

L'organisation de l'autonomie politique autochtone : l'exemple des Samés (Lapons) de Norvège

Bjarne Melkevik*

L'AUTONOMIE POLITIQUE EST une revendication réclamée universellement par presque tous les peuples autochtones du monde. Nous la retrouvons aussi bien chez les aborigènes de l'Australie, chez les amérindiens du Canada, que chez les Samés (Lapons)¹ dans les pays Finno-Scandinaves. Ces dernières années nous avons aussi pu voir s'opérer un changement de mentalité important vis-à-vis de cette revendication. Alors qu'il n'y a pas si longtemps le refus et l'incompréhension étaient pratiquement absolus, nous sommes maintenant dans une situation de reconnaissance et d'instauration de différentes formes d'autonomie politique pour les peuples autochtones. Dans cet article nous nous proposons d'examiner de plus près l'autonomie politique obtenue par le peuple Samé (Lapons) de Norvège ainsi que ses modalités.² Le parlement autochtone des Samés (Lapons) norvégiens, le *Sameting*, représente assurément une des tentatives des plus poussées et des plus prometteuses pour l'autonomie politique autochtone. Conçu selon la volonté des autochtones et ayant obtenu l'aval de la majorité nationale norvégienne, il représente un modèle original et inédit pour envisager l'autonomie politique autochtone.³

Ce qui caractérise le modèle norvégien consiste en ce que les autochtones Samés ont accepté le pari de la modernité juridique que représente le fait de voir leur autonomie politique comme un élément constitutif de la totalité démocratique de la Norvège. Il s'avère donc

* Département de Sciences Juridiques, Université du Québec à Montréal.

¹ Le terme Samé est celui utilisé par le dit peuple pour se désigner lui-même. Le terme Lapon, normalement utilisé en français, est aujourd'hui considéré comme étant péjoratif.

² Voir également nos travaux antérieurs : B. Melkevik, *Autochtones et droit : le nouveau droit norvégien des Samés (Lapons)* (1991) 32 C. de D. 33, et *Reconquérir la dignité. Droits et autonomie politique chez les autochtones Samé (Lapons) de Norvège*, Skriftserie no. 15, Faculté de droit, Université de Tromsø en Norvège, 1992 [ci-après *Reconquérir la dignité*].

³ Nous nous appuyons dans ce texte sur les travaux préparatoires des réformes législatives et les lois de la législature norvégienne, et sur les procès-verbaux du *Sameting* et du Conseil du *Sameting*. Comme la plupart de ces sources ne sont accessibles qu'en langue norvégienne et en langue samée, nous nous permettons de faire une certaine économie de références, afin de ne pas alourdir inutilement le texte.

nécessaire de dire, en guise d'introduction, quelques mots sur cette modernité juridique et sur la formulation d'une autonomie politique autochtone selon celle-ci.

La notion d'autonomie politique est plurielle. C'est une notion qui a accompagné aussi bien la construction des États européens du 17^{ième} au 19^{ième} siècles, la lutte de décolonisation du tiers-monde, la restructuration nationale après l'échec du communisme, que la lutte des peuples autochtones aujourd'hui dans le cadre des États établis. Rien d'étonnant donc à ce que l'expression même d'autonomie politique autochtone puisse récolter autant d'enthousiasme que de méfiance, d'espoir que de crainte. On peut y voir aussi bien une lueur d'espoir pour la survie d'un peuple autochtone que le crépuscule particulariste et la dissolution de l'État. La notion même d'autonomie politique, telle que véhiculée par la pensée juridique et politique moderne, implique cependant une exigence morale qu'il s'agit d'honorer. Sous-jacente à cette notion se trouve en effet une logique qui met de l'avant une conception de *la souveraineté des individus*. C'est à l'individu concret d'assurer une concordance entre cette souveraineté et l'élaboration d'une politique. C'est en fait cette idée qui a ébranlé le monde moderne et dont nos institutions sont imprégnées jusque dans nos systèmes de droit respectifs. Or comment pourrions-nous réserver cette idée à l'unique État-nation, quand la composition de ces États est si hétéroclite, composés comme ils le sont de différents peuples qui peuvent tous revendiquer une histoire et une culture liées à leur territoire. Ce sentiment devient d'autant plus aigu que le droit international, sur la base de cette modernité juridique même, a érigé un ensemble de normes pour que des peuples autochtones puissent jouir du droit de vivre selon leur propre culture, leur propre langue et selon les croyances religieuses de leurs ancêtres.⁴

Si nous regardons de plus près la théorie du droit des autochtones dans la perspective de la modernité juridique, nous pouvons bien souligner que la recherche d'un compromis entre la première vague de cette modernité représentée par l'édification des États-nations et la quête universaliste qui la caractérise, et la deuxième vague que constitue le défi de reconnaître le fait autochtone, représente une tâche énorme aussi bien pour les juristes que pour les politiciens. Les débats acharnés autour des concepts de droits individuels et de droits collectifs en témoignent pleinement, autant d'ailleurs que le concept même

⁴ Voir l'art. 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques des Nations Unies. F. Capotorti, *Études des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques*, New York, Publications des Nations Unies, 1979.

d'autonomie politique.⁵ Les ressources de cette modernité juridique pourront indiquer la direction que pourrait prendre une réponse respectueuse de l'exigence universaliste, tout en confirmant la souveraineté des individus, aussi bien autochtones que citoyens d'un État moderne, démocratique et pluraliste. C'est justement ce qui se confirme, comme nous le verrons, dans le modèle de l'autonomie juridique instauré pour les Samés en Norvège.

Nous explorerons d'abord brièvement l'histoire politique qui a mené vers l'instauration du *Sameting*. Nous insisterons tout particulièrement sur son enracinement dans une nouvelle conscience juridico-politique moderne chez les Samés. C'est un aspect qui rejoint notre insistance sur le fait que le *Sameting* est construit sur la possibilité qui s'ouvre avec la modernité juridique. En second lieu nous analyserons la logique juridico-politique à partir de laquelle s'instaure le *Sameting*, et comment cette logique s'exprime sur le plan institutionnel. Ensuite nous analyserons les pouvoirs et le financement du *Sameting*. Dans une quatrième partie nous analyserons la problématique autour de l'administration du *Sameting*. Finalement nous mentionnerons brièvement comment le *Sameting* cherche actuellement à s'insérer dans l'ensemble internordique des peuples Samés.

