

# Gouvernement et développement de la **gouvernance** au **Groenland**

Par **Lise Lyck**, Professeure associée et directrice du Center for Tourism and Culture Management, Copenhagen Business School • ll.tcm@cbs.dk  
*Traduit de l'anglais*

Dans cet article, je traite du développement de la gouvernance au Groenland au cours du dernier millénaire en m'attardant principalement sur la période de l'autonomie gouvernementale. Je retrace les grandes lignes du développement administratif à partir des perspectives historique et juridique en portant un intérêt particulier aux droits de la propriété, aux droits constitutionnels et aux droits des peuples. Ma recherche porte également sur le développement de l'autonomie du Groenland dans le contexte international en le comparant au développement des peuples autochtones dans le cadre de la convention 169 de l'Organisation internationale du Travail et de la Déclaration des Nations Unies sur les peuples autochtones. On découvre ainsi que la loi sur l'autonomie du Groenland de 1979 – dans un contexte de délégation – offrait déjà des droits beaucoup plus étendus que ceux fixés par les normes internationales et que la nouvelle loi de 2009 constitue une étape vers la souveraineté, dont les peuples inuits auront la responsabilité de décider du calendrier.

Je démontre par ailleurs que l'économie du Groenland n'est pas autosuffisante pour asseoir une éventuelle souveraineté sans que la population consente à une baisse importante des revenus et de l'aide sociale,

sauf à développer les ressources minières, ce qui permettrait d'augmenter les recettes de l'État appelées à remplacer les subventions globales du gouvernement danois. Si la nouvelle loi sur l'autonomie du Groenland contient certaines dispositions ouvrant la voie à une procédure d'autodétermination et à l'accession à la souveraineté, elle ne prévoit pas pour l'instant d'abroger le pouvoir délégué par l'État danois. En d'autres termes, cette loi offre aux peuples autochtones l'occasion de mettre en place leur propre gouvernance dans la perspective d'une future indépendance.

## ■ PRÉSENTATION

Le Groenland est rattaché au Royaume du Danemark, l'un des huit États arctiques. En 2007, la population de ce territoire s'élevait à 56 648 habitants dont 50 366 appartiennent à la communauté autochtone des Inuits<sup>1</sup>, les autres étant pour la plupart des Danois résidant au Groenland pour de courtes périodes. En outre, en janvier 2009, on dénombrait 14 375 Inuits vivant au Danemark. La superficie du Groenland est huit fois plus étendue que celle du Danemark, mais le territoire est presque entièrement recouvert de glace. Comme le Danemark subventionne annuellement le Groenland à hauteur de 3,4 milliards de couronnes danoises (environ 740 millions de dollars canadiens en 2009), il est plus juste de mettre en perspective les économies des deux territoires au moyen du revenu intérieur brut. Ainsi, en 2006, le revenu intérieur brut danois (par habitant) s'élevait à 301 700 couronnes danoises (64 000 dollars canadiens), alors qu'il n'était

---

<sup>1</sup> Dans cet article, le terme Inuit est employé dans le même sens que Groenlandais, car les habitants du Groenland eux-mêmes choisissent majoritairement de s'appeler Inuits, Groenlandais se référant à une notion de territoire et non d'ethnie. Toutefois, la quasi-totalité des résidents du Groenland sont à la fois Inuits et Groenlandais.

que de 249 400<sup>2</sup> (près de 53 000 dollars canadiens) au Groenland.

En données corrigées tenant compte du pouvoir d'achat, le revenu moyen des citoyens du Groenland chute à 219 600 couronnes danoises (46 620 dollars canadiens), alors que le revenu intérieur brut par habitant reste le même au Danemark. Ces statistiques indiquent que le revenu moyen est 27 % plus bas au Groenland, écart qui s'explique par un coût de la vie plus élevé qu'au Danemark. On relève aussi que la distribution de la richesse est beaucoup plus égale au Groenland. On observe certes un niveau de revenu plus élevé que celui de la moyenne danoise à Iqviut, mais il s'agit là d'une très petite municipalité. Bien qu'ils soient inférieurs aux moyennes danoises, les niveaux de revenus dans la capitale Nuuk sont relativement élevés. Dans les seize autres municipalités, les revenus sont beaucoup plus faibles.

Dans le présent article, je retrace le chemin parcouru par le Groenland en quête de pouvoirs accrus et d'autonomie, notamment depuis 1979, date à laquelle débute la période de gouvernement autonome. J'étudie également l'évolution de la gouvernance du Groenland dans une perspective internationale, la rapprochant de celle des autres peuples autochtones. Je dresse enfin la liste des principaux facteurs qui permettent aux peuples autochtones d'influer plus fortement sur leur développement.

