

Autochtones et droit : le nouveau droit norvégien des Samés (Lapons)

Bjarne Melkevik

Volume 32, numéro 1, 1991

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/043065ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/043065ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)

1918-8218 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Melkevik, B. (1991). Autochtones et droit : le nouveau droit norvégien des Samés (Lapons). *Les Cahiers de droit*, 32(1), 33–57.
<https://doi.org/10.7202/043065ar>

Résumé de l'article

La recherche d'un *modus vivendi juridico-politique* avec les peuples autochtones est à l'ordre du jour partout dans le monde. L'auteur analyse ici le modèle norvégien dans lequel, par des réformes constitutionnelles et législatives, la Norvège a octroyé des droits substantiels à sa minorité culturelle, le peuple samé (lapons). Cet article examine le contexte et le contenu du droit constitutionnel par lequel l'État norvégien accorde une discrimination positive aux Samés. L'État assure une aide économique aux Samés afin d'assurer leur survie culturelle et politique. Le droit politique qui leur est accordé leur permet l'instauration d'un parlement samé, élu au suffrage universel par la population samée, et ayant une large compétence politico-juridique sur les affaires samées.

Autochtones et droit : le nouveau droit norvégien des Samés (Lapons)

BJARNE MELKEVIK*

La recherche d'un modus vivendi juridico-politique avec les peuples autochtones est à l'ordre du jour partout dans le monde. L'auteur analyse ici le modèle norvégien dans lequel, par des réformes constitutionnelles et législatives, la Norvège a octroyé des droits substantiels à sa minorité culturelle, le peuple samé (lapons). Cet article examine le contexte et le contenu du droit constitutionnel par lequel l'État norvégien accorde une discrimination positive aux Samés. L'État assure une aide économique aux Samés afin d'assurer leur survie culturelle et politique. Le droit politique qui leur est accordé leur permet l'instauration d'un parlement samé, élu au suffrage universel par la population samée, et ayant une large compétence politico-juridique sur les affaires samées.

The search for a legal and political modus vivendi with native peoples is a current topic worldwide. Here the author analyses the Norwegian model in which by means of constitutional and legislative reforms, Norway has granted substantial rights to its cultural minority : the Lapps. This article reviews the context and content of the constitutional law by which the Norwegian government granted a positive discrimination to the Lapps. The State provides economic assistance to the Lapps in order to ensure their cultural and political survival. The political right granted to them enables the institution of a Lapp parliament elected by universal suffrage by the Lapp people and having sweeping politico-legal jurisdiction in Lapp affairs.

* Professeur, Faculté de droit, Université de Tromsø, Norvège.

	<i>Pages</i>
1. Les Samés : peuple, histoire et situation	37
1.1. L'histoire du peuple samé	38
1.2. La situation actuelle du peuple samé	41
2. Le nouveau droit constitutionnel des Samés	43
2.1. L'obligation d'une discrimination positive	44
2.2. Le concept de « culture » et son interprétation	45
2.3. Un droit collectif	48
3. Le nouveau droit politique des Samés	49
3.1. Le <i>Sameting</i>	50
3.2. Le <i>Sameting</i> comme partenaire du gouvernement central	51
3.3. Le <i>Sameting</i> comme acteur politique	54
3.4. Le <i>Sameting</i> et la coopération samée internordique	56
Conclusion	56

Depuis quelques années, la Norvège a pris une place particulière dans le domaine du droit des autochtones, ou droit des ethnies, par sa recherche d'un *modus vivendi* juridico-politique avec sa minorité ethnique, les Lapons — ou comme il convient mieux de les appeler, les Samés¹. Par les réformes législatives et constitutionnelles entreprises, la Norvège a tenté de créer un droit des Samés qui puisse servir comme vecteur pour la population samée afin de sauvegarder et de promouvoir leur culture. Il s'agit ainsi d'un droit qui se présente comme une ouverture juridico-politique pour le peuple samé afin de gérer et de développer son héritage culturel pour le bienfait des générations futures. Dans cet article, nous nous proposons d'examiner de plus près ce nouveau droit. Notre objectif consiste à démontrer comment la Norvège a répondu aux revendications des Samés et quelle logique juridique a été utilisée. Le nouveau droit des Samés est d'ailleurs d'autant plus intéressant qu'il constitue la source, ou du moins l'inspiration, des changements législatifs attendus en Suède et en Finlande concernant leurs minorités samées. Nous souhaiterions également que cet article puisse servir comme point de référence pour la réflexion actuelle qui concerne le droit des Amérindiens canadiens. En effet, même si les situations des Samés et des Amérindiens sont différentes à plusieurs égards, certains points communs méritent pourtant d'être soulignés et pourraient servir de base pour la réflexion.

1. La désignation « lapon » est considérée comme péjorative, et elle est complètement radiée de l'usage courant dans les pays de l'Europe du nord au bénéfice du terme « samé ». « Samé » est le terme utilisé par ledit peuple pour se désigner.

L'histoire du nouveau droit norvégien doit d'abord être expliquée. Il faut ici distinguer entre l'histoire au plan symbolique et l'histoire réelle.

Sur le plan symbolique, le nouveau droit des Samés est bien le résultat du réveil d'une nouvelle conscience juridico-politique chez les Samés. Depuis une vingtaine d'années nous avons pu constater un changement de mentalité dans le peuple samé. Des voix ont commencé à s'élever pour revendiquer leurs « droits »². On peut identifier une des causes de ce changement de mentalité dans le conflit dit d'Alta, entre 1970 et 1982, alors que les Samés opposaient le « droit de protéger leur mode de vie » à la construction d'un barrage hydroélectrique. La construction de ce barrage aurait provoqué un bouleversement dans l'élevage des rennes par les Samés³, et aurait ainsi changé leur mode de vie⁴. C'est ainsi qu'une conscience moderne et juridico-politique, liant le fait d'être Samé avec les conditions de la culture samée, a pu se concrétiser. Il faut cependant distinguer entre deux courants : l'un, plutôt conservateur, et qui est soucieux de préserver la culture samée, et le second, plutôt radical, qui cherche à promouvoir la différenciation ethnique⁵. Cependant, nonobstant les problématiques de ces différents courants, la cause des Samés a récolté beaucoup de sympathie dans la société norvégienne en général.

Sur le plan de l'histoire réelle, le nouveau droit samé repose sur un besoin, celui de sauvegarder la culture samée avant qu'il ne soit trop tard. En effet, les actions et revendications des Samés ne sont que le symptôme du fait que la société samée est entrée de plein fouet dans le tourbillon de la modernité, et que les changements amenés par celle-ci risquent de provoquer un virage qui mettra définitivement en danger la survie de la culture samée. Les Samés, qui habitent pour la plupart dans les régions éloignées du Nord, ont en fait été longtemps protégés des brusques changements survenus dans la société norvégienne. Ils ont de plus bénéficié d'une politique volontariste menée par les gouvernements

2. O.H. MAGGA, « Are We Finally to Get Our Rights ? », dans J. BROSTED *et al.*, *Native Power*, Oslo, Universitetsforlaget, 1985.

3. Il faut cependant noter que l'élevage des rennes ne constitue la ressource principale que d'environ 10 % de la population samée.

4. Voir R. PAINE, « Dam a River, Damn a People ? Saami (Lapp) Livelihood and the Alta/Kautokeino Hydro-Electric Project and the Norwegian Parliament », Copenhague, IWGIA Document 45, 1982. Également, O.T. BRANTENBERG, « The Alta-Kautokeino Conflict : Saami Reindeer Herding and Ethnopolitics », dans BROSTED *et al.*, *supra*, note 2.

