

Laila Susanne Vars

Reconnaissance constitutionnelle et Convention Sámi

Les gouvernements des États nordiques se sont efforcés, avec les Parlements sámi finlandais, norvégien et suédois de développer un nouveau cadre juridique protégeant les droits des Sámi à travers la négociation de la *Convention nordique sámi*. Les débats ont duré six années aux termes desquelles un projet de Convention sámi a vu le jour en 2017. Ce projet est encore soumis à l'approbation des différents ministères des gouvernements impliqués¹.

Le Comité des droits de l'homme des Nations unies et le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) ont tous deux émis des recommandations en faveur d'une adoption rapide de cette Convention qu'ils considèrent comme une mesure permettant de renforcer les droits des Sámi et d'offrir un cadre juridique commun concernant les futurs développements sur le droit à l'autodétermination des Sámi.

Les tensions politiques entre les États nordiques et les Sámi se sont intensifiées du fait de la longueur des négociations sur la Convention et de l'augmentation du nombre de plaintes déposées par les Sámi pour violation de leurs droits. Les politiques menées par les gouvernements en matière de développement du Nord constituent la raison principale de ces plaintes. Ces derniers ont en effet choisi d'accueillir davantage d'industries minières extractives et d'installer des projets éoliens sur les territoires sámi. Dans un tel contexte, les Sámi perçoivent le texte de la Convention comme un instrument normatif nécessaire pour dénoncer l'inégale répartition du pouvoir entre les Sámi et les États, et pour renforcer les droits fondamentaux de leur peuple.

Selon les Sámi, la réconciliation est un pré requis pour la mise en œuvre de leurs droits fondamentaux et pour la construction d'une relation plus étroite entre les États et l'ensemble des populations sámi. En 2018, les initiatives favorisant la vérité et la réconciliation menées par les Parlements et les associations sámi ont montré quelques résultats. La Commission kven et sámi « Vérité et Réconciliation » – établie par le *Storting*, le Parlement national norvégien – a été nommée et a déjà commencé son travail². La Commission adressera son rapport final au *Storting* en septembre 2022³. Des pourparlers sont actuellement en cours pour l'instauration de processus similaires en Suède et en Finlande⁴.

Parallèlement, des accords renforcés en matière de négociation et de consultation font l'objet de discussions entre les Parlements sámi et leurs États nordiques respectifs⁵.



Dans ses observations finales concernant le Rapport périodique de la Norvège, le Comité des droits de l'homme recommande que la Norvège « *garantisse, dans la pratique, des consultations avec les Sámi et adopte, en concertation avec eux, une loi sur le processus consultatif afin d'obtenir leur consentement libre, préalable et éclairé* »⁶.

A l'issue de consultations avec le Conseil du Parlement sámi et avec l'assentiment de ce dernier, le gouvernement norvégien a proposé en 2018 d'insérer dans la *loi sur les Sámi* un chapitre complémentaire et séparé traitant des consultations⁷.

En 2019, le nouveau gouvernement suédois a été formé et a décidé de prolonger ses discussions avec le Parlement sámi suédois concernant la *loi sur la consultation sámi*⁸.

En Finlande, aucun accord n'a encore été établi entre le Parlement sámi finlandais et le gouvernement à propos de la révision de la *loi sur le Parlement sámi*.

Le Mécanisme d'Experts sur les Droits des Peuples Autochtones (MEDPA) a rendu visite à la Finlande en 2018, premier État soumis à son engagement depuis la révision de son mandat et lui a apporté un soutien sur des questions de techniques juridiques, notamment sur la manière dont la loi sur le Parlement sámi devait être révisée afin de mettre en œuvre les normes internationales de droits de l'homme⁹.