### ■ LE DÉVELOPPEMENT DU GOUVERNEMENT ET DE LA GOUVERNANCE AU GROENLAND DANS UNE PERSPECTIVE HISTORIQUE<sup>3</sup>

Autour de l'an mil, le chef viking Erik le Rouge, banni d'Islande, accosta au Groenland, à Brattahlíð, l'actuelle Qassarsuk, en compagnie de sa famille et de son clan. Les sagas islandaises témoignent du fait que lorsque les Vikings abordèrent le Groenland, des Inuits l'occupaient déjà. À compter de 1100, l'Islande devint un État vassal de la Norvège et en 1397, cette dernière fut intégrée au Royaume du Danemark et de la Norvège. Durant cette période et

surtout après 1300, les échanges et la communication avec les Vikings du Groenland puis avec leurs descendants diminuèrent. Le territoire du Groenland fut ensuite oublié jusqu'à la fin du XVII<sup>e</sup> siècle quand on commença à s'interroger au sujet de la destinée de ces descendants vikings. Des expéditions furent alors organisées vers le Groenland avec pour mission de retrouver lesdits descendants dans le but de les évangéliser. Pas un seul descendant viking ne fut découvert, mais les Inuits, eux, vivaient toujours au Groenland qui devint une colonie danoise en 1721.

Le Groenland était alors administré exclusivement depuis le Danemark, sans la moindre intervention locale. Ce n'est qu'au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle que des conseils locaux (*forstanderskabers*) virent le jour. Ils étaient composés d'un gestionnaire colonial, d'un prêtre, de missionnaires (*Herrnhut*) allemands, d'un catéchiste et d'un médecin. Des chasseurs respectés et libres de dettes furent invités dans chaque village à siéger au conseil. Ce type de gouvernance fonctionna jusqu'en 1911 quand furent institués les conseils municipaux et deux conseils provinciaux, un pour le Nord et l'autre pour le Sud. Les conseillers municipaux étaient élus tous les quatre ans parmi les Groenlandais et les Danois employés depuis plus de deux ans au Groenland. Seuls les hommes bénéficiaient du droit de vote. Les conseils avaient la responsabilité de répartir les subventions versées aux pauvres, de maintenir la loi et l'ordre et de prendre soin des malades. Élus pour six ans au vote indirect, les conseillers provinciaux étaient, eux, chargés de la liaison avec le gouvernement danois.

En 1925, le conseil de district (*Syssekråd*) fut établi. Il comptait tous les présidents des conseils municipaux, les membres des conseils provinciaux, de même que les fonctionnaires danois ayant cumulé plus de deux années d'ancienneté. Le conseil avait la responsabilité d'encourager la construction de maisons, de fournir des armes aux chasseurs et d'assister les personnes handicapées et les personnes âgées. En 1951, une réforme de la gouvernance instaura de nouveaux conseils municipaux et un conseil provincial, ces

<sup>2</sup> Grønlandsk-dansk selvstyrekommissions betænkning om selvstyre i Grønland, Namminersoneq Pillugu Kalaallit Qallunaallu Isumaliogatigiissitaat, p. 51-52.

<sup>3</sup> Information principalement fondée sur Gad (1975) ainsi que sur Grønlandsk-dansk selvstyrekommissions betænkning om selvstyre i Grønland, Namminersoneq Pillugu Kalaallit Qallunaallu Isumaliogatigiissitaat (2008).

deux organes élus au suffrage direct, en remplacement de l'ancien système. L'État danois dirigea le conseil provincial jusqu'en 1957. Les régions Nord et Est du Groenland n'eurent aucune représentation au conseil provincial jusqu'en 1961.

Après la Seconde Guerre mondiale et jusqu'en 1954, le Groenland eut le statut de colonie tel qu'il était défini au chapitre 11 du Traité des Nations Unies. Durant cette période, le Danemark était tenu de rendre régulièrement des comptes aux Nations Unies au sujet de la colonie. La Constitution danoise de 1953 fit du Groenland un comté danois avec deux représentants (sur cent soixante-dix-neuf membres) siégeant au Parlement du Danemark, un système semblable à celui en vigueur au Portugal pour les représentants élus des anciennes colonies telles que l'Angola et le Mozambique. Cette évolution résultait de la politique d'assimilation en vigueur à l'époque dans le monde arctique.

Alors que de grandes compagnies commençaient à multiplier leurs activités arctiques à la recherche de pétrole et de minerais et informés des mouvements de revendication territoriale des Inuits du Canada et des États-Unis, les Inuits du Groenland se mobilisèrent pour acquérir plus de pouvoirs. Ce fut le cas lors du référendum de 1972 sur l'adhésion du Danemark à la Communauté économique européenne<sup>4</sup> (CEE) où 70,8% des électeurs groenlandais votèrent contre, alors que la majorité des citoyens danois se déclarèrent favorables à l'adhésion. Cette forte opposition entraîna un autre référendum en 1982 qui portait cette fois sur l'adhésion du Groenland à la Communauté européenne. Une faible majorité (53%) des votants s'y opposa, forçant le gouvernement danois à une difficile négociation avec les instances européennes pour autoriser le Groenland à quitter la CEE. Les négociations furent d'autant plus âpres qu'il fallait décourager tout autre territoire de suivre l'exemple du Groenland et de fait, à ce jour, le Groenland est le seul territoire à avoir quitté la CEE. En 1985, près de trois ans après le référendum, le Groenland quitta la CEE avec le statut de TOM. Il était désormais considéré comme un territoire d'outre-

mer – le Groenland étant situé sur le plateau nord-américain –, un argument qu'aucun autre territoire européen de la CEE ne pourrait reprendre à son compte.