5. C. MÉRIOT, « Les nouvelles voies de l'ethnicité chez les Samés : l'insertion politique des Lapons de Scandinavie », dans *Inter-Nord* (Paris), n° 16, 1982, p. 227-236 ; du même auteur, « De quelques cheminements dans les expressions contemporaines de l'ethnicité samé », *Id.*, n° 18, 1987, p. 255-264.

sociaux-démocrates au pouvoir, qui visait à promouvoir économiquement les régions non industrialisées du Nord. Cependant, en une génération, on a pu constater une acculturation presque complète des Samés dans plusieurs régions : ce qu'une politique de « norvégiennisation » — surtout au 19^e siècle — n'a pu accomplir, les profondes transformations des conditions matérielles de la vie moderne l'ont réalisé, et ont ainsi érodé les fondements de la vie traditionnelle des Samés. À cette dérive du mode de vie samé s'ajoutent l'écart de revenus entre le sud de la Norvège industrialisé et le nord encore rattaché presque exclusivement au secteur primaire (pêche, élevage), le déclin démographique, les migrations vers le sud, l'effritement des traditions samées, etc. La question de la survie de la culture samée n'est donc pas que rhétorique et tout tend à démontrer que demain il sera trop tard.

Devant cet état de faits, toute la société norvégienne, samée et non-samée, était appelée à prendre ses responsabilités. En 1980 une Commission royale sur les droits des Samés était formée, avec le professeur Carsten Smith comme président. La Commission, composée de juristes universitaires, de politiciens et de représentants des Samés, avait comme mandat de proposer l'institution d'un cadre juridico-politique pour les droits des Samés. Le travail fut divisé en deux volets, d'une part le caractère institutionnel de ces droits, et d'autre part les droits particuliers des Samés sur les terres et sur l'eau. Cependant, même si seul le premier volet du travail a été accompli, on peut le considérer comme le plus important pour le peuple samé lui-même⁶. La Commission a remis son rapport en 1984, et le *Storting*, le Parlement norvégien, a voté en 1987 une loi cadre, « Loi sur le Sameting (Parlement Samé, B.M.) et autres positions légales des Samés », concernant les droits « politiques », et, en 1988, il a voté un addenda à la Constitution norvégienne, l'article 110a, instaurant une protection constitutionnelle de la culture samée. Ce sont ces deux réformes législatives qui représentent le nouveau droit des Samés. Il est prévisible que le prochain rapport de la Commission concernant les droits spécifiques sur les terres et l'eau

6. Voir « Summary of the First Report from the Norwegian Sami Rights Committee », Oslo, 1984. C. SMITH, « The Sami Rights Committee: An Exposition », dans *Self determination and Indigenous Peoples. Sami Rights and Northern Perspectives*, édité par International Work Group for Indigenous Affairs, Copenhague, 1987, IWGIA Document 58. L'exposé de Smith date de 1984, et nous tenons à souligner que plusieurs propositions de ce dernier n'ont pas été retenues par le législateur norvégien. Pour une critique de cette Commission, voir : V. STORDAHL, « Samething and Sami Committees — a Useful Political and Administrative Solution for the Sami in Norway ? » ; A.G. ARNESEN, « Theory and Practice », et J. BROSTED, « Sami Rights and Self Determination », dans *Self Determination and Indigenous Peoples*, *supra*, p. 57s., 145s., 155s.

— rapport encore en cours d'élaboration — sera structuré à partir des bases juridico-politiques mises en place dans ces réformes. Chose certaine, nous sommes vraiment face à un nouveau droit samé et nous nous attarderons à en comprendre la logique.

Nous procéderons comme suit : nous analyserons d'abord l'instauration d'un droit constitutionnel pour le peuple samé et la logique juridico-politique qui y est mise en œuvre. Puis nous analyserons le droit politique des Samés concrétisé par l'instauration d'un parlement samé représentatif, en insistant sur la question des compétences. Cependant, avant d'entreprendre ces analyses, il est nécessaire de présenter la situation générale des Samés en Norvège et en Europe du Nord. En effet, la compréhension de la complexité de la situation des Samés est indispensable pour saisir les différents contextes de leurs droits et leurs enjeux.

1. Les Samés : peuple, histoire et situation

Notre intention n'est pas ici de nous montrer exhaustif quant au peuple samé, à son histoire et à sa situation actuelle au cœur de la société norvégienne contemporaine. Pour ce faire, nous référerons à une littérature abondante⁷. Notre propos consiste plutôt à démontrer comment les concepts clés du droit norvégien des autochtones sont bien issus de la situation particulière des Samés. Nous tenterons donc d'expliquer pourquoi les solutions privilégiées par le législateur norvégien trouvent leur ultime explication politique au cœur de ce contexte très particulier.

Une précision d'ordre géographique s'impose d'abord. La terre des Samés est essentiellement située à l'extrême nord du continent finno-scandinave, au nord du cercle polaire. Leur terre se trouve donc sur les territoires de quatre pays : Norvège, Suède, Finlande et URSS. En Norvège, la concentration la plus importante se trouve sur un territoire immense appelé le Finnmark. Quatre municipalités, toutes situées dans le Finnmark, ont une population samée majoritaire : Kautokeino, Karasjok, Tana et Nesseby. Kautokeino et Karasjok sont aujourd'hui le symbole de la culture samée avec son attachement à l'élevage des rennes. La population samée décroît au fur et à mesure que l'on descend dans les provinces norvégiennes plus méridionales : Troms, Nordland et Trondelag.

7. C. MÉRIOT, *Les Lapons et leur société. Études d'ethnologie historique*, Toulouse, Privat, 1980 ; A. NESHEIM, *Les Lapons, histoire et culture*, Oslo, Tanum-Nordli, 1979 ; K. NICKUL, *The Lappish Nation, Citizen of Four Countries*, Bloomington, Indiana University Publications, 1977.

1.1. L'histoire du peuple samé

Nous ne savons en fait que très peu de choses sur l'origine du peuple samé. Plusieurs chercheurs ont même mis en doute leur unité anthropologique. Quoiqu'il en soit de cette origine, il est cependant clair qu'elle se distingue de celle des premiers habitants de la Scandinavie septentrionale. Plusieurs traits peuvent en effet être isolés : la forme du crâne, la couleur des cheveux et des yeux, la petitesse de la stature, les groupes sanguins, etc. Toutes ces indications semblent donc concorder pour confirmer une origine bien distincte des Samés. Mais laquelle ?

Si l'on se base sur l'anthropologie des ethnies, la thèse la plus répandue semble être que les Samés seraient une survivance d'un rameau commun aux races caucasoïdes et mongoloïdes. Ce rameau serait venu s'installer à l'extrême nord de l'Europe, poussé par l'expansion d'autres peuples. Cependant, si on se base sur l'anthropologie biologique, la thèse sera plutôt que les Samés seraient une ethnie européenne avec de fortes influences asiatiques. Cette thèse suppose donc que la création du peuple samé serait due aux accumulations de facteurs génétiques spécifiques et aurait été renforcée par leur très grand isolement. Les recherches en ethno-linguistique sur la langue des Samés démontrent pour leur part une parenté avec le rameau finno-ougrien, indice d'une origine ouralienne. Or, certains autres ethno-linguistes croient que les Samés ont changé leur langue d'origine (indo-européenne ?) contre le langage proto-finnois d'où leur langue actuelle tire sa source⁸.

Quoiqu'il en soit de cette origine très lointaine, il semble bien que l'on puisse affirmer que le peuple samé a vécu dans les régions les plus nordiques de l'Europe depuis très longtemps. Sur le plan archéologique, plusieurs chercheurs leur attribuent une culture paléolithique, culture dite de Komsa, et qui s'étendrait des côtes du Finnmark (Norvège) jusqu'à la presqu'île des Pêcheurs (Kola-URSS). Les éléments morphologiques sans lien avec le type scandinave, font en effet penser à l'existence d'une culture de chasseurs et de pêcheurs, de l'époque glaciaire ou post-glaciaire, qui pourrait être l'origine du peuple samé. Ces données semblent par ailleurs concorder avec l'hypothèse d'une population dont certains éléments se seraient trouvés isolés dans le Nord, tandis que d'autres se seraient fondus avec d'autres peuples dans le sud de l'Europe de l'Est. Mais nous n'avons aucune certitude.