L'industrie extractive en territoires sámi

Les États nordiques n'ont toujours pas établi de programme facilitant la mise en œuvre des dispositions de la *Déclaration sur les droits des peuples autochtones* adoptée par les Nations unies ; seule la Norvège a ratifié la Convention n°169 de l'OIT. Ces dernières années, les Sámi ont réagi aux conséquences des politiques d'industrialisation « du Grand Nord »¹⁰, en déclarant des moratoires appliqués au territoire sámi et en réclamant l'autodétermination sur les territoires soumis à controverses avec les États et/ou le secteur privé.

Le débat politique s'est polarisé d'une part autour des déclarations des ministères qualifiant le territoire sámi de « coffre au trésor » contenant des minerais équivalant à des millions de dollars¹¹, et d'autre part, autour des États finançant la prospection et l'exploration de la richesse minérale du Grand Nord.

L'actuelle *loi sur les mines* en Suède ne contient aucune disposition prévoyant des droits spéciaux pour les Sámi et les politiques publiques existantes ne sont pas suffisamment protectrices des intérêts et des droits des Sámi sur les terres affectées par l'extraction minière¹².

Cependant, suite à l'affaire de la mine de Gállok qui avait fait les titres de la presse internationale entre 2013 et 2015, les Sámi de Suède ont décidé de prendre des moratoires, à l'instar des éleveurs de rennes vivant de part et d'autre des frontières de la Laponie suédoise et norvégienne dans l'affaire de la mine Násavárri.

Le Parlement sámi en Suède a clairement affirmé qu'il souhaitait un moratoire sur toute exploitation en territoire sámi ; cependant ses demandes portant sur la ratification de la Convention n°169 de l'OIT par l'État suédois et sur l'obligation de conformité de ce dernier avec les normes internationales protectrices des droits de l'homme n'ont jusqu'à ce jour pas abouti à des changements significatifs de la part de l'État suédois.

Le projet minier de Gállok est source de conflits avec les éleveurs de rennes parce qu'il prévoit la mise en place d'une exploitation de minerai de fer au beau milieu des pâturages utilisés pour la renniculture. L'affaire est toujours pendante. Des militants sámi, des politiciens, des juristes et d'autres personnes encore ont protesté pendant plusieurs années contre Beowulf, une entreprise minière anglaise titulaire d'un permis d'exploitation dans cette région. L'entreprise en question considère que ses propres intérêts et ceux des Sámi entrent en compétition pour l'utilisation des terres et des ressources naturelles, et l'État lui a accordé sa protection contre d'éventuelles mesures risquant de compromettre la future exploitation minière¹³. Cette compagnie dispose par ailleurs de nombreux autres projets d'exploitation en Laponie finlandaise. Alors que la décision finale de l'affaire de Gállok dépend toujours des autorités suédoises, les protestations contre Beowulf continuent.

Dans une autre aire géographique sámi, et plus particulièrement dans l'affaire de la montagne Nása, des éleveurs de rennes sámi provenant des villages Svaipa, Grans et Semisjaur-Njarg ainsi que du district des éleveurs de Saltfjell ont déposé un moratoire sur l'activité minière menée dans la montagne Nása¹⁴, située sur les frontières suédoises et norvégiennes. La compagnie Elkem AS avait demandé l'expropriation des Sámi afin de pouvoir ouvrir une carrière de quartz dans la montagne Nása. Le moratoire déposé par les Sámi signifie que dorénavant l'utilisation de la terre, de l'eau et de l'air ne peut en aucun cas entraver les droits ou les intérêts sámi dans la zone géographique de la

montagne Nása. Ils interdisent ainsi explicitement toute activité minière qu'il s'agisse de préparations, de prospection, de construction de routes ou toutes autres opérations qui puissent nuire à leur activité traditionnelle de renniculture. Ces règles sont imposées par les villages sámi concernés jusqu'à ce que l'autodétermination locale sámi, qui reconnaît l'élevage de rennes comme première forme d'utilisation de la terre, soit incorporée dans les législations norvégienne et suédoise, et que les activités minières et toutes autres activités pouvant porter atteinte à leurs droits et causer des dommages environnementaux soient interdites de façon permanente dans cette zone géographique.