La Home Rule Act (loi sur l'autonomie interne) du Groenland fut adoptée par le Parlement danois entre 1978 et 1979 au terme de négociations entamées en 1973. L'épineuse question des droits d'exploitation des ressources non apparentes (droits de propriété sur le sous-sol) a bien failli faire échouer le processus d'adoption de la loi. *Ipsa facto*, un nouveau parti politique fut créé (l'*Inuit Ataqatigiit*), et cette question fit l'objet d'une loi sur les ressources minérales du Groenland (L.585 11-29-1972).

### ■ LA HOME RULE ACT DE 1979

Avec l'adoption de la loi 577, le 29 novembre 1978, et son entrée en vigueur en 1979, le Groenland accède à l'autonomie. L'autonomie groenlandaise repose sur un système singulier inspiré de modèles de gouvernance et de gouvernement expérimentés au fil du temps dans d'autres parties du Danemark, d'abord dans la province du Schleswig-Holstein (devenu depuis un *Länder* allemand), puis en Islande (État souverain depuis 1944) et enfin aux îles Féroé en 1948.

L'autonomie n'équivaut pas à un statut formel d'indépendance et ne fait pas l'objet d'un texte dans la Constitution danoise ou d'un traité international. Au regard de la loi constitutionnelle, l'autonomie est considérée par de nombreux experts comme une simple délégation de pouvoir (Ros, 1960; Andersen, 1954). Du point de vue des droits des peuples cependant (Ros, 1984), elle n'est pas perçue comme une simple délégation, mais plutôt comme une loi que l'État danois n'est pas en mesure de dénoncer. C'est son préambule – qui précise son statut à mi-chemin entre la loi constitutionnelle et la loi ordinaire – qui fait d'elle une loi d'exception (Harhoff, 1993). Il ne s'agit pas non plus de l'un des trois modèles connus d'autonomie autochtone que sont l'autonomie régionale, l'autonomie ethnopolitique et les territoires revendiqués.

<sup>4</sup> La Communauté économique européenne (CEE) a été remplacée en 1993 par l'Union Européenne à la suite de la signature du traité de Maastricht.

L'autonomie régionale se définit en lien avec des bases territoriales au sein desquelles les autochtones forment la majorité de la population et dont le territoire autonome est compris prioritairement en termes géographiques et non ethniques. Les premières manifestations de ce type de gouvernance sont apparues en Union soviétique dans les années 1920 et 1930, dans des régions de l'empire transformées ensuite en républiques autonomes. On peut avancer que le Groenland autonome, qui n'est pas principalement défini par des critères ethniques, répond à cette acception. Toutefois, ce type d'autonomie autochtone ne marque habituellement pas une étape vers la souveraineté.

L'autonomie ethnopolitique accorde aux populations autochtones des droits spéciaux attachés à un territoire, ainsi que certains droits de nature culturelle. On trouve des exemples de ce modèle avec les Parlements Sames<sup>5</sup> en Finlande, en Suède et en Norvège. Enfin, les territoires revendiqués représentent un nouveau type d'autonomie introduit en Alaska et au Canada dans les années 1970. Elle prend la forme d'entente sur les revendications territoriales et leur portée légale est inférieure à l'indépendance. Le cas le plus célèbre est celui de l'Alaska Native Claims Settlement Act de 1971 (loi de règlement des revendications territoriales des premières nations de l'Alaska) (Dahl, 1992).

Les domaines non transférés vers le Groenland autonome concernent la monarchie, le Parlement, le gouvernement et l'Église évangélique luthérienne de même que la Cour supérieure de justice, la banque centrale du Danemark, la monnaie et les questions financières dont les échanges internationaux de devises. S'agissant des domaines transférés, les pouvoirs législatif et exécutif ont été dévolus respectivement au Parlement et au gouvernement autonomes alors que les aspects judiciaires relèvent toujours du Danemark.

La mise en œuvre de l'autonomie du Groenland s'est faite progressivement suivant un calendrier qui a débuté en mai 1979 pour aboutir en 2009 à l'adoption de la loi sur l'autonomie. La plupart des transferts se sont opérés au cours de la décennie 1979-1989. Les domaines transférés comprennent (Lyck, 1996) :

- le déploiement de l'autonomie au Groenland ;
- l'organisation des gouvernements locaux ;
- la fiscalité directe et indirecte ;
- l'Église officielle et les communautés religieuses dissidentes ;
- les pêcheries sur le territoire, la chasse, l'agriculture et l'élevage des rennes ;
- le développement durable ;
- la planification rurale ;
- la législation sur le commerce et la concurrence, y compris les réglementations sur la restauration et l'hôtellerie, le contrôle de la vente des boissons alcoolisées et la fixation des heures d'ouverture des magasins ;
- l'aide sociale ;
- les transits commerciaux portuaires ;
- l'éducation et la culture, dont la formation professionnelle ;
- d'autres questions rattachées au commerce, y compris de compétence étatique : les pêcheries, la production et le soutien au développement d'activités économiques ;
- les services de santé ;
- la régie des loyers, l'habitat subventionné et l'office du logement ;
- la fourniture de marchandises ;
- les transports internes des passagers et des marchandises ;
- la protection de l'environnement.