I. QUELQUES JALONS HISTORIQUES

NOUS NOUS BORNERONS ICI à repérer les jalons importants qui ont marqué le chemin menant à l'instauration du *Sameting*. Sur l'histoire générale du peuple Samé, nous nous permettons de renvoyer aux études spécialisées.⁶ Pour bien comprendre ces jalons historiques, il est cependant important de souligner le fait que les Samés ont toujours eu les mêmes droits civils et politiques que tout autre citoyen. Les Samés n'ont jamais bénéficié d'un statut particulier. Cette situation a entraîné une inéluctable politique d'assimilation dans la période moderne.⁷ Par conséquent, les jalons que nous donnerons chercheront tous à repérer les étapes d'élaboration d'un statut distinct pour les Samés sur le plan politique. De cette façon, il s'agit bien

⁵ Voir Special Issue on Collective Rights, M. McDonald, dir. (1991) 4 Can. J. Law & Jur. aux pp. 217-419.

⁶ 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.

⁷ O. Steinlien, « The Saami Law : A Change of Norwegian Government Policy Toward the Saami Minority? » (1989) 9 Can. J. Native Stud. 1.

d'une histoire récente qui commence par les transformations politiques qui ont eu lieu en 1953.

La première étape a été l'établissement d'un Conseil Samé dans le Finnmark, (département du nord de la Norvège) en 1953. Cette région est celle qui contient le plus grand nombre d'habitants Samés. Ce Conseil fut au point de départ un organe de 5 membres qui possédait un mandat consultatif auprès du préfet du Finnmark. Le Conseil se consacrait avant tout à des enquêtes sur la situation des Samés. Il a émis un nombre impressionnant de propositions pratiques concernant cette situation. Ce Conseil cherchait à éclairer la nature des problèmes des Samés dans le grand nord norvégien : la dépendance de leur situation culturelle et la confrontation inégale des deux cultures ont été identifiées comme deux causes majeures du problème Samé.

La deuxième étape a été la proposition par la Commission royale sur les questions relatives aux Samés — qui a émis son rapport en 1959 — de généraliser l'expérience de l'établissement d'un Conseil pour tous les Samés nonobstant leur lieu d'habitation. Sur la base de ces recommandations, le Conseil norvégien des Samés a ainsi été créé en 1964. Lui aussi avait un mandat avant tout consultatif, mais désormais auprès du Gouvernement national. C'était le Gouvernement qui nommait les membres de ce Conseil après consultations auprès des organisations politiques, culturelles et professionnelles Samées, des Múnicipalités et des Départements, et des deux organisations professionnelles de fermiers. De facto c'étaient bien ces organisations qui nommaient elles-mêmes ses propres représentants. Le Conseil ne comptait à ses débuts que 8 membres; mais en 1980 il en comptait 18.

Dans les années '60, une nouvelle conscience juridico-politique a commencé à se manifester dans la population Samée. Les esprits adoptaient désormais un langage de revendication et d'affirmation des droits.⁸ Beaucoup de jeunes Samés intellectuels ont commencé à cette époque à analyser leur propre situation à la lumière des combats ethniques menés dans d'autres pays, comme par exemple au Canada et aux États-Unis.

C'est avant tout le conflit d'Alta, dont le paroxysme de la crise se situe entre 1979 et 1982, qui a permis la cristallisation de cette nouvelle conscience juridico-politique moderne. L'objet du conflit fut la construction d'un barrage hydroélectrique dans une vallée traditionnellement utilisée par des Samés pour le pâturage et comme route de

⁸ O.H. Magga, « Are We Finally to Get Our Rights? On the Work to Secure the Saami People's Rights » dans J. Brosted *et al.*, dir., *Native Power*, Bergen, Universitetsforlaget, 1985 aux pp. 15-22. M. Magga a été élu président du Conseil du Sameting en 1989.

passage pour les migrations des rennes.⁹ Mais au-delà de ce simple fait, l'enjeu du conflit était la détermination décisionnelle, c'est-à-dire qu'il consistait à fixer jusqu'où les intérêts Samés devaient céder devant les intérêts nationaux. La question de la représentativité des Samés fut également un problème fondamental. Le conflit a été tranché par une décision de la Cour Suprême de Norvège en février 1982, qui, tout en reconnaissant les droits des Samés, et surtout que le peuple Samé en tant que peuple autochtone possédait des intérêts protégés par des conventions internationales que l'État norvégien avait ratifiées, a statué qu'il n'y avait pas eu en l'occurrence de faute dans la manière dont les intérêts Samés avaient été traités.

Au plus fort de la crise, le gouvernement norvégien avait pris l'engagement d'examiner politiquement et juridiquement les revendications des Samés. En conséquence, à l'automne 1980, une Commission royale sur les droits des Samés était instituée. La Commission était formée de 18 membres et composée de juristes universitaires, de politiciens et de représentants des Samés. Le mandat de la Commission consistait à se pencher sur les problèmes politiques et juridiques concernant le droit sur les terres et sur l'eau. Mais compte tenu de l'importance du conflit, ce fut la question d'une institution politique pour les Samés qui a été traitée en premier. La Commission a remis son premier rapport en 1984 — le deuxième concernant le droit sur les terres et sur l'eau est attendu pour 1993 — et le Parlement norvégien votait en 1987 une loi cadre intitulée « Loi sur le *Sameting* et autres positions légales des Samés, » qui instaurait légalement le *Sameting*.¹⁰ En 1988, un amendement à la Constitution norvégienne a été adopté qui soumettait l'État norvégien à l'obligation d'assurer l'exercice et le développement de la langue, de la culture et du mode de vie Samé.¹¹ En 1990 un nouveau chapitre sur les droits

⁹ Voir O.T. Brantenberg, « The Alta-Kautokeino Conflict : Saami Reindeer Herding and Ethnopolitics » dans Brosted, *ibid.* à la p. 23. R. Paine, *Dam a River, Damn a People? Saami (Lapp) Livelihood and the Alta/Kautokeino Hydro-Electric Project and the Norwegian Parliament*, Internation Work Group for Indigenous Affairs [ci-après IWGIA] Document 45, Copenhagen, IWGIA, 1982; et R. Paine, « Ethnodrama and the 'Fourth World': The Saami Action Group in Norway, 1979-1981 » dans N. Dyck, dir., *Indigenous Peoples and the Nation-State. Fourth World Politics in Canada, Australia and Norway*, Institute of Social and Economic Research, Memorial University of Newfoundland, Social and Economic Papers no. 14, St. John's, 1985, 190.