Après avoir étudié le contenu de la loi sur le minerai, le gouvernement norvégien a considéré que cette loi devrait introduire un nouvel ensemble de dispositions afin de guider les ministères lors de leurs analyses de l'impact de l'exploitation minière sur les communautés et le mode de vie sámi¹⁵.

En Norvège, les autorisations du gouvernement délivrées à la compagnie minière Nussir pour l'exploitation du cuivre et permettant aussi de déverser des déchets miniers toxiques dans le fjord Riehponvuotna/Repparfjorden, aire nationale protégée pour ses saumons, a déclenché une vive protestation nationale de la part des écologistes militant pour la protection de l'une des dernières rivières de saumons sauvages en Europe, mais aussi de la part des Sámis vivant de la mer et des *siidas* d'éleveurs de rennes qui seraient affectés par ce projet¹⁶. Le gouvernement a pourtant poursuivi sa politique allouant davantage de permis minier en terres sámi et a continué d'ignorer les observations faites par le Parlement sámi et les organisations environnementales dans l'affaire Nussir¹⁷.

L'impact de l'énergie éolienne en territoires Sámis

Le nombre considérable de parcs éoliens qui ont été, et sont toujours, implantés en territoire sámi fait l'objet de nombreuses controverses d'un point de vue environnemental et du respect des droits fondamentaux des Sámis¹⁸. Un des paradoxes des projets sur « l'énergie verte » est que dans bon nombre de cas, ils conduisent à la perte par les peuples autochtones de leurs terres à cause des expropriations menées par l'État sur des terres utilisées par eux. Si bien que les projets de développement « d'énergie verte » pourraient finir par mettre en péril l'existence même des modes de vie traditionnels sámi.

Le parc éolien Storheia installé à Fosen, en Norvège, est un des plus récents méga-parc, avec des installations en cours¹⁹. Le Ministère norvégien du pétrole et de l'énergie a délivré les autorisations pour la mise en service du parc Storheia avec ses 288 MW, ce qui en fait un des plus puissants d'Europe à être développé par le consortium Fosen Vind. En décembre 2018, le CERD a demandé à la Norvège de suspendre le projet afin d'examiner une plainte dénonçant le caractère préjudiciable de ce projet sur l'élevage de rennes sámi. Le ministère a déclaré qu'il répondrait au CERD mais qu'il n'accéderait pas à sa demande car le projet avait déjà obtenu toutes les autorisations juridiques et internes nécessaires et qu'il est presque terminé²⁰.

Le réseau ferroviaire de l'Arctique

Le projet de réseau ferroviaire jusqu'à la mer Baltique est une autre preuve de l'intérêt porté par les deux États et le secteur privé au potentiel d'exploitation des ressources naturelles en territoire sámi. Le Parlement sámi de Finlande, *Suoma Sámi*

Nuorat (organisation de la jeunesse sámi), le Conseil sámi et le collectif d'artistes *Suohpanterror* comptent parmi ceux qui se sont fermement opposés au projet d'instauration du réseau ferroviaire de l'Arctique, en affirmant que le droit international pose une obligation de bonne foi lors des consultations permettant ainsi de répondre à l'exigence du Consentement préalable, libre et éclairé (CLIP).

Au printemps 2018, le Ministre du transport et des communications a instauré un groupe de travail finno-norvégien chargé d'examiner le trajet allant de Rovaniemi en Finlande jusqu'à Kirkenes en Norvège. La mission de ce groupe de travail était d'analyser l'impact (social) du projet de chemin de fer aux échelons national, régional, européen et global ainsi que les délais impartis et les futures étapes d'achèvement. Le groupe de travail était aussi chargé d'examiner les impacts environnementaux, la question des procédures d'autorisation, des coûts et du financement. Le Parlement sámi de Finlande, la conférence des Sámi skoltes, et des coopératives d'éleveurs de rennes sámi étaient présents dans le groupe de travail. Les résultats des discussions n'ont pas encore été rendus publics mais les représentants sámi ont déclaré que leurs points de vue n'avaient pas été correctement restitués. Le Parlement sámi a donc, conformément à la section 9 de la *Loi sur le Parlement sámi*, demandé des négociations avec le Ministère²¹.