Les domaines transférés font l'objet d'une subvention globale accordée par le gouvernement danois. Après dix ans de fonctionnement du système autonome, cette subvention comptait pour la moitié du revenu national brut du Groenland. Aujourd'hui, c'est-à-dire

<sup>5</sup> Les peuples Sames (lapons) habitent le nord de la Scandinavie [NDLR].

après vingt ans de pratique de l'autonomie, la subvention représente toujours une somme importante, mais compte pour moins d'un tiers du revenu national brut du gouvernement autonome du Groenland<sup>6</sup>.

### ■ LA SELF GOVERNMENT ACT DE 2009

À plusieurs égards, la loi sur l'autonomie des îles Féroé de 1948 déléguait davantage de pouvoirs que celle du Groenland de 1979. Il y figurait notamment la participation à la politique étrangère sur les thèmes importants liés au territoire et à la protection sociale des Féroïens (ou Féringiens). Aux îles Féroé, la crise bancaire des années 1990 – entre autres raisons – a entraîné un fort mouvement de revendication en faveur de la souveraineté et pour plus de pouvoir en matière financière. Nombreux étaient les Féroïens qui jugeaient que l'État, le gouvernement et la banque centrale du Danemark avaient mal géré la crise (Lyck, 1995).

En vertu de la Constitution danoise de 1953, les îles Féroé et le Groenland détiennent chacun deux sièges au Parlement danois, soit quatre sièges sur cent soixante-dix-neuf. En 1990, les représentants parlementaires des deux territoires ont intensifié leur collaboration et de multiples initiatives politiques originaires des îles Féroé ont été reprises au Groenland. La déclaration d'Itilleq du 14 mai 2003 précisant les compétences groenlandaises dans les domaines de la sécurité et des relations extérieures illustre cette coopération. On évoquera également la loi 577 du 24 juin 2005 portant sur le droit du gouvernement autonome du Groenland de signer des ententes législatives nationales.

En 2004, à la demande du gouvernement groenlandais autonome, le premier ministre danois a exprimé sa volonté d'instituer une commission mixte (danoise-groenlandaise) chargée de formuler des propositions pour améliorer le modèle d'autonomie. La commission devait se réunir à titre provisoire et garantir aux Inuits au Groenland un statut identique à celui des Danois au Danemark tout en augmentant le degré d'autonomie

du Groenland au sein du Royaume danois. Son mandat était d'étendre la portée de la loi sur l'autonomie existante en respectant le principe d'un équilibre entre les droits et les devoirs. Une recommandation pour rénover les relations économiques entre le Groenland et le Danemark devait être intégrée au document.

La commission devait surtout suggérer une méthode d'accession à la souveraineté pour le Groenland qui reçoive l'assentiment unanime à la fois du gouvernement danois et du gouvernement autonome du Groenland, en stipulant (paragraphe 21 du rapport de la commission) qu'il incombera aux Groenlandais eux-mêmes de décider s'ils désirent ou non accéder à la souveraineté. Depuis dix ans, les arguments constitutionnels qui avaient présidé au vote de la loi sur l'autonomie de 1979 avaient évolué et la commission devait en tenir compte dans la détermination des critères de transferts de compétences vers le gouvernement autonome.

La commission a achevé ses travaux à l'automne 2008 et la nouvelle loi sur l'autonomie du Groenland a été adoptée par le Parlement danois à la fin de l'année. Le 25 novembre 2008 s'est tenu au Groenland un référendum qui a recueilli un taux de participation de 72 %. La population (votes exprimés) s'est déclarée favorable à la nouvelle loi sur l'autonomie dans une proportion de 76 % et la loi est entrée en vigueur le 21 juin 2009.

Par rapport à celle de 1979, de nouveaux domaines ont été enchâssés dans la loi sur l'autonomie de 2009 :

- les Inuits (le peuple groenlandais) sont reconnus comme un peuple relativement aux droits des peuples (ce qui implique que les Groenlandais ne sont pas qu'une population, mais un peuple) ;
- la langue groenlandaise sera la langue officielle du Groenland ;
- le peuple groenlandais possède des droits de propriété sur les ressources de la terre et de la mer (*terra e mare*<sup>7</sup>) du territoire groenlandais ;

<sup>6</sup> Grønlandsk-dansk selvstyrekommisjons betænkning om selvstyre i Grønland, p. 51.

<sup>7</sup> L'emploi des termes latins *terra* (terre) et *mare* (mer) indique à propos des deux espaces (territoire émergé et zones nautiques) un droit de propriété sur les ressources de surface, mais aussi du sous-sol et subaquatiques.