¹⁰ Sameting signifie littéralement « parlement samé. »

¹¹ C. Smith, « Saami Parliament and Saami Rights — a Minority's History Changing Today's Constitution » dans M. Solleis, dir., *Die Bedeutung der Wörter. Studien zur europäischen Rechtsgeschichte. Festschrift für Sten Gagnér zum 70. geburtstag*. Munich,

linguistiques Samés était incorporé à la loi de 1987, et les lois sur l'instruction publique et les tribunaux étaient modifiées en conséquence.¹²

Deux élections se sont déroulées en Norvège en 1989; une élection générale pour élire le Parlement norvégien et une élection pour l'élection du *Sameting*. Les Samés inscrits dans la liste électorale Samé pouvaient voter aux deux élections. Sur une population totale d'environ 30 000 Samés,¹³ soit d'environ 20 000 adultes, seulement 5 497 personnes se sont inscrites sur ces listes, et 4 143 ont effectivement voté. Le 9 octobre 1989, l'ouverture de la première session parlementaire du *Sameting* a eu lieu à Karasjok, la « capitale » du peuple Samé.

Le regard rétrospectif que nous pouvons poser aujourd'hui sur ce bref aperçu historique nous dit que l'ouverture du *Sameting* symbolise une réconciliation sur une nouvelle base entre les autochtones Samés et la majorité norvégienne. Au-delà des rancunes qui peuvent persister, c'est plutôt la possibilité d'élaborer désormais une nouvelle politique pouvant reprendre en main la question de la survie et du développement de la culture Samée qui prédomine tant du côté Samé que du côté norvégien.

II. QU'EST-CE QUE LE SAMETING NORVÉGIEN

L'IDÉE D'UN *SAMETING* a été lancée par des Samés dès les années '70. Cette idée était présentée comme une utopie, et les auteurs eux-mêmes de la proposition ne croyaient pas en la possibilité de sa réalisation. Certes, il existait une « Délégation pour les Affaires Samées » en Finlande depuis 1973, souvent d'ailleurs identifiée à un Parlement Samé, et qui s'approchait du modèle parlementaire envisagé, mais cette institution avait un caractère hybride, mêlant des critères géographiques et personnels, de légitimité Samée et de nomination par le gouvernement national, qui le rendait non envisageable

Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1991, 483. Voir aussi Saami Instituhtta (L'Institut de recherche Samés), éd., *The Saami People*, Kautokeino, 1990 aux pp. 185-187.

¹² *Reconquérir la dignité*, supra note 2 aux pp. 20-21.

¹³ Il n'existe aucune donnée statistique fiable quant à la population samée en Norvège. L'estimation faite par la Commission sur le droit des Samés, de 1984, et qui considérait leur nombre à 30 000 personnes, semble de plus en plus acceptée. Voir *The Saami People*, supra, note 11 à la p. 14. Soulignons que le peuple samé représente 0,7 pour cent de la population totale de Norvège.

dans le contexte norvégien.¹⁴ Ce fut donc l'audace de la Commission sur les droits des Samés que de reprendre en 1984 cette idée, avec l'option d'une modernité autochtone qui y était implicite, et de proposer une institution parlementaire, le *Sameting*, conçue selon le modèle occidental du parlementarisme et de la légitimité politique. L'analyse, dans un premier temps, du caractère binaire du *Sameting*, puis, dans un second temps, de l'organisation parlementaire du *Sameting*, tentera d'explicitier la spécificité moderne de cette institution autochtone.

A. Un système binaire

Pour définir le caractère binaire du *Sameting*, il peut être utile de prendre appui sur deux déclarations de la législature norvégienne. D'abord une déclaration disant que le *Sameting* : « ... doit être le forum supérieur pour l'exercice de l'autonomie politique et de la cogestion. »¹⁵ Ensuite une déclaration disant qu'il s'agit,

... de créer un forum où les Samés puissent eux-mêmes d'une manière démocratique et représentative contribuer à la formation d'une politique qui doit être suivie pour sauvegarder la culture Samée en Norvège.¹⁶

Dans ces deux déclarations nous pouvons observer l'instauration d'une logique binaire : une logique du « dedans » et du « dehors. » D'une part, le *Sameting* comme détenteur d'une légitimité politique autonome, et, d'autre part, le *Sameting* comme partie intégrante de l'organigramme de l'État. Ce modèle binaire n'est certainement pas exempt de risques ni de contradictions, ni même de conflits, mais comme nous le verrons, il s'agit bien de reconnaître cette possibilité et de la gérer. Approfondissons donc le sens de ces deux logiques.

1. La légitimité démocratique Samée

Le *Sameting* est d'abord un organe démocratique et représentatif par lequel les Samés eux-mêmes peuvent élaborer des politiques qui les concernent. La loi sur le *Sameting* de 1987 stipule ainsi que : « Le

¹⁴ Voir P. Aikio, « Experiences Drawn from the Finnish Saami Parliament » dans IWGIA, dir., *Self Determination and Indigenous Peoples. Saami Rights and Northern Perspectives*, IWGIA Document no. 58, Copenhagen, IWGIA, 1987, aux pp. 91-102. L. Muller-Wille, « The Saami Parliament in Finland: A model for Ethnic Minority Management » (1979) 3:2 *Études Inuit Studies* 63.

¹⁵ Notre traduction.

¹⁶ Notre traduction.

peuple Samé doit avoir son propre *Sameting* à l'échelle nationale élu par et parmi les Samés »¹⁷ Un des problèmes qui déchire en fait littéralement toutes les communautés Samées consiste dans les divergences des options politiques. Le conflit d'Alta fut à cet égard un exemple douloureux de crise de légitimité à l'intérieur du peuple Samé même. Lorsque la législature insiste sur le fait que le *Sameting* doit être un forum politique pour les Samés eux-mêmes, la question de la légitimité démocratique Samée est au coeur de cet énoncé. Le *Sameting* a été instauré pour que les Samés puissent, en tant que peuple autochtone, avoir la même légitimité démocratique, la même représentativité que les autres citoyens, afin de leur permettre de faire valoir leurs choix politiques au même titre que la majorité nationale.