En 2018, Greenpeace avec le soutien d'activistes sámi a protesté contre l'exploitation industrielle de la forêt boréale située en partie sur le territoire des Sámi en Finlande²². Ils craignent que l'exploitation des forêts de l'Arctique menace la culture sámi dans la mesure où ces forêts sont essentielles au maintien de la renniculture sámi. La mise en place d'un tel réseau ferroviaire non seulement fragmenterait et détruirait les forêts implantées sur le territoire ancestral des Sámi, mais aurait aussi des conséquences négatives sur le management traditionnel de la renniculture²³.

La protection des droits de pêche des Sámi

L'accord de Deatnu/Tana/Teno²⁴ est un traité conclu entre la Finlande et la Norvège réglementant le droit de la pêche au saumon dans le fleuve Deatnu. Les Parlements finlandais et norvégien ont adopté ce traité en 2017 malgré l'opposition claire et franche des Parlements sámi finlandais et norvégien, de l'Office de gestion de la pêche sur le cours d'eau de Tana, des municipalités concernées, de toutes les organisations de défense des droits, et de Sámi pêcheurs locaux de saumon²⁵. Les Parlements sámi affirment que l'accord contient des dispositions procédurales et matérielles allant à l'encontre des droits de l'homme²⁶. Ils recommandent l'adoption d'amendements de sorte que les droits coutumiers en matière de pêche des Sámi vivant dans la vallée de Deatnu soient respectés. Le mouvement Ellos Deatnu initié par des activistes sámi, des politiciens et des pêcheurs traditionnels locaux, s'est créé en réaction à cet accord adopté sans participation appropriée, sans analyses d'impact ni consentement préalable, libre et informé des Parlements sámi et des Sámi détenteurs des droits de pêche²⁷.

Le mouvement Ellos Deatnu est un mouvement mené par des leaders autochtones basé dans la zone transfrontalière de Deatnu où ceux-ci ont déclaré un moratoire d'autodétermination des Sámi, sur une petite île du fleuve Deatnu²⁸.

Le Traité de Tana est une tentative de protection des saumons de la part de la Norvège et de la Finlande car la vallée de Deatnu abrite la plus grande diversité d'espèces de saumons au monde. Mais les populations locales sámi soutiennent que

leurs droits de pêche traditionnelle ont été réduits de façon disproportionnée – 80% tandis que la pêche de loisirs a connu une réduction de 30-40%. Les Sámi de la vallée perçoivent cette mesure comme discriminatoire et menaçante pour la pêche traditionnelle du saumon²⁹. Ils revendiquent un droit de propriété sur le fleuve et le droit de gérer la pêche à cet endroit ; ils affirment que ces droits sont détenus par les populations locales et non par les États.

La Loi finlandaise actuelle sur les pêcheries (379/2015) restreint les droits de pêche des Sámi d'une manière si drastique qu'elle porte atteinte à leurs pratiques culturelles. Des Sámi locaux – qui appartiennent à la communauté same du fleuve Deatnu – s'opposent à ces régulations restrictives en continuant leur pratique traditionnelle de la pêche sans l'autorisation de l'entreprise forestière d'Etat finlandais la Metsähallitus. Quatre personnes sámi ont été poursuivies par le gouvernement finlandais pour pratique illégale de la pêche conformément au chapitre 28, section 10 du Code pénal car elles ne détenaient pas de permis de pêche alors que l'État exige un titre de propriété. Les quatre Sámi ont nié avoir commis un délit en pratiquant leur culture dans des eaux que leur peuple utilise depuis des temps immémoriaux. En 2018 une organisation des droits de l'homme sámi nommée ALVA a été fondée dans le but de défendre et promouvoir les droits fondamentaux des Sámi³⁰. ALVA accompagne et soutient les Sámi finlandais qui sont juridiquement poursuivis pour pratique illégale de la pêche³¹.