- tant et aussi longtemps que le Groenland ne jouira pas d'une économie autosuffisante (basée par exemple sur l'extraction du pétrole et de minerais), la subvention globale de 3,4 milliards de couronnes danoises (environ 740 millions de dollars canadiens) continuera d'être versée par le Danemark. Dans le cas où les revenus du gouvernement du Groenland excéderaient 75 millions de couronnes danoises (plus de 16 millions de dollars canadiens), la subvention globale sera réduite de la moitié des excédents supérieurs aux 75 millions (article 7). Dans l'éventualité où la subvention globale était un jour réduite à zéro, de nouvelles négociations s'amorceraient entre le gouvernement autonome du Groenland et l'État danois au sujet de la distribution des revenus de l'exploitation minière du Groenland (article 10);
- une hausse programmée du niveau d'éducation;
- un nouveau partage des responsabilités entre le gouvernement autonome du Groenland et l'État danois en matière de politique étrangère et dans les négociations avec les pays étrangers (paragraphe 11, 12 et 13);
- un nouveau principe de transfert des responsabilités qui permette désormais au Groenland d'exercer son emprise sur certains secteurs sans financement danois.

Le parti Démocrate fut le seul parti politique du Groenland à s'opposer à la nouvelle loi sur l'autonomie. Les 24 % d'électeurs groenlandais ayant voté contre la proposition craignaient que la réduction de l'aide danoise conduise à terme à une baisse du revenu et du niveau de protection sociale des habitants.

Les trente-trois domaines susceptibles d'être transférés au gouvernement groenlandais représentent des dépenses totales de 400 millions de couronnes danoises<sup>8</sup> (87 millions de dollars canadiens) et le déficit prévu dans le budget actuel du Groenland est de 306 millions (66,6 millions de dollars canadiens).

Aujourd'hui, deux mines seulement sont en activité au Groenland: la Black Angel Mining à Maarmorilik, qui produit du plomb et du zinc, et une mine productrice d'olivine, un ingrédient nécessaire à la fabrication de l'acier, près de Maniitsoq. On sait par ailleurs qu'une dizaine d'années sont normalement nécessaires pour exploiter un nouveau filon minier. Les sociétés exploitantes sont exonérées de redevances, mais le Groenland compte sur des recettes fiscales importantes prélevées sur leurs bénéfices et sur les revenus de leurs employés. Le Groenland est riche en ressources minières (or, molybdène<sup>9</sup>, rubis et uranium). En 2014, la société Alcoa<sup>10</sup> lancera une production à Maniitsoq où se développe un grand projet hydro-électrique. Enfin, malgré des recherches engagées dès 1973, aucune trace de pétrole n'a été découverte en quantité suffisante pour rendre son extraction profitable.

Le budget annuel du gouvernement autonome s'élève à 6 milliards de couronnes danoises (1,3 milliard de dollars canadiens), dont 3,4 milliards versés par le Danemark, montant auquel s'ajoutent 800 millions (174 millions de dollars canadiens) pour l'inspection des pêcheries et d'autres politiques dans des sphères où l'État danois conserve une certaine responsabilité. L'économie groenlandaise est peu diversifiée, les pêcheries représentant 90% des exportations du territoire.

<sup>8</sup> Les domaines transférables se répartissent en deux listes:

Liste 1: (1) sécurité du travail; (2) secteurs de la santé non encore transférés; (3) circulation routière; (4) droit foncier; (5) activités subaquatiques.

Liste 2: (1) services pénitentiaires et de probation; (2) passeports; (3) police, pouvoirs de poursuite et de justice; (4) administration de la justice, dont la création de tribunaux; (5) tribunaux pénaux; (6) immigration et surveillance des frontières; (7) capacité juridique; (8) droit de la famille; (9) droit de la succession; (10) exercice du droit; (11) pratique des armes; (12) surveillance radio maritime et services d'urgence; (13) réseaux de communication; (14) entreprise, comptabilité et vérification; (15) contrôles alimentaire et vétérinaire; (16) aviation; (17) droit de la propriété intellectuelle; (18) droit d'auteur; (19) naufrages et épaves des navires; (20) sécurité maritime; (21) enregistrement des navires et réglementation maritime; (22) cartographie; (23) balisage, régulation de la navigation, etc.; (24) milieu marin; (25) régulation et contrôle des opérations financières; (26) matières premières; (27) environnement professionnel; (28) service météorologique.

<sup>9</sup> Métal blanc argenté du groupe du chrome et du tungstène [NDLR].

<sup>10</sup> Alcoa est le leader mondial de l'aluminium pour sa participation dynamique et en hausse dans tous les aspects majeurs de cette industrie: production, transformation... La société emploie 87 000 personnes dans 34 pays et elle a été désignée parmi les compagnies les plus viables au monde lors du Forum économique mondial de Davos en Suisse [NDLR].

Concrètement, la nouvelle loi sur l'autonomie n'aura pas un effet immédiat sur la répartition des compétences au sein des domaines transférés, mais elle prépare clairement l'avènement de la souveraineté. Cette perspective a été réaffirmé par Lars Emil Johansen<sup>11</sup> (du parti politique de centre gauche du Groenland, le Siumut) à l'occasion d'un discours prononcé en 2003 lors de l'ouverture des travaux de la commission mixte. Le contenu de la loi sur l'autonomie doit non seulement contribuer à amplifier l'autonomie régionale, mais bien à préparer le territoire à son accession à la liberté et à la souveraineté<sup>12</sup>.