Le *Sameting* joue ainsi un rôle par rapport au peuple Samé d'organe représentatif et de légitimité démocratique, tout en étant un générateur d'idées, de projets, de débats, de dialogues au sein du peuple Samé. Il s'agit ainsi de créer une confiance et une fierté sur une nouvelle base et de donner l'espoir que l'on peut encore vivre comme Samé dans la société norvégienne. De plus, le *Sameting* peut utiliser sa légitimité politique face au gouvernement norvégien pour obtenir des arrangements monétaires, politiques ou législatifs qui puissent servir la cause Samée. De cette façon, tous sont gagnants, les Samés ayant, pour la première fois de leur histoire, obtenu une instance politique qui peut traiter politiquement d'égal à égal avec le gouvernement national, et la majorité norvégienne qui a ainsi obtenu un partenaire fiable et représentatif avec qui un véritable dialogue est instauré. Et dans un contexte démocratique, c'est la possibilité du dialogue lui-même qui est le plus important.

2. L'organe administratif

Le *Sameting* est un organe de l'État norvégien, une des constituantes de l'administration de l'État norvégien. L'idée est en apparence simple : les Samés, en ayant accepté de considérer leur autonomie politique en tant qu'élément de la totalité démocratique de Norvège, se voient attribuer les fonctions étatiques autrefois exercées par l'État national. Par le fait même, cette autonomie politique est pourvue d'une efficacité juridico-politique.

Il s'agit ici d'une des possibilités inhérentes à la légitimité démocratique obtenue par le *Sameting*, de telle façon que cette légitimité peut être utilisée comme fondement pour l'administration des affaires considérées « Samées. » Nous le verrons lorsque nous examinerons les

¹⁷ Notre traduction.

compétences obtenues en tant qu'organe administratif et dans l'instauration du « Système » du *Sameting*.

3. *Considérations : Une garantie constitutionnelle*

Le *Sameting* offre une garantie d'ordre constitutionnel dans le droit collectif qu'il institue. Ce droit collectif nous le retrouvons dans le nouvel art. constitutionnel 110a qui se lit comme suit :

Les Hautes Instances de l'État sont chargées de mettre en oeuvre des mesures pour que le Peuple des Samés puisse assurer et développer sa langue, sa culture et son mode de vie.¹⁸

S'il s'agit avant tout d'une obligation que l'État norvégien se donne lui-même, c'est aussi un argument d'ordre politique que le *Sameting* peut utiliser vis-à-vis du gouvernement norvégien. Pour comprendre à sa juste mesure la nature de cette garantie, il est nécessaire d'insister davantage sur le sens de l'article constitutionnel que nous venons de citer. Ce qui y est dit c'est que l'État norvégien se soumet à l'obligation de fournir au peuple Samé des moyens économiques nécessaires pour que la culture Samée puisse s'épanouir et se développer. Ce sera à partir des résultats concrets que l'on pourra juger si l'État norvégien aura honoré ses obligations, puisque la législature a pris l'engagement solennel de soutenir la base matérielle permettant au peuple Samé d'exercer ses activités traditionnelles.¹⁹ La pression que le *Sameting* peut exercer dans la canalisation des moyens nécessaires pour la réalisation de ce but est ainsi réelle. Mais cette pression n'est que d'ordre politique. Cela instaure cependant de jure comme de facto un dialogue entre le *Sameting* et le gouvernement norvégien dans le regroupement des ressources monétaires. Dans ce dialogue, la force des arguments du *Sameting* et les ressources disponibles par l'État vont donner la mesure des dispositions politiques. La question des arrangements monétaires est avant tout une question politique entre deux légitimités et elle doit être résolue comme telle.

¹⁸ Notre traduction de l'art. 110a de la Constitution norvégienne. Une traduction anglaise de cet article est donnée dans *The Saami People*, supra note 11 à la p. 187.

¹⁹ L'activité traditionnelle des Samés est l'élevage des rennes. Le titre des terres utilisé pour l'élevage est aujourd'hui au Finnmark un droit d'usage, tandis que le territoire lui-même est considéré comme « communal, » et en dernière instance comme étant un territoire d'état. C'est dans la perspective de changer cette situation que le « droit collectif » et l'obligation d'assurer matériellement l'activité traditionnelle samée prennent de l'importance. Mentionnons cependant que le nombre de Samés vivant, directement et indirectement, de l'élevage des rennes, n'excède pas 8 pour cents des Samés.

L'appréciation des forces en présence ne saurait rendre compte de la problématique effective, et l'argument de la force inébranlable de l'État norvégien face à une poignée de personnes plus ou moins organisées ne peut être invoqué. En effet, la question se situe au niveau du droit, et de la reconnaissance du peuple Samé en tant que peuple, en tant qu'ayant le droit de vivre selon ses propres choix et ses droits collectifs. Le *Sameting* représente le détenteur légitime de ces « droits, » et comme tel, il n'est pas possible de dire que l'État norvégien aura « toujours le dernier mot. » En effet, dans le cas d'une discordance entre deux légitimités, le dernier mot n'est jamais dit. Les intérêts Samés sont portés au domaine public, et constituent un élément qui doit être considéré avec tout le respect dû à des intérêts légitimes dans la compétition avec d'autres intérêts sociaux tout aussi louables.

B. L'organisation parlementaire du *Sameting*

Il est certain que le « poids » que peut avoir le *Sameting* dépend entièrement de sa légitimité. En tant qu'organe autochtone démocratique et représentatif, la légitimité doit être indiscutable, c'est-à-dire qu'elle doit pouvoir faire siennes les tendances qui s'expriment dans les communautés Samées. L'examen, d'abord de la structure du *Sameting* en tant qu'expression de la volonté politique des Samés, et ensuite dans sa dimension parlementaire en seront des illustrations.