Il semble pourtant que la culture samée ait d'abord été côtière vivant de chasse et de pêche à petite échelle. C'était un peuple nomade qui, au gré des saisons, chassait la baleine, pêchait dans la mer et chassait dans

8. C. MÉRIOT, *supra*, note 7 ; K. NICKUL, *supra*, note 7.

les montagnes. On considère que les Samés devaient posséder quelques rennes domestiqués pour le transport et pour servir d'appât à la chasse des rennes sauvages, leur gibier le plus important.

Bien avant l'époque des Vikings, des tranches du peuple samé avaient commencé à descendre vers le sud de la Norvège. Le même phénomène s'est d'ailleurs produit en Suède, en Finlande et en Russie. Ce lent déploiement s'est poursuivi pendant des siècles.

Même si nous avons attribué l'extrême nord de la Norvège, de la Suède et de la Finlande, ainsi que le nord de la presqu'île de Kola au peuple samé, il faut souligner que ce dernier semble avoir partagé l'exploitation de ces régions avec d'autres peuples, en l'occurrence les Norvégiens, les Suédois, les Finnois et les Russes. Cette cohabitation est révélée dès l'époque viking, et même plus tôt, par la découverte d'ossements humains de Samés fortement métissés avec des Norvégiens ou des Finnois. De plus les découvertes archéologiques attestent que des Samés ont adopté une culture norvégienne, de même qu'une certaine « samification » des Norvégiens du nord, qui ont fait leur la culture samée pour des raisons de survie⁹.

Or, vers les VIII^e et IX^e siècles, les données commencent à changer avec l'installation au Finnmark de stations norvégiennes de commerces fixes. L'évolution se poursuivra tout au long du moyen âge avec l'installation des Norvégiens venus du sud, et pratiquant le commerce et l'agriculture. De cette époque date d'ailleurs l'adoption par les Samés des techniques norvégiennes de construction de bateaux plus résistants. Des Samés habitant des zones forestières de l'intérieur des fjords ont rapidement adopté ces techniques et sont même devenus des constructeurs de bateaux pour les Norvégiens. Mais le fait le plus important au moyen âge, c'est le changement dans la vie économique : de plus en plus de Samés deviennent sédentaires et adoptent une vie combinant la pêche et l'agriculture, à l'instar des Norvégiens. Parallèlement, les Samés nomades chasseurs se tournent de plus en plus vers une chasse commerciale des fourrures de valeur.

L'élevage des rennes, que le folklore actuel identifie comme étant l'activité économique traditionnelle, n'a en fait rien de traditionnel sur le plan historique ; c'est une activité moderne. En effet, même si les Samés ont eu des rennes domestiques pour le transport et pour la chasse (en tant qu'appât), et même si les Norvégiens « samifiés » ont eu aussi un élevage de rennes, ce ne sera qu'à partir du XVII^e siècle que cette activité constituera véritablement la principale source de revenu pour les Samés

9. C. MÉRIOT, *supra*, note 7.

de montagne. Les éleveurs n'abandonneront pourtant pas la chasse en tant qu'activité économique complémentaire. Avec l'élevage des rennes, un nouveau mode de vie s'imposera. Il s'agira maintenant d'un nomadisme qui suivra les changements de pâturage des rennes selon les conditions climatiques : migrations entre les pâturages d'été, vers les côtes de la mer, et ceux d'hiver, dans les plateaux de l'intérieur du pays¹⁰.

La création de cet élevage de rennes, et la transformation d'une frange de la population des Samés en « hommes de rennes », en conjonction avec les contacts avec la culture scandinave, contribuera à accentuer les différenciations entre les couches des Samés. Nous pouvons distinguer aujourd'hui entre les Samés de la mer, sédentaires et vivant de pêche et d'agriculture, et les Samés de rennes, nomades ou semi-nomades, vivant d'élevage de rennes. Même si les Samés de rennes ne constituent pas plus qu'environ 10 % de la population des Samés norvégiens actuels, ce sont pourtant eux qui sont considérés comme les véritables représentants de la culture samée¹¹. Cette donnée, bien que problématique sur les plans historique et ethnographique, comporte cependant une certaine part de véracité sur le plan culturel car c'est bien le mode de vie de l'élevage des rennes qui aura permis aux Samés de mieux résister contre les immixtions des autres cultures¹².

Déjà au moyen âge, nous pouvons constater les représentations politiques des royaumes de Norvège, de Suède et de Russie dans l'extrême nord du continent finno-scandinave. Tous ces pouvoirs centraux imposent déjà une forte fiscalité aux Samés. De fait, ils étaient souvent obligés de payer une fiscalité multiple. Tous les rois considéraient que les Samés « appartenaient » à leur royaume, et que leur fiscalité leur revenait de droit. Il en résultait des conflits frontaliers qui rendaient le « condominium » de fait invivable. Ce ne sera que vers le xvii^e siècle que les frontières actuelles commenceront à se dessiner, et elles subiront encore de nombreux changements aux xviii^e et xix^e siècles. De cette épineuse question de « l'appartenance » des Samés, — débat auquel les Samés eux-mêmes ont été exclus — est née de la division artificielle des Samés en Samés norvégiens, suédois, finlandais et russes. Ce sera donc une division qui se surajoutera aux divisions économiques des Samés.

10. Y. DELAPORTE et M.M. ROUÉ, *Une communauté d'éleveurs de rennes. Vie sociale des Lapons de Kautokeino*, Institut d'Ethnologie, Musée de l'homme, Mémoire de l'Institut d'Ethnologie, XXIV, Paris, 1986.

11. C. MÉRIOT, « De quelques cheminements [...] », *supra*, note 5, p. 261-262.

12. *The Sami People*, Sami Instituhtta (L'Institut de recherches samées) édit., Kautokeino, 1990 : « Reindeer herding is not merely a Sami industry, it is a culture and a way of life », p. 172.

La fixation des frontières n'est elle-même redevable que de la présence majoritaire sur un territoire d'un peuple donné, qu'il soit norvégien, suédois, etc. Chaque État national a cherché par la construction de villages, d'Églises, par l'implantation de nouveaux « immigrants » venus du sud, etc., de créer des situations de fait en sa faveur pour conquérir le Nord. On peut dire qu'il s'agissait bien là de politiques « colonialistes ». Mais il faut tout de même souligner que les Samés ont toujours eu les mêmes droits civils, politiques et juridiques que les majorités nationales.

1.2. La situation actuelle du peuple samé

En regardant maintenant la situation actuelle du peuple samé, nous pouvons préciser les problèmes qu'a dû affronter le législateur norvégien, problèmes spécifiques qui expliquent la nature des mesures législatives entreprises¹³.

Premièrement le problème de l'ethnicité. Des millénaires de cohabitation pacifique entre les Samés et les Norvégiens, les Suédois et les Finlandais, de même que la samification de ces derniers dans le grand Nord, ont fait de la question de l'ethnicité un problème insoluble. Nous pouvons en effet dire qu'il n'existe pas aujourd'hui de race samée au sens biologique. Que l'on se définisse aujourd'hui comme Samé ou comme Norvégien, cela n'est plus que le fait d'un enracinement culturel de sa famille dans un milieu ou dans une histoire. L'ethnicité n'est plus que culturelle, et même parfois uniquement d'ordre linguistique.