Recommandations émanant des organes de traités des Nations unies

En 2018, la Norvège a reçu des recommandations du Comité de lutte contre le racisme et la discrimination (CERD), du Comité contre la torture (CAT), du Comité sur les droits des enfants (CRC) et du Comité des droits de l'homme (CDH).

La Suède a aussi reçu des recommandations du CERD.³² Elles concernent entre autre des mesures spécifiques pour :

- mettre fin à la violence et aux agressions sexuelles contre les femmes sámi ;
- reconnaître juridiquement les droits à la terre et aux ressources naturelles du peuple sámi ;
- assurer l'effectivité des procédures de consultations et du consentement préalable (CLIP) ; et
- renforcer le cadre normatif concernant les droits fonciers, de pêche et de renniculture.

En outre, les organes des traités recommandent aux États de se prononcer sur les préoccupations exprimées par le Parlement sámi, de faciliter l'adoption rapide de la *Convention nordique sámi* et de faire un suivi des propositions faites par le Comité sur les droits sámi³³.

Les États n'ont pas encore instauré de coordination entre eux concernant le suivi des recommandations sur les droits des Sámi. Des projets de recherche ont récemment été lancés pour étudier les enjeux de la protection des droits des Sámi à la lumière des développements récents du droit international³⁴.

Notes et références

1. For more about the Nordic Sámi Convention, see *Indigenous World 2018*, p. 30- 32.
2. The Kven are descendants of immigrants from Finland, and they are one of Norway's recognized national minorities. The Sámi commissioners are in a minority in the Commission, and the Chair is the former leader of the Norwegian Christian Democratic Party, Mr. Dagfinn Høybråten.