### ■ LA DÉFENSE DES DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES AU PLAN INTERNATIONAL

La question des droits des peuples autochtones est fondamentalement un volet de celle plus globale des droits de la personne. Il a fallu beaucoup de temps pour que ces droits acquièrent une reconnaissance internationale. Le concept du droit de la terre remonte à la *terra* de Sénèque l'Ancien (54 av. J.-C. – 37 apr. J.-C.), droit de propriété qui intégrait les personnes, la flore, la faune et les bâtiments. Seuls les citoyens de Rome étaient exemptés du concept de *terra*, les autres peuples étant considérés comme des « barbares ». Après l'apparition du christianisme, les classes dirigeantes des pays christianisés ont également été exemptées du concept de *terra*. C'est la Révolution française de 1789 qui amène l'idée de droits citoyens étendus à toute la population vivant à l'intérieur des frontières des États chrétiens. L'abolition de l'esclavage débute vers 1800 et à la fin de l'ère coloniale, les nouveaux pays indépendants parviennent à établir des droits des citoyens. S'agissant des droits des peuples autochtones, ils sont apparus en 1989 avec la convention 169 de l'Organisation internationale du Travail qui énumère les droits socioéconomiques des peuples autochtones et distingue les notions de population et de peuple. Les droits des peuples autochtones font également l'objet de discussions au sein des groupes de travail des Nations Unies portant justement sur les droits des peuples autochtones<sup>13</sup>.

On définit un peuple autochtone comme celui qui occupait un territoire avant sa conquête par les sociétés coloniales et qui se considère distinct de la société gouvernant aujourd'hui ce même territoire. La population des peuples autochtones du monde entier est estimée à 500 millions d'individus. Ils apparaissent comme un univers très diversifié et habitent tous les continents de la planète. Dans certains États, ils forment la majorité de la population, dans d'autres ils ne représentent que de petites minorités. Les autochtones militent souvent pour la préservation de leurs terres et pour la protection de leur langue et de leur culture et, dans la plupart des cas, ils luttent pour leur autodétermination.

La première partie de l'article 1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels stipulent que tous les peuples ont droit à l'autodétermination en vertu de laquelle « ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel ». L'autodétermination est comprise comme le droit pour un groupe national homogène (peuple) vivant sur un territoire donné de se choisir une forme d'organisation légale et politique pour ce territoire.

Un projet de déclaration onusienne des droits des peuples autochtones a été rédigé par un groupe de travail sur les droits de la personne et adaptée en juin 2006. Ce document contient quarante-six articles regroupés en neuf chapitres :

- les droits fondamentaux ;
- la vie et la sécurité ;
- la culture, la religion et la langue ;
- l'éducation, les médias et l'emploi ;
- la participation et le développement ;
- le territoire et les ressources ;
- l'autonomie et les autochtones ;

<sup>11</sup> Lars Emil Johansen a été premier ministre du Groenland de 1991 à 1997 [NDLR].

<sup>12</sup> Den Nordatlantiske Gruppe i Folketinget: Haves: Selvstyre, Ønskes: Selvstændighed, discours d'ouverture d'octobre 2003 du Parlement danois.

<sup>13</sup> Voir par exemple le travail de Lars A. Rehof (1991) et le document d'orientation de 2003 portant sur les droits des peuples autochtones, édité par le Centre des droits de l'homme de l'Université du Minnesota.

- la mise en œuvre ;
- les normes minimales.

En plus de son groupe de travail sur les peuples autochtones, les Nations Unies se sont dotées depuis 2000 d'un forum permanent sur les questions autochtones. Ce forum compte huit experts autochtones, ce qui en fait la première instance des Nations Unies à comprendre des autochtones parmi ses membres. Il soumet des rapports annuels au Conseil économique et social des Nations Unies.

L'étude de ces documents révèle clairement que la loi sur l'autonomie du Groenland de 1979 reconnaît aux autochtones des droits beaucoup plus étendus que ceux inclus dans les documents mentionnés précédemment et que par voie de conséquence elle offre une plus grande marge de manœuvre en matière de gouvernance aux Groenlandais. La loi sur l'autonomie de 2009 étend ces pouvoirs et ouvre la voie à la souveraineté, c'est-à-dire à un gouvernement complet.

## ■ CONCLUSION

Le présent article porte sur l'évolution institutionnelle du Groenland au cours des mille dernières années. Dans la première partie, je résume brièvement les premiers siècles de cette évolution, depuis les débuts du deuxième millénaire quand le Groenland faisait partie du Royaume danois-norvégien (l'union de Kalmar), jusqu'en 1814, année du traité de paix de Kiel qui, à la suite des guerres napoléoniennes, soustrait la Norvège au Royaume danois pour l'intégrer à la Suède.