Le problème capital de l'ethnicité consiste donc à savoir combien de personnes se considèrent elles-mêmes aujourd'hui samées ? C'est un problème d'autant plus insoluble qu'il n'y a d'accord entre les chercheurs ni sur les critères ni sur les méthodes d'un recensement scientifique. Par conséquent, on est réduit à faire des estimations : la Commission sur le droit des Samés a estimé le peuple samé de Norvège à environ 30 000 personnes, soit environ 0.7 % de la population totale de Norvège¹⁴. On considère que seulement les deux tiers de ces personnes parlent ou comprennent la langue samée.

13. G.P. ROWLAND HILL, *The Lapps To-Day*, vol. 1, Paris-Oslo, 1960 ; G.P. ROWLAND HILL et K. NICKUL, *The Lapps today in Finland, Norway and Sweden*, vol. 2, Oslo, 1969 ; H. EIDHEIM, *Aspects of the Lappish Minority Situation*, 3^e éd., Oslo, Universitetsforlaget, 1977, Réédité par le Département d'anthropologie sociale de l'Université d'Oslo, 1987 ; *The Sami people*, *supra*, note 12.

14. *The Sami People*, *supra*, note 12, p. 14 ; l'estimation selon ces auteurs est entre 30 000 et 40 000 personnes.

Deuxièmement, le problème du territoire. Les Samés désignent le pays où la plupart d'entre eux vivent comme les « Same-aednam », c'est-à-dire le pays des Samés. Or, cette désignation ne semble pas avoir eu de connotation juridico-politique moderne. Il semble plutôt que cette expression désigne une sorte d'affirmation de leur attachement matériel au pays où ils vivent effectivement. Le problème est bien que les Samés n'ont jamais eu une exclusivité de ces terres, et qu'ils y ont toujours cohabité avec d'autres peuples, que ce soit les Norvégiens, les Suédois, les Finlandais ou les Russes.

Par conséquent, définir aujourd'hui les limites d'un territoire samé ne peut se faire dans les cadres juridiques qui sont les nôtres. En dehors des régions intérieures du Finnmark où ils représentent une majorité, les samés sont dispersés sur presque tout le territoire norvégien. Il est possible de retrouver une ou deux familles, parfois plus, comme des petits îlots à travers toute la population norvégienne. La majorité des Samés habitent donc en dehors du Finnmark et sont entièrement intégrés dans les différentes communautés norvégiennes. La plus grande communauté samée se trouve dans la capitale même de la Norvège, à Oslo, bien au sud du pays.

Troisièmement, le problème du point de référence culturelle. D'une façon paradoxale, aussi bien les « conservateurs » que les « radicaux » parmi les activistes samés, veulent faire de l'élevage de renne le symbole de la véritable culture samée. On construit une image idéale de la culture samée autour des idées suivantes : l'élevage des rennes/le territoire d'élevage/la population samée véritable/la culture samée véritable. On crée ainsi un monopole de référence pour l'élevage du renne qui de facto se trouve à exclure environ 90 % des Samés dont la culture n'a jamais été celle conçue comme idéale. On se trouve ainsi à exclure toute autre activité culturelle qui pourrait aussi se réclamer samée.

Or la culture samée est extrêmement variée. Chaque région, chaque fjord, chaque vallée, et autres, a sa tradition rattachée au mode de vie samé. Seulement sur le plan linguistique, on retrouve cinq formes différentes de la langue samée pour la seule Norvège. Les formes d'expressions culturelles samées empruntent évidemment beaucoup aux formes norvégiennes environnantes, et les traditions s'enrichissent mutuellement tout en se distinguant de façons des plus diverses. Le modèle samé de l'élevage du renne est donc une réduction par rapport à la diversité effective des cultures samées.

Quatrièmement, la vie même menée par les Samés dans la société norvégienne moderne. Le mode de vie des Samés norvégiens ne se distingue pour la plupart d'entre eux en rien de celui de la population

norvégienne. Nous retrouvons des Samés dans toutes les professions, aussi bien que dans les postes importants de l'administration de l'État et des affaires. Un Norvégien ne sait en général jamais si son voisin de palier ou son camarade de travail est samé, sauf si celui-ci lui dit. Même s'il est possible de dégager statistiquement que les Samés habitant le grand Nord ont un revenu plus faible que la moyenne nationale, il faut dire également que c'est le cas des Norvégiens qui y vivent.

L'assimilation, comme choix personnel, constitue par conséquent un grand attrait pour certains Samés¹⁵. Pour plusieurs d'entre eux, le fait d'être samé devient un élément qui ne relève plus que de la vie privée, tandis que le mode de vie public se conforme à celui de la majorité. Cette structure duelle introduit donc un déchirement qui peut amener un reniement complet de ses racines samées, ou du moins un refoulement. Pour plusieurs Samés, ce reniement devient en fait une planche de salut qui leur permet de vivre en harmonie avec la situation réelle de leur existence. Ce processus d'assimilation est prédominant dans la société norvégienne, et les attitudes d'acceptation ou de refus de ce processus déchirent littéralement le peuple samé.

À partir de ces quatre considérations, il s'avère que les choix qui se présentent pour sortir d'un tel état de faits, pour redéfinir la signification de l'appartenance au peuple samé aujourd'hui, sont des plus complexes. En effet, pour un grand nombre de Samés, l'appartenance ethnique peut être beaucoup moins importante que leur appartenance professionnelle, paroissiale, associative, politique, etc., de même que pour tout Norvégien d'ailleurs. Le législateur, quant à lui, ne peut pas résoudre les problèmes des Samés, mais il peut dans une certaine mesure contribuer à leur donner une fierté d'être samé, en reconnaissant la valeur de la culture samée. Le législateur peut donner au peuple samé une autonomie politique pouvant donner de l'espoir, de la confiance dans la possibilité de prendre en charge son propre futur. C'est bien cela qui est sous-jacent au nouveau droit norvégien des Samés que nous pouvons maintenant analyser de plus près.

2. Le nouveau droit constitutionnel des Samés

La plus grande réforme qu'introduit le nouveau droit norvégien des Samés est sans aucun doute l'article 110a dans la Constitution du pays, visant la protection de la culture des Samés. Comme nous le verrons, cet article introduit une obligation pour l'État et la Nation d'assurer et de développer la culture des Samés.

15. H. EIDHEIM, *supra*, note 13, p. 68s.

Le nouveau paragraphe constitutionnel se présente comme suit :

Les Hautes Instances de l'État sont chargées de mettre en œuvre des mesures pour que le Peuple des Samés puisse assurer et développer sa langue, sa culture et son mode de vie.¹⁶

Précisons que cet article est rédigé dans la logique propre de la Constitution norvégienne de 1814.

Nous insisterons dans notre analyse sur trois aspects de cet article : tout d'abord nous verrons que cet article introduit l'obligation d'une discrimination positive en faveur des Samés, puis que le concept de culture englobe les aspects matériels de la vie des Samés, et finalement qu'il s'agit d'un droit collectif¹⁷.

2.1. L'obligation d'une discrimination positive

La conséquence de ce droit des Samés consiste d'abord en ce que l'État norvégien s'engage à promouvoir une politique dans le sens de l'article 110a. Cette obligation est la base principale pour la mise en place de la politique que le législateur norvégien adoptera vis-à-vis du peuple samé. Ainsi, autant les actes législatifs qu'administratifs se doivent de refléter et d'être en accord avec cette obligation. Il s'agit par conséquent d'un engagement solennel vis-à-vis du peuple samé.

Lorsque l'article 110a stipule que la langue, la culture et le mode de vie des Samés devront être « assurés et développés », l'État norvégien s'engage juridiquement à promouvoir une discrimination positive en faveur des Samés. Il faut cependant distinguer entre une discrimination positive sur le plan symbolique, sur le plan politique, sur le plan matériel et sur le plan légal.