3. For more about the mandate of the Sámi and Kven Truth and Reconciliation Commission in Norway: <http://bit.ly/2T2eJKe> (PDF)
4. About the reconciliation process in Finland: <http://bit.ly/2T11WHc>
5. For more about the proposal on a new Sámi consultation act in Sweden and the proposal for adding a new chapter on consultations the Sámi Law (Sameloven) in Norway, see *Indigenous World 2018*, p. 33. The latter proposal was presented to the Storting, the Norwegian parliament, in 2018, but the parliament has still not made its final decision. The Sámi Parliament in Norway gave its consent to the proposed amendments in 2018.
6. CCPR/C/NOR/CO/7, Concluding observations on Norway, para. 37 b).
7. See Regjeringen.no, "Sametingsrådet og regjeringen enige om lovregler for konsultasjoner" at: <http://bit.ly/2TIZDDF>
8. The Sámi Parliament in Sweden rejected the first draft bill on consultations, as it found it not to comply with international standards. For more about the Sámi experiences with consultations, see Christina Allard: The Rationale for the Duty to Consult Indigenous Peoples: Comparative Reflections from Nordic and Canadian Legal Contexts, in *Arctic Review on Law and Politics*, Vol. 9/2018, p. 25-43.
9. See the UN EMRIP's Advisory note, from 28 March 2018 at: <http://bit.ly/2TbYjTZ>
10. See The Prime Minister's office, Norway. "Northern area strategy - between geopolitics and social development." Available at: <http://bit.ly/2Tb3Ryw> ; The Prime Minister's office, Finland. "Finland's Strategy for the Arctic Region 2013. Available at: <http://bit.ly/2Tese77> : See The Government Offices of Sweden. "Sweden's strategy for the Arctic Region." Available at: <http://bit.ly/2T9ieU1>
11. See NRK, "The treasury in the north." Available at: <http://bit.ly/2Tb498A>
12. See A/HRC/18/35/Add.2 at: <http://bit.ly/2ThTSH1>
13. See Beowulf Mining for further information on the Gállok/Kallak-project at: <http://bit.ly/2TmEgC8>
14. See NRK, "You are welcome today, but we don't want you in the future." Available at: <http://bit.ly/2T894ay>
15. See Regjeringen.no, "Evaluation of the Mineral Act" at: <http://bit.ly/2Tp3tw0>
16. See The Independent, "Norway approves copper mine in Arctic described as 'most environmentally damaging project in country's history'" at: <https://ind.pn/2ThVron>
17. See Newsinenglish.no, "Sparks fly over Finnmark mining" at: <http://bit.ly/2ThsFV6>
18. See Environmental Justice Atlas, "Large-scale Wind Farm in Sami reindeer land, Sweden" at: <http://bit.ly/2TpzW5n>
19. For a map over all the planned and finished wind power/ turbine parks in Norway, see the official data for Norway at: <http://bit.ly/2TkAeu1>
20. See Reuters, "Norway to build wind farm despite concerns of reindeer herders" at: <https://reut.rs/2Th88jo>
21. In the working group, the Sámi Parliament has been represented by 1st Vice Chair Heikki Paltto, the Sámi herding cooperatives by Osmo Seurujärvi, the Chair of the Muddusjärvi, and the Skolt Sámi Village Meeting by Veikko Feodoroff. See The Barents Observer at: <http://bit.ly/2Tp3Uq8> for more information.
22. See Greenpeace International, "Industrial railway line and logging threaten the Sámi homeland" at: <http://bit.ly/2Tp3Zdq>
23. See Greenpeace International, "On track for disaster — how the Arctic Railway will affect you and the climate" at: <http://bit.ly/2TenxB2>
24. Deatnu is the original North Sámi name of the river, Tana in Norwegian and Teno in Finnish language.
25. See The Barents Observer, "Sámi Parliaments continue fight over fishing in Teno River" at: <http://bit.ly/2TkJ040>
26. See Sametinget, "The periodic report of the Sámi Parliament in Norway, to the ILO (2018)" at: <http://bit.ly/2TkB6Pj>
27. For more about free, prior and informed consent from a human rights perspective, see study of the Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples, A/HRC/39/62, 10 August 2018.
28. See "Niillas Holmberg & Sara Marielle Gaup – ELLOS DEATNU" at: <http://bit.ly/2TmHFAQ> (video) and "Ellos Deatnu! - It's the Local People" at: <http://bit.ly/2TgyRN3> (video)
29. See Equal Times, "The EU's last indigenous peoples fight for self-determination and land rights" at: <http://bit.ly/2TbZIKf>
30. For more about ALVA, see www.samihumanrights.org
31. See Samihumanrights.org, "Fishing Rights" at: <http://bit.ly/2Th8G8W>
32. See CERD/C/SWE/CO/22-23, Concluding Observations Sweden, June 6, 2018.
33. CERD Concluding Observations, Norway, 2 January 2019, CERD/C/NOR/CO/23-24, CRC Concluding Observations, 4 July 2018, CRC/C/NOR/CO/5-6, Human Rights Committee Concluding Observations, 28 April 2018, CCPR/C/NOR/CO/7, CAT Concluding Observations, 5 June 2018, CAT/C/NOR/CO/8.
34. See The University of Lapland, "Report: Sámi people's rights should be reinforced to comply with the Constitution and international law" at: <http://bit.ly/2Th8M0i>

Laila Susanne Vars est une avocate sâme autochtone de Guovdageaidnu, territoire sâme du nord situé à Sápmi, en Norvège. Elle a été la première femme sâme autochtone à obtenir un doctorat en droit en 2010. Elle est titulaire d'un doctorat en droit international de l'Université de Tromsø, en Norvège. Elle est actuellement membre expert du Mécanisme d'experts des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (MEDPA), membre du conseil international d'IWGIA et directrice de la recherche à l'Institution nationale des droits de l'homme (INDH), Norvège.

Source

IWGIA The Indigenous World 2019
Traduction pour le GITPA par **Héloïse Plaquin**
membre du réseau des experts du GITPA