1. La volonté populaire Samée

Le *Sameting* est constitué selon le modèle occidental du parlementarisme, et il se doit, à ce titre, d'exprimer la « volonté populaire. » Nous pouvons le voir par la liste électorale Samée, dans l'établissement d'un système autonome de partis politiques Samés, et dans l'établissement de districts électoraux reflétant la réalité démographique Samée.

Le point de départ est le constat que seules les personnes se reconnaissant elles-mêmes comme étant Samées peuvent constituer la base de légitimité du *Sameting*. Le *Sameting* n'a aucune assise territoriale. Sur ce point, le modèle norvégien se distingue de façon radicale du mode nord-américain de résolution du problème de l'autonomie politique, car celui-ci conjugue l'autonomie politique à une assise territoriale.²⁰ Au-delà du fait que cette solution se fonde sur une conception

²⁰ B. Clark, *Native Liberty, Crown Sovereignty. The Existing Aboriginal Right of Self-Government in Canada*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 1990 à la p. 7. Voir aussi D. Sanders, « The Saami Parliament in Norway » [1990] 1 C.N.L.R. 7.

moderne du droit, il demeure que le peuple Samé est tellement dispersé sur le territoire norvégien qu'une solution territoriale est pratiquement impensable.²¹ Si l'on avait voulu octroyer des droits à toutes les composantes du peuple Samé sur une base territoriale, il aurait fallu le faire pour tout l'espace de l'État norvégien. La solution moderne qui se fondait sur les personnes était somme toute incontournable.

Se fonder sur des personnes a cependant pour contrepartie concrète que chaque individu Samé doit lui-même prendre l'initiative de s'inscrire sur la liste électorale en vue de l'élection du *Sameting*. Le critère pour pouvoir s'inscrire sur la liste électorale réside, d'un point de vue objectif, dans le fait que la langue Samée doit avoir été la langue maternelle pour la personne s'inscrivant, ou pour au moins un de ses parents ou grands-parents, et, d'un point de vue subjectif, que la personne déclare qu'elle se considère elle-même Samée.²² Chaque Samé est également libre de demander que son nom soit ultérieurement effacé de la liste électorale Samée.

Cette définition de l'identité Samée n'est cependant que culturelle, puisque seul l'enracinement dans la culture Samée peut aujourd'hui permettre de distinguer un Samé d'un non-Samé. Des millénaires de coexistence ont rendu la question de l'identité « raciale » Samée strictement insoluble.

Une des modalités du *Sameting* consiste dans le fait que ses parlementaires sont élus sur des listes politiques, tout comme pour le système électoral norvégien. Les élections portent sur des listes de partis politiques ou de défenses d'intérêts et non sur des individus en tant que tels — même si le mandat parlementaire lui-même est personnel. La première conséquence de ce fonctionnement a été que les partis politiques traditionnels de Norvège ont créé des succursales « autochtones. » Cela était une conséquence tout à fait normale dans le contexte politique norvégien, puisque des Samés politisés oeuvraient déjà dans les partis politiques traditionnels. Les organisations de défense des intérêts Samés ont également présenté des listes électorales et ont

²¹ La solution territoriale a cependant été retenue pour des droits samés spécifiques, comme les droits linguistiques, voir *Reconquérir la dignité*, supra note 2 aux pp. 20-21.

²² Comparer l'art. 2-6 de la Loi sur le *Sameting* : voir *The Saami People*, supra note 11 à la p. 185; à comparer avec la p. 11 qui donne la définition d'un Samé telle que stipulée par le Conseil nordique des Samés en 1980 et d'où l'art. 2-6 est directement tiré. Le *Sameting* a cependant adopté le projet d'ouverture de la liste électorale à toute personne se considérant comme Samée dont l'un des *arrière-grands-parents* a eu la langue Samée comme première langue.

par conséquent accepté de jouer le jeu politique établi. C'est un de ces « partis » Samés qui en 1989 a raflé la plupart des sièges.²³

L'établissement des districts électoraux Samés s'est fait par une recomposition particulière de la carte électorale norvégienne. La Norvège a été divisée en treize districts électoraux Samés, avec trois représentants élus pour chaque district, selon le mode proportionnel. Ainsi le Finnmark élira dix-huit représentants, tandis que le district de Troms en aura neuf, le nord du Nordland six, la Norvège méridionale trois, et la Norvège du sud trois également. De cette façon aucune région ne possède la majorité absolue et elle doit toujours s'allier avec au moins une autre région pour détenir la majorité. De plus, cette carte électorale Samée permet à toutes les couches du peuple Samé de faire entendre sa voix et de défendre ses intérêts particuliers. Cet aspect est certainement très important tant que le peuple Samé est composé de groupes linguistiques et culturels très hétérogènes. Cette division électorale donne droit à ces différences par la reprise en considération de la dimension des territoires. On donne ainsi droit au chapitre aux minorités au coeur de la minorité, comme les groupes linguistiques de Lule, de Pite, de Ume et du Sud.²⁴ vis-à-vis des Samés du Nord qui ont toujours été culturellement et politiquement dominants.

2. Le parlementarisme du Sameting

Le *Sameting* est composé de 39 parlementaires élus sur des listes politiques : ces parlementaires représentent treize districts électoraux.

La constitution parlementaire du *Sameting* se vérifie dans son organisation interne. Le *Sameting* possède une autonomie absolue en ce qui concerne sa vie interne. Le *Sameting* a ainsi adopté ses propres règles de procédure et ses normes de travail. Trois comités parlementaires ont été formés : un pour les questions organisationnelles, un pour les questions de l'industrie et un pour les questions de culture. Au début, de 1989 à 1992, le nombre de comités était six, mais avec l'expérience, les forces de travail se sont regroupées.

Le *Sameting* décide lui-même de son rythme de travail et de ses sessions parlementaires. Le mandat de parlementaire Samé n'est cependant pas une occupation permanente, et les parlementaires conservent leur occupation économique habituelle. Ils sont rémunérés pour leur travail sur une base mensuelle. En cas de conflit d'intérêts,

²³ Voir Sanders, *supra* note 20.

²⁴ Voir Mériot, *supra* note 6.

quand le *Sameting* agit en tant qu'élément de l'administration de l'État, le parlementaire doit céder sa place à son remplaçant élu.