Sur le plan symbolique, il faut surtout retenir le principe même de l'engagement solennel de l'État norvégien pour œuvrer à la sauvegarde et au développement de la culture samée. Il s'agit ici d'un engagement spécifique envers le peuple samé, car l'article introduit des droits fondés sur un « statut ». Ce fait mérite d'être souligné, car il constitue une rupture éclatante de l'esprit de la Constitution norvégienne.

Sur le plan politique, l'article introduit un principe qui devrait guider l'action de tout gouvernement. En inscrivant cet article dans la

16. Notre traduction. Voir *The Sami People*, *supra*, note 12 qui donne une traduction anglaise de ce paragraphe, p. 187.

17. Dans cette section et celles qui suivent, nous nous appuyons directement sur les travaux préparatoires des réformes législatives traitées. Comme ils ne sont disponibles qu'en langue norvégienne, nous n'avons pas jugé utile d'alourdir notre texte par des références à ces travaux.

Constitution, l'obligation transcende tout changement de gouvernement, toute composition du parlement : la discrimination positive envers les Samés devient inscrite comme objectif de la nation en entier.

L'aspect le plus déterminant sera sur le plan matériel. En effet, il s'agira de fournir au peuple samé des moyens économiques pour permettre que leur culture puisse s'épanouir et se développer. Ce sera à partir des résultats concrets que l'on pourra juger du sérieux de l'engagement de l'État norvégien ; la pression est donc réelle pour la canalisation des moyens nécessaires pour la réalisation du but.

Enfin, sur le plan légal, l'article inscrit dans la Constitution représente maintenant une barrière légale contre toute politique d'assimilation. Toute loi ou décision administrative qui promulguerait éventuellement une politique d'assimilation sera désormais considérée inconstitutionnelle.

Cependant, par le fait qu'il s'agit d'une obligation que l'État norvégien se donne lui-même, il n'est pas possible d'utiliser cet article 110a devant les tribunaux afin de se voir octroyer des subventions ou autre arrangement monétaire. Si on s'interroge par contre sur la réalité de l'accomplissement de cette obligation constitutionnelle par les autorités norvégiennes, on passe alors à un questionnement d'ordre politique. C'est sur ce plan politique que dorénavant le peuple samé a un argument de poids.

2.2. Le concept de « culture » et son interprétation

Le concept de culture utilisé par l'article 110a comprend bien entendu toute forme symbolique d'expression, comme les journaux, la radio, la télévision, les livres et manuels scolaires, le théâtre, etc., mais il concerne également les bases matérielles, ou infrastructures, qui permettront l'insertion de ces expressions culturelles au cœur de la vie quotidienne des Samés. Ainsi, le législateur norvégien a reconnu que les bases matérielles doivent être intégrées dans l'interprétation du concept de culture. Ceci implique donc que l'État norvégien doit s'assurer que le peuple samé possède les conditions nécessaires pour exercer et pour développer sa culture. S'il s'agit donc d'un « droit » aux assises matérielles pour permettre l'émergence de la culture samée, cela implique par conséquent la substance assurée pour les créateurs de la culture samée. Ces créateurs ont « un droit de vivre en tant que samé leur mode de vie propre ». Et puisque le propre du mode de vie samé consiste dans une utilisation traditionnelle des ressources naturelles — l'élevage des rennes — et dans l'utilisation extensive du territoire, il s'ensuit que l'État

norvégien a contracté une obligation de protéger ces activités économiques et culturelles spécifiques¹⁸.

Pour comprendre l'ampleur de cette position, ainsi que sa force juridico-politique, il peut être utile de nous tourner vers le droit des autochtones établi dans le droit international. En effet, si l'article 110a prend sa source dans l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques des Nations Unies, il n'en représente pas moins une interprétation très extensive. Ainsi, rappelons la formulation de l'article 27 :

Dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue.

Selon l'interprétation courante de cet article, il s'agit ici d'une protection politico-juridique pour des ethnies minoritaires, c'est-à-dire d'une protection contre les politiques d'assimilation. Or, il ne découle pas nécessairement de cette protection que les ethnies ont « droit » à une discrimination positive afin d'être en mesure de sauvegarder leur culture. Les ethnies minoritaires ont droit au même soutien économique que les autres citoyens, mais pas davantage.

Cependant, le statut précaire de plusieurs ethnies, aussi bien dans les pays en voie de développement que dans le monde industrialisé, a provoqué une prise de conscience qu'une telle interprétation littérale pouvait porter atteinte au but même du Pacte. Il est ainsi significatif que Francesco Capotorti, rapporteur spécial de la sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités des Nations Unies, après une analyse poussée de la protection des minorités dans le monde entier, commente en ces termes l'interprétation courante de l'article 27 :

De l'avis du Rapporteur spécial, cette interprétation est trop restrictive et ne répond pas aux exigences de la situation. Sur le plan culturel, notamment, on a fait ressortir qu'un développement culturel adéquat nécessitait la mobilisation d'importantes ressources humaines et financières et qu'en conséquence le droit des personnes appartenant à une minorité de préserver leur propre culture perdait tout son sens si les gouvernements intéressés ne fournissaient aucune aide. La responsabilité des pouvoirs publics ne semble pas faire de doute. Quel que soit le pays, rares sont les groupes, si toutefois il en existe, qui possèdent les moyens nécessaires pour réaliser une tâche d'une telle ampleur. La mise en œuvre des droits énoncés à l'article 27 du Pacte exige une intervention active et

18. C. SMITH, *supra*, note 6, p. 32-33, 26-27.

soutenue de la part des États. Une attitude purement passive de leur part les rendrait inopérants¹⁹.

Capotorti propose pour sa part une interprétation extensive, sinon généreuse, vis-à-vis des minorités autochtones, en mettant l'accent sur ce qui constitue le but même du Pacte. Il propose dans les faits que les États interviennent activement à l'aide de ressources matérielles afin de soutenir les cultures des minorités. Il préconise donc que les États prennent sur eux la responsabilité de fournir les moyens concrets pour la sauvegarde et le développement des cultures en danger.

Cette interprétation élargie, telle que reprise par la Commission sur les droits des Samés, a été fortement contestée par le ministère norvégien des Affaires étrangères, qui en tant que consultant expert, pouvait facilement démontrer que l'interprétation extensive n'était nullement partagée ni acceptée par la communauté internationale. Le fait que cette interprétation extensive ait pourtant été insérée dans la Constitution norvégienne, indique bien qu'il s'agit en l'occurrence d'une décision d'ordre juridico-politique d'ouverture et de réconciliation envers le peuple samé. De plus, le parlement norvégien a vu dans cet engagement d'ordre institutionnel un signal lancé à la communauté internationale, un message montrant la « bonne » direction à suivre.

Précisons cependant que l'article 27 n'a pas été incorporé comme tel dans la législation norvégienne. Or, nous pouvons ajouter ceci : le Pacte international relatif aux droits civils et politiques est accompagné d'un protocole optionnel par lequel les États signataires acceptent le droit des individus aux recours individuels en cas de violation des droits, devant la Commission des droits de l'homme des Nations Unies. La Norvège a ratifié ce protocole en 1976. Ainsi, même si le législateur norvégien a expressément souligné que l'article 110a n'impliquait nullement une inclusion de l'article 27, nous pouvons néanmoins dire que puisque la Norvège reconnaît dans sa propre Constitution une interprétation extensive concernant les droits culturels des autochtones, en cas de litige éventuel entre le peuple samé et l'État norvégien, la Commission des droits de l'homme pourrait se prononcer en se fondant sur une telle interprétation extensive. Cette possibilité existe bel et bien, et les Samés pourraient s'en servir éventuellement afin de promouvoir une jurisprudence en ce sens.

19. F. CAPOTORTI, *Étude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques*, New York, Publication des Nations unies, 1979, p. 105. Voir aussi F. CAPOTORTI, « Les développements possibles de la protection internationale des minorités », (1986) 27 C. de D.239.