De 1721 à 1953, le Groenland fut une colonie danoise. Au moment de l'adoption de la nouvelle Constitution du Danemark de 1953, il est devenu un comté danois, statut qu'il a conservé jusqu'en 1979 au moment de la ratification de la loi sur l'autonomie du Groenland. Trente années ont suivi sous le régime de cette première loi sur l'autonomie, avant que soit adoptée une

seconde loi sur l'autonomie en 2009. J'identifie la principale distinction entre ces deux lois, celle de 1979 étant pour l'essentiel une délégation de pouvoirs, celle de 2009 indiquant la route à suivre vers la souveraineté via une délégation intensifiée de pouvoirs au gouvernement autonome. La loi sur l'autonomie du Groenland de 2009 n'est certes pas l'indépendance, mais elle offre à son peuple la possibilité de décider à terme de s'engager dans cette voie.

Dans cette perspective, je décris l'élargissement des pouvoirs conférés au gouvernement autonome et aborde les principales problématiques liées au développement de l'autonomie. Je rapproche également les différentes législations sur l'autonomie du Groenland des textes internationaux traitant des droits des peuples autochtones, ceux de l'organisation des Nations Unies et ceux de l'Organisation internationale du Travail. De cette analyse, nous pouvons conclure que les droits octroyés à l'administration autonome des Inuits du Groenland sont beaucoup plus étendus que ceux spécifiés dans la Déclaration des droits des peuples autochtones présentée par les Nations Unies.

J'expose enfin la situation économique actuelle du Groenland en faisant état des besoins et des occasions qui permettent d'espérer atteindre un jour l'autosuffisance. Il est évident que le Groenland devra acquérir son indépendance économique pour éviter que l'indépendance politique ne se traduise pas par des baisses dramatiques des revenus et de la protection sociale. Ainsi, le chemin vers la souveraineté passe nécessairement par le développement de projets miniers d'envergure sachant que la mise en œuvre de telles activités s'échelonne traditionnellement sur une dizaine d'années avant que les premiers rendements du capital investi puissent être perçus. L'avenir du Groenland dépend donc fortement des réussites de l'industrie minière et d'une croissance économique mondiale soutenue qui accroîtrait le pouvoir d'attraction du Groenland auprès des multinationales et des investisseurs.



## BIBLIOGRAPHIE

- Christensen, A. E. (1980). *Kalmarunionen og nordisk politik 1319-1439*, Nordisk Forlag.
- Dahl, J. (1992). «Development of Indigenous and Circumpolar Peoples' Rights», dans L. Lyck (dir.), *Nordic Arctic Research on Contemporary Arctic Problems*, Aalborg, Danemark, Aalborg University Press.
- Den Nordatlantiske Gruppe i Folketinget (2003). *Haves: Selvstyre, Ønskes: Selvstændighed*, opening speech by Lars Emil Johansen in the Danish Parliament, October.
- Gad, F. (1975). «Grønlands historie», III: 1782-1808. Kbh., Nyt Nordisk Forlag, Arnold Busck.
- Hansen, L. I. et B. Olsen (2004). *Samemes historie fram til 1750*, Cappelen.
- Harhoff, F. (1993). *Rigsfællesskabet*, Forlaget Klim.
- Jørgensen, T. B. et K. K. Klausen (2002). *Territorial Dynamik – Streger på landkort, billeder i vore hoveder*, Aarhus Universitetsforlag.
- Lyck, L. (2003). «The Faroe Islands: The Birth of a New Microstate?», dans C. Archer et P. Joenniemi (dir.), *The Nordic Peace*, Aldershot England, Ashgate Publishing Limited, p. 66-80.
- Lyck, L. (2003). «Greenland and the Challenges for the Danish Realm», dans C. Archer et P. Joenniemi (dir.), *The Nordic Peace*, Aldershot England, Ashgate Publishing Limited, p. 81-87.
- Lyck, L. (dir.) (2001). *Greenland and Arctic Economic and Political Issues*, Copenhagen, Nordic Press.
- Lyck, L. (1999). «Regions and Regionalisation as Strategic Instruments for a Peaceful Co-existence», *Regional Contact*, XIII, n° 14, p. 87-97.
- Lyck, L. (1999). «Dependency, Autonomy, Sustainability in the Arctic», *Sustainable development for Post-Sovereign Small Economies*, Ashgate Publishing Ltd, p. 351-363.
- Lyck, L. (1999). «External and Domestic Environment for Industrial Strategies and Management in Greenland», dans T. Greiffenberg (dir.), *Development in the Arctic*, Dansk Polarcenter, Copenhagen, p 45-60.
- Lyck, L. (dir.) (1998). *Valg og politik i Grønland med fokus på bæredygtigh*, Copenhagen, Nordic Press.
- Lyck, L. (1998). *The Challenge of our Time: A Peaceful Co-existence among Peoples*, présentée lors de l'OSCE Conference, Copenhagen, 1<sup>er</sup> juin.
- Lyck, L. (1998). *The Challenge for the West Nordic Jurisdictions in a Globalised World*, Nordic House, Torshavn, Îles Féroé, ultimo August.
- Lyck, L. (dir.) (1997). *Socio-economic Developments in Greenland and in other Nordic Jurisdictions*, Copenhagen, New Social Science Monographs.
- Lyck, L. (dir.) (1997). *Constitutional and Economic Space of the Small Nordic Jurisdictions*, Stockholm, NordREFO.
- Lyck, L. (1997). *The Small Nordic Jurisdictions – The Aaland Islands (autonomy), The Faroe Islands (Danish home rule), Greenland (Danish home rule) and Iceland (microstate)*, Stockholm, NordREFO.
- Lyck, L. (1997). *Small Nordic Jurisdictions in a Changing World*, Stockholm, *Den Regionala Utmaningen*, NordREFO 8, p. 193-203.
- Lyck, L. (1996). «Home Rule in Greenland in Theory and Practice», dans L. Lyck, *Constitutional and Economic Space of the Small Nordic Jurisdictions*, Stockholm, NordREFO.
- Lyck, L. (1995). «Lessons to be Learned on Autonomy and on Human Rights from the Faroese Situation since 1992», *Nordic Journal of International Law*, vol. 64, n° 3, p. 481-487.
- Lyck, L. (1995). «Internationalization in the Arctic», dans P. A. Friis (dir.), *The Internationalization Process and the Arctic: Proceedings from the Nordic Arctic Research Forum Symposium 1994*, RUC Universitet Press, p. 81-91.
- Lyck, L. (1995). *The Need for a New Regional Cooperation among the North Atlantic Coastal Societies*, communication présentée à l'International Conference on Marine Mammals and the Marine Environment at Lerwick, Scotland, 20-21 avril.
- Lyck, L. (1994). *Arctic Social Science – Development and Future*, communication présentée à la conférence The Future of Arctic Cultural and Social Sciences, Mols Laboratory, 13-15 mai.