Sur la base d'une majorité parlementaire, le *Sameting* nomme une sorte de « gouvernement, » appelé le Conseil du *Sameting*, consistant en un président, un vice-président et trois autres membres. Ce Conseil, fort de son appui parlementaire, joue le rôle d'une instance exécutive vis-à-vis du *Sameting*. Par l'appui de sa base parlementaire et par les compétences déléguées, ce « gouvernement, » prend de plus en plus d'importance. Dire par conséquent que le Conseil représente effectivement une sorte de « gouvernement » Samé, à l'intérieur de l'État norvégien, n'est donc pas dénué de sens.

3. *Considérations : La nouvelle place publique Samé*

Une des conséquences du portrait qui vient d'être esquissé consiste à voir dans le *Sameting* un nouvel espace public Samé, en tout point comparable à l'espace public norvégien. Le défi consiste en effet en ce que les Samés doivent vivre leur « authenticité » comme un problème démocratique qui doit trouver sa solution dans et à travers un processus démocratique. Il n'y a ici aucun retour aux « traditions, » mais bien plutôt l'affirmation selon laquelle c'est aux Samés eux-mêmes de trouver la signification de l'identité Samée. Le système électoral Samé favorisant ainsi la création des partis politiques Samés et le processus de l'élection favorisant le débat public en vue de créer une majorité politique sur les choix politiques à faire, toute la logique de l'autonomie politique se joue dans un espace public. Le processus d'élaboration politique autochtone relevant d'une conception d'une démocratie élargie peut ainsi respecter le fait autochtone.

III. LES POUVOIRS ET LE FINANCEMENT DU SAMETING

POUR COMPRENDRE LA NATURE du pouvoir du *Sameting*, il faut resituer celui-ci dans la logique binaire que nous avons mentionnée précédemment ; à la fois entièrement autonome politiquement tout en étant en même temps une roue dans l'administration étatique norvégienne. De cette logique binaire, découle la double compétence du *Sameting*.

A. Compétence en tant qu'institution de l'autonomie politique Samée

Le *Sameting*, en tant qu'institution politique, jouit d'une autonomie politique pleine et entière. Le *Sameting* a lui-même fait la déclaration solennelle qu'il se considère libre de soulever toute question qui

l'intéresse et de s'exprimer en toute autonomie. Telle était d'ailleurs justement l'intention de la législature norvégienne. Car le *Sameting* en tant qu'institution autonome politique a la même compétence *politique* que toute institution reposant sur une légitimité démocratique, puisqu'il représente légitimement le peuple Samé sur ce plan politique. La compétence politique du *Sameting* n'a donc, politiquement parlant, aucune limite. C'est d'ailleurs ce qu'affirme, dans la loi de 1987 sur le *Sameting*, l'art. 2-1 alinéa 1, où nous pouvons lire que :

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

Le *Sameting* est en charge des intérêts Samés dans leur intégralité et c'est, fait à noter, le *Sameting* lui-même qui juge si des intérêts Samés sont touchés. C'est également au *Sameting* de veiller à ce que le gouvernement norvégien respecte l'art. 110a de la Constitution, que nous avons mentionné précédemment, et qui soumet les instances de l'État à l'obligation d'assurer la base et le développement de la culture Samée.

Pour illustrer brièvement cette compétence politique, nous ferons état du débat concernant le choix pour la Norvège de se joindre ou non à la Communauté Économique Européenne. Comme il s'agit d'une question qui touche nécessairement aux intérêts Samés à plusieurs titres, le *Sameting* a bien la compétence politique de prendre position sur cette question. Il a également la compétence d'utiliser tout son poids politique selon l'option de son choix, même si cela risque de se transformer en bataille politique avec le gouvernement national.

B. Compétence comme organe administratif

Le *Sameting*, en tant qu'organe de l'administration étatique norvégienne, possède également plusieurs compétences :

(1) Compétence comme institution en charge de développer une politique cohérente et adéquate pour l'État norvégien et son administration. Le rôle du *Sameting* consiste ici à représenter un organe politique interne qui peut faire entendre les intérêts Samés dans les différents domaines qui les concernent. La loi de 1987 l'exprime comme ceci : « Le *Sameting* peut de son propre gré soulever et émettre des propositions concernant toutes les affaires qui concernent leur domaine de travail. »²⁶ Et comme leur domaine de travail s'étend à

²⁵ Notre traduction.

²⁶ Notre traduction.

toutes les affaires qui selon l'opinion du *Sameting* touche leurs intérêts, il en résulte précisément que la tâche du *Sameting* est d'assurer que les intérêts des Samés soient considérés et évalués politiquement dans l'administration norvégienne.

(2) Compétence comme institution en charge de défendre les intérêts Samés à l'intérieur de l'appareil étatique norvégien. Le rôle du *Sameting* est ici de « superviser » les décisions et les dossiers, issus de l'administration norvégienne, qui touchent aux intérêts Samés. Ceci est exprimé de deux façons dans la loi de 1987. Premièrement, que « Le *Sameting* peut de son propre gré décider de présenter des questions aux autorités publiques et à des institutions privées, »²⁷ et deuxièmement, que « D'autres instances publiques doivent donner au *Sameting* l'occasion de se prononcer avant qu'ils ne prennent des décisions dans des affaires relatives au domaine de travail du *Sameting*. »²⁸ Le tout consiste à contrôler que l'administration prenne toujours en considération les intérêts Samés et qu'elle accepte de majorer ceux-ci.

(3) Compétence en tant qu'institution ayant le droit de nommer des membres dans des comités, des conseils, des directions, etc., qui traitent des affaires Samées. Le *Sameting* a ici le rôle d'assurer la légitimité des représentants Samés ainsi nommés et de trouver des Samés de leur choix. Précisons ici que le *Sameting* nomme actuellement les membres de Conseil de différents organes administratifs comme la Radio Samée, le Conseil de la langue Samée, etc.

(4) Compétence en tant qu'institution décisionnelle dans l'administration de l'État. Le *Sameting* a ici le rôle précis d'utiliser son pouvoir discrétionnaire dans les affaires qui lui sont déléguées et selon les normes émises par le Gouvernement après consultation. Ces décisions sont normalement finales, mais elles peuvent être annulées après recours administratif par le Ministère des Municipalités. Le pouvoir décisionnel est pour le moment limité à la distribution des subventions de l'État aux organisations, à la culture Samée et aux artisans Samés.