2.3. Un droit collectif

Le nouveau droit constitutionnel pour les Samés est un droit collectif. C'est un droit qui appartient au peuple samé en tant qu'ethnie. Ceci n'empêche cependant pas que l'article 110a puisse être appliqué dans des cas particuliers, et qu'il puisse constituer une garantie pour des intérêts particuliers. Cependant, le sens même de cet article est de représenter les intérêts des Samés comme un droit collectif et ce dans une logique juridique qui y correspond²⁰. C'est ce que nous voulons examiner de plus près.

Mentionnons tout d'abord que la question concernant le caractère individuel ou collectif du droit des autochtones a été l'objet de fortes controverses. Sous-jacente à cette controverse est la perspective politico-philosophique de la représentation même du droit²¹. Ainsi, l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, lorsqu'il parle des « personnes [...] en commun avec les autres membres de leur groupe », est régi par une logique de droit individuel. Il s'agit d'un droit individuel dont la revendication ne peut se faire que dans une action commune avec les autres membres de l'ethnie.

Ce qu'il faut souligner c'est que les peuples autochtones ne sont pas reconnus par le Pacte comme « sujets » des droits autochtones comme tels. Cette conception a été l'objet de critiques virulentes de la part des représentants politiques des peuples autochtones qui y voient non seulement une atteinte à leur mode de représentation traditionnelle, mais également une tentative d'assimilation indirecte. Du point de vue des autochtones, cela représente une atteinte à la notion même d'intérêt collectif. C'est pourquoi une des revendications actuelles des représentants politiques des peuples autochtones est la protection par des « droits collectifs » et non seulement par des droits individuels des peuples ethniques²².

Un exemple avec le droit des Samés nous aidera à illustrer le bien-fondé de cette revendication. Si la protection de la culture samée est un droit collectif, cela implique que la totalité des décisions prises par la nation norvégienne devra être évaluée pour pouvoir juger de la réalisation du but. Il ne s'agirait donc plus de considérer si telle ou telle décision est raisonnable — ce qui est bien souvent impossible de trancher sur un plan

20. C. SMITH, *supra*, note 6.

21. D.M. JOHNSTON, « Native Rights as Collective Rights: A Question of Group Self-Preservation », (1989) 2 *Can. J.L. Juris.* 19.

22. N. DELANOË, « Minorités », « populations » ou « peuples » ? La Déclaration universelle des droits des peuples autochtones, ONU, Genève, août 1989 », (1989-1990), 19, n° 4, dans *Recherches amérindiennes au Québec*, p. 37-42.

particulier — mais bien d'introduire une instance de jugement à partir de laquelle on évaluera et jugera si l'ensemble des décisions est conforme au but visé, c'est-à-dire la protection et le développement de la culture samée. Ainsi, des empiètements partiels et très localisés par rapport à l'élevage des rennes, qui, pris séparément, ne paraissent pas devoir porter un grand tort à la culture samée en général, peuvent cependant, si on les examine d'un point de vue global, miner les bases de cette activité à long terme, et, par là, détruire les conditions nécessaires à la survie du peuple samé. La possibilité de prendre en considération la globalité de la situation de la culture samée, par l'intermédiaire d'un droit collectif, donne ainsi une garantie et une protection au peuple samé. Soulignons que cette garantie a été jugée nécessaire par le législateur norvégien lui-même.

Cependant, si les droits collectifs pour les Samés doivent se traduire par des arrangements institutionnels et administratifs, il nous faut maintenant examiner le *Sameting* — parlement samé — en tant que « détenteur » de ces droits.

3. Le nouveau droit politique des Samés

La deuxième grande réforme qu'introduit le nouveau droit norvégien des Samés est un droit politique instaurant un parlement samé, le *Sameting*, élu au suffrage universel, et ayant compétence sur les affaires samées. C'est le résultat de la « Loi sur le *Sameting* et autres positions légales des Samés » que le parlement norvégien, le *Storting*, a votée en 1987. Il s'agit en fait d'un moyen pour réaliser le droit fondamental exprimé dans le nouveau droit constitutionnel des Samés, même si ce droit est formellement postérieur à la loi sur le *Sameting*. Le *Sameting* fonctionne donc effectivement depuis 1989. Deux élections se sont déroulées en Norvège à l'automne 1989 : l'une pour l'élection générale du parlement norvégien, le *Storting*, et l'autre pour les Samés, afin d'élire leur propre *Sameting*. Le *Sameting* s'était d'ailleurs déjà constitué à l'hiver 1989 et les parlementaires avaient déjà commencé leur travail. Une sorte de « gouvernement », avec un président, a donc été élu par le *Sameting*.

Nous nous limiterons ici à l'analyse de la base politico-juridique de cette institution et des possibilités politico-juridiques qui peuvent être mises en place. Nous examinerons d'abord la nature du *Sameting*, puis nous en verrons les compétences en tant que partenaire avec le gouvernement central. Finalement nous verrons comment le *Sameting* constitue une entité politique ayant sa propre légitimité, et quelles sont

ses possibilités de coopération avec les autres peuples samés sur le plan internordique.

3.1. Le *Sameting*

Le nouveau *Sameting*, le parlement samé, est conçu sur le même modèle que le Parlement norvégien, le *Storting*. Il s'agit donc d'un organe politique issu de la légitimité populaire, élu directement au suffrage universel, et qui a comme mandat d'exprimer la « volonté » du peuple samé. Il s'agit donc d'une institution samée, élue par les Samés et pour les Samés, et comme telle elle s'insère dans la grande tradition parlementaire occidentale. Cependant, la situation ethnique spécifique des Samés nous oblige à deux précisions.

La première précision concerne l'établissement d'une liste électorale particulière pour les Samés. En effet, alors que le droit constitutionnel accordé aux Samés ne repose sur aucune définition de celui qui peut être considéré comme samé, ce vide doit être absolument comblé lorsqu'il s'agit d'un droit politique à exercer. Le *Sameting* doit représenter politiquement les Samés en tant que groupe ethnique, et ce groupe doit bien être défini d'une manière ou d'une autre.

Les critères retenus pour la définition du groupe ethnique sont assez souples. Le droit de s'inscrire sur la liste des électeurs repose cependant sur un critère d'abord objectif : la langue samée doit avoir été la langue maternelle pour la personne elle-même, à tout le moins pour au moins un de ses parents ou grands-parents. Ce critère rattache ainsi l'ethnicité à l'usage de la langue samée, tout en permettant aux familles samées qui ont été « norvégianisées » de renouer avec leurs racines. Un autre critère, plus subjectif celui-ci, consiste en la déclaration que désire faire l'électeur potentiel qu'il se considère lui-même comme un Samé. Ce critère n'est pas en réalité autre chose qu'un engagement personnel. De plus, tout descendant d'une personne inscrite sur la liste électorale samée aura automatiquement droit à y être inscrite également²³.

La position particulière des personnes non-samées ayant marié un(e) Samé(e) ou des personnes non-samées habitant depuis longtemps dans des communautés à forte prédominance samée, a fait l'objet de nombreux litiges. Dans un premier temps, les associations samées ont rejeté la possibilité pour de telles personnes d'avoir droit à s'inscrire sur les listes samées. Mais récemment, on a pu constater un certain assouplissement qui annonce une éventuelle réforme. Chose certaine, un changement quant à la conception même de l'ethnicité se dessine vers l'intégration de

23. *The Sami People*, *supra*, note 12, p. 185 et 11.

ceux qui vivent à l'intérieur de la culture samée, sans pour autant en posséder le caractère « ethnique ».

Par conséquent, l'inscription sur la liste électorale samée constitue un acte volontaire, qui relève de la conscience personnelle de chacun.