- Lyck, L. (dir.) (1992). *Nordic Arctic Research on Contemporary Arctic Problems: Proceedings from the Nordic Arctic Research Forum Symposium 1992*, Aalborg, Aalborg University Press.
- Lyck, L. (1992). *Retten til undergrunden – og autonomi på Færøerne og i Grønland*, Nordrevy 4.
- Lyck, L. (1992). *Arctic Economy and Arctic Economies*, communication présentée au First Nordic Arctic Research Forum, Gilleleje, Danemark, janvier.
- Lyck, L. (1992). *Economic and Arctic Development in Greenland since Introduction of Home Rule in Greenland 1979*, communication présentée à la 8th Inuit Studies Conference, Université Laval, octobre.
- Lyck, L. (1992). *Greenland and Economic Development seen in an Arctic and in an International Perspective*, communication présentée à la First International Arctic Social Science Association Conference, Université Laval, Québec, 28 octobre au 1<sup>er</sup> novembre.
- Lyck, L. (1992). *Sustainable Development in the Arctic in a Legal and Economic Perspective*, Communication présentée à la Polartech Conference, Montréal, 20-24 janvier.
- Lyck, L. (1991). *Canada's Position and Role in Circumpolar Development*, communication présentée à l'International Canadian Studies Conference, Kingston, Canada, juin.
- Lyck, L. (1990). *Circumpolar Development*, communication présentée au Western Regional Science Association meeting, Molokai, Hawaii, 21-25 février.
- Lyck, L. (1990). *State and Self-determination in the Post Industrial Society*, communication présentée à la Canadian Studies Conference, Aarhus University, Danemark, novembre.
- Lyck, L. (1990). « Greenland's Population and Economy », *Population Review*, vol. 34 n° 1-2, p. 45-52.
- Lyck, L. (1989). *Circumpolar Universities and Cooperation Possibilities*, communication présentée à l'Arctic Circumpolar University Conference, Lakehead University, Thunderbay, Canada, novembre.
- Lyck, L. et V. Boyko (dir.) *Management, Technology and Human Resources Policy in the Arctic (The North)*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, NATO ASI Series. 4. Science and Technology Policy, vol. 5, p. 451.
- Lyck, L. et J. Tågholt (1985). « Greenland today: Economy and Resources », *Arctic*, vol. 40, n° 1, p. 50-59.
- McGrath, M. (2006). *The Long Exile: A True Story of Deception and Survival among the Inuit of the Canadian Arctic*, London, Fourth Estate.
- Nations Unies (2005). *Working Groups on Indigenous People*, <http://web.archive.org/web/20051123131948/http://www.ohchr.org/english/issues/indigenous/groups/groups-01.htm> (page consultée le 21 juillet 2009).
- Osherenko, G. et O. R. Young (1989). *The Age of the Arctic: Hot Conflicts and Cold Realities*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Rehof, L. A. (1991). *Background Paper on Indigenous Self-government*, UN meeting of Experts, Nuuk, 24-28 septembre.
- Ros, A. (1984). *Lærebog i folkeret – Introduktion til den almindelige folkeret i fredstid*, Nyt Nordisk Forlag.
- Ros, A. (1954). *Dansk Statsforfatningsret*, Nyt Nordisk Forlag, 1960. Poul Andersen: Dansk statsforfatningsret, 3. udg., Gyldendal.