(5) Compétence en tant qu'institution gérant « Le fonds de développement Samé. » Le Conseil du *Sameting* est ici l'organe décisionnel tandis que le rôle du *Sameting* consiste à superviser et à conseiller. Le but de ce fonds, dont les ressources sont allouées à partir du budget de l'État, consiste à promouvoir au profit des Samés des initiatives à caractère économique, social et culturel dans des régions ayant une

²⁷ Notre traduction.

²⁸ Notre traduction.

population Samée significative. Des subventions peuvent être données aussi bien à des individus, à des organisations, qu'à des entreprises.

Il est prévu d'accroître lentement au gré de l'expérience le pouvoir décisionnel du *Sameting*. Un groupe de travail interministériel pour le transfert de pouvoirs et de compétences a recommandé, le 17 avril 1991,²⁹ que plusieurs nouveaux pouvoirs décisionnels soient transférés au *Sameting*. L'obstacle majeur est ici actuellement la résistance que montrent plusieurs groupes de Samés qui craignent une politique d'unification culturelle de la part du *Sameting* au détriment de la pluralité d'expression culturelle traditionnelle. Nous pouvons cependant prévoir une augmentation substantielle du pouvoir décisionnel du *Sameting* dans les années à venir. Or, pour évaluer une telle évolution il faut avoir toujours présent à l'esprit la différence entre un parlement qui élabore une politique et une administration qui administre ; nous y reviendrions lorsque nous traiterons de la question de l'organisation de l'administration relevant du *Sameting*.

C. Le financement du *Sameting*

Le *Sameting* n'a aucune ressource financière propre. Le financement du *Sameting* et de ses projets dépend entièrement du budget de l'État. D'où la nécessité vitale de dialogue entre le Gouvernement norvégien et le *Sameting*. Cependant, puisque le *Sameting* est une partie de l'administration nationale, il a par le fait même un accès privilégié aux ressources de l'État. Il existe en fait dans le budget de l'État un chapitre (no. 503) qui est entièrement consacré au *Sameting* et à ses projets.

Les sommes allouées au *Sameting* se définissent comme suit : Pour 1992 la somme totale était de 50 351 000 couronnes, soit environ 11 200 000 dollars canadiens. La répartition de cette somme était la suivante :

- (1) Le budget pour le *Sameting* lui-même était de 12 110 000 couronnes : soit environ 2 700 000 dollars canadiens.
- (2) Le budget pour fin de distribution aux organisations Samées et aux artisans Samés était de 6 950 000 couronnes : soit environ 1 550 000 dollars canadiens.
- (3) Le budget pour le Fonds de développement Samé était de 14 240 000 couronnes : soit environ 3 170 000 dollars canadiens.

²⁹ *Transfert de pouvoirs et de compétences au Sameting* (en norvégien); par le Groupe de travail interministériel, présidé par Regnor Solbakk, le 17 avril 1991.

Les sommes financières gérées par le *Sameting* augmentent significativement chaque année. L'augmentation de 1991 à 1992 était de 33,9 pour cents.

Il existe d'autre part dans le budget de l'État norvégien le financement de projets qui touchent spécifiquement le peuple Samé. Les plus grosses sommes sont les subventions accordées aux éleveurs de rennes, (l'élevage de rennes constituant légalement un monopole pour les Samés). Une voie d'élargissement éventuel du pouvoir décisionnel du *Sameting* consisterait à leur attribuer une compétence sur la gestion de ces sommes.

IV. LE SAMETING ET SON APPAREIL ADMINISTRATIF

NOUS AVONS JUSQU'ICI analysé la structure organisationnelle du *Sameting* dans ses composantes juridiques et politiques. Le *Sameting* a pu profiter de cette structure pour ancrer davantage son autonomie au coeur de l'institution en se servant des possibilités inhérentes à son caractère binaire. Il est possible de faire une distinction entre une première période d'essai de 1989 à 1992, et le plan récemment adopté politiquement par le *Sameting* qui vise à développer une véritable organisation, qui pourrait être qualifiée de « proto-étatique. »

Tournons nous d'abord vers la première période d'élaboration organisationnelle. Il est convenu d'appeler cette première période comme étant celle de l'élaboration du « système du *Sameting*, » de même que nous parlons du « système des Nations Unies » en droit international. Il s'agit bien de l'organisation d'un ensemble d'appareils administratifs sous le contrôle politique du *Sameting*. Cet appareil peut être envisagé soit sous un angle informel, relativement aux personnes désignées par le *Sameting* pour représenter des intérêts Samés dans les différents comités, conseils, et directions, soit sous un angle formel, relativement au pouvoir décisionnel détenu par le *Sameting*. Ce pouvoir décisionnel que le *Sameting* s'est réservé s'exerce cependant de concert avec une administration professionnelle des mieux formées.

Ce mode d'organisation politique s'est par contre vite révélé assez problématique. D'abord par le fait que les tâches administratives déjà attribuées au *Sameting* absorbaient de plus en plus de temps et d'énergies au dépens des activités politiques. Les questions de développement économique ont littéralement avalé toutes les ressources du *Sameting* et de son Conseil. Les tentatives pour remédier à cette situation en privilégiant les activités politiques ont par contre été néfastes pour les tâches administratives, qui en ont souffert. Le fait que l'État norvégien manifeste l'intention d'attribuer davantage de compétences

administratives au *Sameting* ne pourra faire qu'aggraver cette situation. De plus, le droit norvégien prévoit que toute décision administrative puisse être l'objet d'un recours, par l'acheminement des plaintes vers l'organe administratif supérieur. Dans le cas du *Sameting*, c'était au Ministère des Municipalités qu'étaient acheminées les plaintes, ce qui eu pour conséquence de jeter ombrage sur le statut de l'autonomie politique des Samés.³⁰ Il fallait alors sortir de ces impasses administratives qui finirent par devenir des impasses juridiques.