Cependant, l'idée même d'une liste électorale a aussi été l'objet de controverse à l'intérieur du peuple samé. Quelques-uns ont même rejeté complètement l'idée de cette liste électorale, la qualifiant de « raciste » en son principe. D'autres l'ont critiquée parce qu'elle n'était pas assez stricte quant à l'identification des Samés. Néanmoins, il a bien fallu se plier à la logique d'une liste électorale, aussi imparfaite soit elle, car elle représentait le seul moyen légitime pour acquérir la représentativité démocratique indispensable au peuple samé.

La deuxième précision concerne l'établissement des districts électoraux. Comme nous l'avons vu, la question de l'ethnicité est très complexe, et l'établissement des districts s'en trouve directement affecté. La solution retenue a été de diviser la Norvège en treize districts électoraux, avec trois représentants élus pour chaque district, selon le mode proportionnel. Ainsi, le Finnmark, qui possède la plus grande densité de population samée, et où le rattachement à la culture samée est le plus fort, élira dix-huit représentants, tandis que le district de Troms aura neuf représentants, le nord du Nordland six, la Norvège méridionale trois, et la Norvège du sud trois également. Par conséquent, le Finnmark devra toujours s'allier avec au moins une autre région pour détenir la majorité. De cette façon, on espère que toutes les strates de la population samée pourront être représentées et être parties prenantes dans l'élaboration des projets à venir.

En conclusion, nous pouvons ajouter que l'instauration du *Sameting* ne se justifie pas uniquement par l'autonomie et la légitimité politique qu'il donne aux Samés, mais que cette institution peut être considérée comme un élément du processus de démocratisation même de la société norvégienne dans son ensemble²⁴.

3.2. Le *Sameting* comme partenaire du gouvernement central

Le premier aspect du rôle du *Sameting* est qu'il doit agir en tant que partenaire du gouvernement central en vue de la réalisation d'une politique adéquate concernant les Samés. Rappelons que cette politique est soumise à l'obligation constitutionnelle que s'est donnée la nation norvégienne. Nous pouvons ici distinguer entre le *Sameting* comme

24. C. SMITH, *supra*, note 6, p. 37.

consultant du gouvernement central, comme intervenant politique dans l'administration nationale, et finalement comme détenteur d'un pouvoir décisionnel. Cependant il nous faut avant tout énumérer les domaines de compétences qui se rattachent à ces fonctions.

Les domaines de compétences du *Sameting* englobent tout ce qui touche de près ou de loin les intérêts des Samés. La loi de 1987 stipulé en effet dans l'article 2-1 alinéa 1 :

Le domaine de travail concerne toutes les affaires qui, selon la conception du *Sameting*, touchent particulièrement le peuple samé.²⁵

En l'occurrence, le *Sameting* décidera lui-même son champ de compétence. C'est ici que l'article 110a de la Constitution norvégienne prend toute sa signification. Cet article, en effet, en permettant de comprendre les intérêts samés d'une façon extensive, permet également de comprendre que le *Sameting*, en tant que défenseur des intérêts samés, doit comprendre la nature de ceux-ci de façon extensive. Il en découle que les champs de compétences du *Sameting* englobent les domaines culturels, économiques, légaux, sociaux, éducatifs, linguistiques, et autres, et ce dans la mesure où ils touchent aux conditions de vie des Samés.

Les conséquences du caractère très large des compétences du *Sameting* sur l'ensemble de la société norvégienne peuvent être illustrées de façon exemplaire par le problème de l'exploitation du pétrole. En effet, il est actuellement question d'étendre l'exploitation du pétrole et du gaz dans la mer du Nord aux côtes du Finnmark. Or, cette exploitation pourrait avoir des incidences sur les conditions de vie des pêcheurs — dont un certain nombre sont des Samés — sur ces côtes, d'une part en mer, mais également sur terre, à cause des installations souvent imposantes que l'exploitation du pétrole exige. Dans tous les cas, le mode de vie traditionnel des Samés ne pourrait rester intact advenant l'exploitation du pétrole et du gaz au Finnmark, et le *Sameting* pourrait en faire un cheval de bataille contre le gouvernement central.

Quant au rôle de consultant auprès du gouvernement central dans les affaires samées, et qui est hérité du défunt Conseil des Samés norvégien, la loi de 1987 le mentionne comme suit dans l'alinéa 2 de l'article 2-1 :

Le *Sameting* peut de son propre gré soulever et émettre des propositions concernant toutes les affaires qui concernent leur domaine de travail²⁶.

25. Notre traduction.

26. Notre traduction.

Il s'agit de conseiller le gouvernement central dans les affaires samées afin que les intérêts des Samés soient respectés dans l'esprit même de leur droit constitutionnel.

Par conséquent, le rôle du *Sameting* en tant que partenaire du gouvernement central consiste à répondre aux propositions faites par ce dernier et à proposer lui-même des initiatives politiques. Ce dernier aspect démontre bien que le *Sameting* est conçu en termes de politiques d'initiative et de défense active. Dans une large mesure, nous pouvons considérer cette dimension active du *Sameting* comme la plus intéressante de ses fonctions, car elle lui permet de développer une perspective d'ensemble qui peut guider une politique cohérente auprès du gouvernement central.

Le deuxième rôle du *Sameting* est le droit d'intervenir auprès des administrations étatique, départementale ou municipale, et même auprès des administrations privées. L'article 2-1, alinéa 2 précise que :

Le *Sameting* peut de son propre gré décider de présenter des questions [ou des dossiers, ajoutons-nous] aux autorités publiques et à des institutions privées.²⁷

Il s'agit ici d'un droit d'intervention dans des cas de portée générale pour le peuple samé, afin de demander que l'on prenne en considération leurs intérêts. Tant que ce rôle consiste avant tout à « superviser » les décisions concernant les Samés dans les différents centres administratifs, il peut être considéré comme se rapprochant du rôle d'un « ombudsman ». Ce rôle est d'ailleurs confirmé dans l'article 2-2 :

D'autres instances publiques doivent donner au *Sameting* l'occasion de se prononcer avant qu'ils ne prennent des décisions dans des affaires relevant du domaine de travail du *Sameting*.²⁸

Par contre, le rôle décisionnel du *Sameting* est beaucoup plus limité. Il faut cependant souligner que c'est à la demande même des différents organismes de défense des intérêts des Samés qu'une très grande modération caractérise ce rôle décisionnel. On mise sur un élargissement de ce rôle avec le temps, en comptant sur les fruits de l'expérience. Les différents organismes craignent en effet une monopolisation du *Sameting* par des factions, ce qui aurait des conséquences néfastes pour la pluralité d'expression des Samés. Le pouvoir décisionnel du *Sameting* est ainsi limité à l'utilisation spécifique des moyens financiers octroyés par le parlement norvégien, et ce, en fonction des normes émises par ce dernier. Pour l'instant ce rôle se limite à la distribution des subventions de l'État aux organisations et aux artisans samés.

27. Notre traduction.

28. Notre traduction.

La loi sur le *Sameting* de 1987 ne ferme pas pour autant la question de l'accroissement éventuel du pouvoir décisionnel du *Sameting*. Elle prévoit en effet un tel élargissement. Il est possible d'esquisser deux procédures qui pourront amener un tel élargissement. Premièrement, la Commission sur les droits des Samés, dans son travail qui se poursuit sur le droit sur les terres et sur l'eau, pourrait recommander que le *Sameting* puisse jouer un rôle décisionnel dans l'administration de leurs droits territoriaux. Deuxièmement, le *Sameting* lui-même pourrait soulever la question de son pouvoir décisionnel, ou le parlement norvégien, dans le cadre d'une politique relative aux Samés, pourrait octroyer plus de pouvoirs au *Sameting*.

