanne Vars*** est une avocate sámi de Guovdageaidnu, Norvège. Elle a un PhD en droit international de l'Université de Tromsø, Norvège. Elle est actuellement Directrice de Département à l'Institution Norvégienne des Droits de l'Homme, à Guovdageaidnu.

Source : IWGIA 2018, *The Indigenous World*  
traduction par **Constance Vaganay**,  
revu par **Héloïse Plaquin**