Le nouveau « système du *Sameting* » qui a été adopté par le *Sameting* en 1992, prend son appui dans la compétence du *Sameting*.³¹ Il s'agit de la création de différents Sous-Conseils indépendants et non-parlementaires relevant du *Sameting* et ayant le *Sameting* comme organe supérieur. Le *Sameting* nomme les membres de ces Sous-Conseils, définit leurs mandats et leurs objectifs. De cette façon, la lourdeur administrative peut être contournée, de même que peut être clarifié le statut ambigu que possèdent les différents Conseils dont le *Sameting* nomme actuellement les membres. Les nouveaux Sous-Conseils seront ainsi nommés intégralement par le *Sameting*, et seront pourvus de leurs administrations propres, tout en demeurant sous la responsabilité politique du *Sameting*. Ce nouveau système devra être instauré pour les trois nouveaux Sous-Conseils qui devront travailler sur les questions de la culture et de l'industrie, de la préservation des vestiges archéologiques Samés et de la langue Samée. Quant au Fond de développement Samé, le *Sameting* songe à un transfert de pouvoir en faveur des Municipalités. Ce modèle vise à élargir progressivement la logique du nouveau système vers d'autres domaines. Déjà, en fait, nous pouvons constater que le *Sameting* manifeste le désir de se voir confier, entre autres, le contrôle de l'administration de l'élevage des rennes.

Ce modèle consiste réellement en un gouvernement des intérêts Samés à l'intérieur du cadre légal norvégien. C'est pourquoi nous avons utilisé sciemment le néologisme de « proto-étatique » pour caractériser ce modèle d'organisation. En effet, les Sous-Conseils qui sont sous le contrôle politique du *Sameting*, sont pensés sous le modèle des délégations administratives qui caractérisent tous les États modernes. Il faut de plus noter que ce modèle résout le problème des recours

³⁰ Exception fait pour le Fonds de développement samé où le Conseil du *Sameting* était organe décisionnel et le *Sameting* organe administratif supérieur traitant les plaintes.

³¹ Voir le procès-verbal du Conseil du *Sameting* du 5-6 novembre 1991, et le procès-verbal du *Sameting* du 11-13 février 1992. (En norvégien et en langue samé).

administratifs, puisqu'il fait du *Sameting* l'organe supérieur et contre ainsi toute possibilité d'ingérence administrative de l'appareil administratif national. Le contrôle que l'État norvégien peut exercer se fera sur le plan politique dans le dialogue concernant l'allocation de ressources monétaires et le bien-fondé des projets du *Sameting*. D'où le caractère « proto-étatique » de ce système, même s'il se joue en toute confiance à l'intérieur de l'État norvégien.

Il est légitime de s'attendre à ce que ce modèle d'organisation sera globalement accepté dans les faits, autant du côté Samé que norvégien. Il est cependant prévisible que le fait de conjuguer l'industrie avec la culture sous la responsabilité d'un seul Sous-Conseil suscitera des critiques de fonds sur la structure du système.

V. LE CHEMIN QUI RESTE À FAIRE

ÉTANT DONNÉ QUE LES Samés se considèrent comme un peuple habitant quatre pays — la Norvège (où nous trouvons environ les deux tiers du peuple Samé), la Suède, la Finlande et la Russie — le *Sameting* estime qu'une de ses priorités consiste à affirmer cette unité sur une nouvelle base. Les Samés souhaitent que des *Sametings* soient instaurés en Suède et en Finlande, selon le modèle que nous avons présenté ici, afin de créer par la suite une nouvelle « superstructure » pour ces trois parlements Samés. Les projets en cours en Suède et en Finlande semblent rendre légitime une attente dans ce sens. Ces nouvelles entités parlementaires, en tant que représentantes du peuple Samé dans les pays Finno-Scandinaves, demanderaient alors une représentation au Conseil internordique des cinq nations de l'Europe du nord. Forte d'une légitimité parlementaire il est possible d'inférer qu'une telle demande serait acceptée. La proclamation d'un pacte sur les droits des Samés avec les pays de l'Europe du nord et la création d'un *ombud* (médiateur) internordique pour les Samés seraient également à être prise en considération. Même s'il ne sera pas possible de réaliser tous ces projets dans un avenir rapproché, le simple fait de les envisager sereinement aujourd'hui est une démonstration éclatante de la confiance présente au cœur du peuple Samé pour son avenir.

VI. CONCLUSION

NOUS NOUS SOMMES BIEN gardés de proposer une quelconque comparaison de la situation Samée avec la situation canadienne. Le peuple Samé est bien une « minorité européenne, » dans le sens que leur situation a plus de points communs avec les situations des minorités

nationales que l'on retrouve partout en Europe qu'avec les peuples autochtones d'Amérique.³² Il existe une source symbolique commune entre le peuple norvégien et le peuple Samé qui leur permet de se parler un langage commun. Même si les relations n'ont pas toujours été égalitaires, il n'en demeure pas moins qu'un horizon de valeurs partagées depuis des millénaires est un élément non négligeable dans la mise en oeuvre des ententes aujourd'hui conclues. Cette perspective historique s'avère indispensable pour comprendre aussi bien la nature de la relation entre la majorité nationale norvégienne et le peuple Samé, que pour expliquer le fondement à partir duquel le peuple Samé se comprend lui-même. Cette situation explique largement le pourquoi de la facilité avec laquelle s'est institué ce modèle d'autonomie politique en Norvège.

Permettons nous cependant brièvement de faire quelques réflexions plus générales en guise de conclusion. En effet, la force de ce modèle est bien d'avoir accepté les possibilités inhérentes à la modernité juridique et politique. En fondant, comme nous venons de le voir, l'autonomie politique sur des « personnes » Samées, un processus démocratique tout à fait moderne a été mis en marche. Le *Sameting* et le « système du *Sameting* » ne représentent ainsi pas un but en soi, mais bien plutôt des outils qui permettront aux Samés de développer leur culture et leur mode de vie. Les deux axes principaux pour l'avenir tournent autour de la reconnaissance que les Samés pourront avoir au *Sameting*, et l'affirmation de leur volonté de continuer de vivre en tant que Samés. C'est le beau risque de ce modèle pour lequel rien n'est donné d'avance, mais où l'on peut constater que le *Sameting* a instauré dans ses choix une option de valeur pour le futur.

³² Voir J. Cuisenier, *Ethnologie de l'Europe*, Paris, Presses Universitaires de France, 1990.