Il n'est bien entendu pas facile de prévoir l'avenir, mais nous croyons qu'il est légitime de s'attendre à l'élargissement des pouvoirs du *Sameting*, au gré de la confiance qui sera créée au sein de la population samée, de pair avec la population norvégienne dans son ensemble. Or un des dangers qui menace l'avenir consiste en ce qu'avec l'accroissement du pouvoir et des charges administratives, le *Sameting* risque de se faire englober dans les méandres technocratiques, et ce au détriment de son rôle politique éminent. Dans la revendication pour plus de pouvoir pour le *Sameting*, il ne faudrait pas oublier la division du travail entre un parlement qui élabore une politique et une administration qui administre.

3.3. Le *Sameting* comme acteur politique

La création toute récente du *Sameting* interdit bien entendu de tirer déjà des conclusions sur son rôle en tant qu'acteur politique dans la société norvégienne. Il est cependant possible de distinguer trois cadres d'intervention du *Sameting* pour ses actions politiques à venir. Le *Sameting* aura un rôle politique à jouer vis-à-vis le peuple samé lui-même, vis-à-vis le peuple norvégien et vis-à-vis la communauté internationale. Ce rôle d'acteur politique repose sur sa légitimité politique en tant que représentant du peuple samé.

Le premier rôle du *Sameting* comme acteur politique est tout d'abord orienté vers le peuple samé lui-même. Il s'agit ici d'un rôle politique qui consiste en la recherche d'un consensus populaire et dans la formation d'une « volonté commune » au peuple samé. Ce consensus représente en effet une condition indispensable pour que le *Sameting* puisse avoir une crédibilité dans ses négociations avec le gouvernement central. Comme tel, il ne s'agit pas seulement d'avoir une majorité électorale, mais bien davantage, l'appui moral de la majorité.

Ce rôle amènera le peuple samé à prendre politiquement en charge la question de la formation future de leur société. Ainsi, le *Sameting* ne

consiste pas seulement en un organe de survie pour le peuple samé, mais bien davantage, il représente une force motrice devant lui permettre d'affronter le futur avec confiance. C'est pourquoi il lui est primordial, dans ses premières années d'exercice, de développer une politique pouvant trouver une large audience auprès du peuple samé. Le *Sameting* doit donc agir en tant que générateurs d'idées, de projets, de débats, de dialogues, qui devraient permettre au peuple samé de se forger une politique cohérente et dynamique.

Nous pouvons aussi ajouter que le *Sameting* doit travailler à la création d'une conscience samée reposant sur la volonté de vivre et de s'affirmer comme samé. De plus il lui faut mettre tous ses efforts pour valoriser la culture samée, afin qu'une réelle identité culturelle devienne le fondement de l'affirmation de la dimension collective des droits des Samés.

Le deuxième rôle du *Sameting* devra se jouer vis-à-vis le peuple norvégien. Ainsi, il est bien évident que l'octroi de pouvoirs décisionnels accrus dépendra dans une très large mesure de la confiance que le *Sameting* aura su obtenir du peuple norvégien. De même si le *Sameting* veut faire augmenter les transferts de moyens économiques à son avantage. Le rôle politique du *Sameting* sera donc dans le cas présent d'informer et de gagner la sympathie pour la cause samée.

Cette confiance est cependant loin d'être gagnée. En effet, dans le nord de la Norvège, et surtout au Finnmark où se trouve le noyau le plus important du peuple samé, il existe une certaine méfiance vis-à-vis du *Sameting*. Le Nord, en tant que région moins développée, craint que le *Sameting* ne monopolise au seul profit des Samés les transferts de moyens économiques qui lui seraient destinés. On craint également que les pouvoirs accrus des Samés ne viennent détruire l'harmonie existant jusqu'ici entre les peuples. Et parce que ce qui touche aux intérêts des Samés, touche aussi nécessairement aux intérêts des Norvégiens, ces derniers sont donc soupçonneux. À trop orienter les regards sur les intérêts samés, ne risque-t-on pas d'oublier que le développement économique, social et culturel du Nord doit se faire de façon globale, c'est-à-dire incluant autant les Non-Samés que les Samés ? Le langage de certains activistes samés radicaux qui prônent la différenciation ethnique n'est pas sans légitimer de telles craintes. Il sera donc important pour le *Sameting* de rassurer de façon toute particulière la population norvégienne du nord, et de garder comme point d'honneur un développement harmonieux des régions du nord.

Le troisième rôle politique du *Sameting* s'oriente vers la communauté internationale. Les différentes organisations des Samés ont déjà

joué un rôle éminent pour la protection et la reconnaissance des droits des autochtones sur le plan international. Leur interlocuteur privilégié a été le Groupe de travail sur les peuples autochtones des Nations Unies. Le gouvernement central norvégien semble approuver que le *Sameting* perpétue ce travail, seul ou en collaboration avec des organisations samées. Cependant, la légitimité populaire du *Sameting* accorde plus de poids à sa parole qu'à celle des organismes seuls.

3.4. Le *Sameting* et la coopération samée internordique

Les Samés, au-delà des frontières, se considèrent comme un seul peuple²⁹, et la politique du *Sameting* doit par conséquent concerner également les Samés de Suède, de Finlande et de Russie.

Les commissions des droits des Samés de Norvège, de Suède, et de Finlande ont recommandé en 1988 la création d'un regroupement juridico-politique sur le plan internordique, afin de créer une coopération. Des propositions concrètes ont été avancées : représentation des Samés dans le Conseil internordique de cinq nations de l'Europe du nord ; proclamation d'un pacte sur les droits des Samés ; création d'un *ombud* (médiateur) internordique pour les Samés ; établissement d'un organe nordique pour la coordination des politiques samées ; et fondation d'un parlement internordique pour les Samés. La réalisation éventuelle de ces propositions dépendra des recommandations que fera la Commission sur les droits des Samés en Suède et en Finlande.

Si ces recommandations voyaient le jour, la position juridico-politique des Samés en serait complètement transformée dans les pays scandinaves et en Finlande. Peut-être sera-t-il même possible de voir un jour s'y joindre les Samés d'URSS.

Conclusion

Nous avons voulu montrer dans ce bref exposé que le nouveau droit norvégien des Samés s'est constitué comme « une réponse » à leurs revendications. Le législateur norvégien a voulu donner une autonomie politique au peuple samé à l'intérieur des frontières norvégiennes et il a reconnu que la culture, la langue et le mode de vie samés nécessitaient une protection particulière. À cette fin, le législateur norvégien a solennellement pris l'engagement de soutenir économiquement et législativement la culture samée. Mais l'épreuve des faits sera le test décisif.

29. L.A. BAER, « The Sami: An Indigenous People in Their Own Land », dans B. JAHRESKOG (éd.), *The Sami National Minority in Sweden*, Stockholm, AWI, 1982.

Est-ce que le peuple samé se rassemblera vraiment autour du *Sameting* ? Les Samés verront-ils dans le *Sameting* leur représentant légitime ?

Les résultats sont jusqu'ici assez mitigés. En effet, sur les 20 000 Samés adultes estimés, seuls 5 497 se sont inscrits sur les listes électorales en vue de l'élection du *Sameting*, et pas plus de 4 143 ont effectivement exercé leur droit de vote en 1989. Une recherche effectuée pour savoir pourquoi les personnes inscrites sur les listes ne s'étaient pas pourvues de leur droit révèle que les deux facteurs principaux d'absentéisme sont l'indifférence et le hasard. Et pourtant ces mêmes personnes déclarent accorder leur confiance au *Sameting* !

Seule la perspective du temps permettra d'évaluer cette expérience originale et ce modèle unique de droits des autochtones. Le succès dépendra pour une large part du nouveau dialogue mis en place sur la base juridico-politique : dialogue nouveau entre les Samés eux-mêmes, et entre les Samés et le peuple norvégien.