

# A PROPOS DE L'ACCORD SUR LE NUNAVUT

Norbert Rouland\*

---

*L'accord sur le Nunavut est entré en vigueur au Canada le 1er avril 1999. Cet accord avait été signé en 1993, après un référendum organisé en 1992 donnant une majorité de 69% en faveur du oui. Le nouveau territoire du Nunavut comporte 2 millions de kilomètres carrés, soit 1/5 du Canada. Le titre de propriété des Inuit porte sur 20% du territoire du Nunavut (353 000 kilomètres carrés de surface et 36 000 kilomètres carrés de sous-sol). Le gouvernement du Nunavut a un caractère public et non pas ethnique, même si la population est Inuit à 80% (17 500 Inuit). Les habitants du Nunavut recevront 1,4 milliard de dollars sur une durée de 14 ans, ainsi que des royalties. En échange, ils cèdent leurs droits sur le reste des terres et abandonnent toute revendication territoriale pour l'avenir.*

*Le texte ci-dessous a été rédigé à l'occasion d'un débat sur l'accord du Nunavut organisé par la chaîne télévisée Forum-Planète, réunissant avec l'auteur M.M. Annick Cojean, journaliste à France-Culture; Jacques Roy, Ambassadeur du Canada en France; Michelle Therrien, Maître de Conférences à l'INALCO. Le débat a été diffusé sur Canalsatellite du 8 au 15 avril 2000.*

---

## I LE CONTEXTE INTERNATIONAL ET SON EVOLUTION

Au lendemain du second conflit mondial, les institutions internationales font silence sur les droits des peuples autochtones et parient sur leur assimilation par les sociétés dominantes au nom des droits de l'homme. Pourquoi aujourd'hui au contraire cherche-t-on à préserver leurs spécificités et à leur accorder des droits territoriaux?

Les peuples autochtones ont été les laissés-pour-compte de la croissance économique, et les droits de l'homme dans leur version universaliste n'ont rien empêché. Par ailleurs, l'Occident a connu des crises de ses propres valeurs: décolonisation, années soixante-huit. Les intellectuels et les leaders d'opinion ont été en général favorables aux autochtones. Enfin ce sont les sociétés

---

\* Professeur à la Faculté de Droit d'Aix en Provence, Membre de l'Institut Universitaire de France.

occidentales toutes entières qui sont traversées par le débat uniformité/multiculturalisme, pluralisme/uniformité au-delà du seul problème des autochtones.

**A *Quel a été le rôle des Amérindiens dans ce processus?***

Les Amérindiens ne représentent qu'une toute petite fraction de l'ensemble des peuples autochtones dans le monde (300 millions d'individus); les autochtones dépendant de démocraties occidentales ne représentent que 1,4% de ce total mondial: il faut donc bien comprendre que des statuts du type Nunavut restent exceptionnels à l'heure actuelle. La majorité des peuples autochtones dans le monde se trouve dans une situation beaucoup plus dramatique. En Amérique du Nord, les Indiens ont toujours lutté pour la défense de leurs particularismes culturels. Jusqu'aux années soixante, ils ont largement échoué. Puis ils ont choisi de porter le débat dans les forums internationaux, et là ils ont gagné, bénéficiant de la conjoncture favorable des années soixante-dix.

La reconnaissance internationale des droits des peuples autochtones est donc très largement marquée par le contexte nord-américain. Mais la majorité relative des peuples autochtones (140 millions) se situe en Asie, et là, leur sort ne se joue malheureusement pas sur le terrain juridique ou judiciaire, mais trop souvent par la voie des armes, d'où peut-être une certaine inadaptation du droit international.

**B *Existe-t-il actuellement une communauté de réaction chez les pays occidentaux vis-à-vis des revendications de leurs populations autochtones?***

Tous les Etats occidentaux ne partagent pas strictement la même attitude. Ainsi la France se refuse-t-elle à reconnaître l'existence sur son sol de populations autochtones, y compris dans son outre-mer. Cependant, elle se trouve dans la même attitude de repentance que d'autres pays comme le Canada (cf. la déclaration de réconciliation destinée aux Premières Nations, aux Inuit et aux Métis à laquelle a procédé le ministre en charge des affaires indiennes le 7 janvier 1998; ou encore le préambule de l'accord de 1998 sur la Nouvelle-Calédonie), la Suède, la Nouvelle-Zélande. Ces pays reconnaissent que l'annexion ou la colonisation ont gravement préjudicié aux populations autochtones et font officiellement leur *mea culpa* (ce qu'est d'autant plus étonnant dans le cas du droit français que l'Etat français ne peut juridiquement être contraint à faire des excuses à qui que ce soit, même dans le cas où il se voit condamné à des réparations: la République a incorporé le vieil adage monarchique suivant lequel le roi ne peut mal faire...). En général, ces déclarations officielles présentent le même type de périodisation: le temps pré-colonial de l'harmonie (quelquefois idéalisé), le temps des premiers contacts (notamment conclusion de traités entre les nations européennes et autochtones en Amérique

du Nord), le temps des injustices, le temps de la reconnaissance, le temps de l'avenir partagé (fondé sur l'idée de compromis honorable pour toutes les parties).

**C *Les autochtones insistent sur le respect de leurs traditions et de leurs particularismes culturels. Que faut-il entendre par là?***

Certainement pas le retour aux temps précoloniaux. Il s'agit pour les autochtones de sélectionner les données issues de leur passé, et surtout de les réinterpréter. Autrement dit, la coutume, ce n'est pas seulement le folklore, mais un processus actuel de création de valeurs et de structures juridiques (Jean-Marie Tjibaou l'avait très clairement dit à propos de l'avenir de la Nouvelle-Calédonie: la tradition est devant nous). On notera par ailleurs qu'il n'existe pas actuellement en droit international ni en droit européen de définition des peuples autochtones (cette lacune avantage en fait à la fois les Etats et les peuples autochtones, qui n'auraient pas forcément à gagner à trop de précision ...), pas plus d'ailleurs que de définition des minorités, sinon peut-être au niveau coutumier (ce qui n'est pas négligeable, puisqu'on se souvient qu'en droit international il n'existe pas de hiérarchie des normes comme en droit interne). En revanche, l'évolution à la fois politique et juridique consiste à distinguer de plus en plus nettement minorités et autochtones.

**D *Quelle est la portée en droit interne des mesures en faveur des peuples autochtones décidées par les Etats dont ils sont les ressortissants?***

Au-delà des reconnaissances de droits propres aux peuples autochtones, c'est la nature même de l'Etat qui est modifiée. En ce sens, l'accord de 1998 sur la Nouvelle-Calédonie a modifié la nature de l'Etat français, l'engageant dans une évolution vers un Etat autonome (la Polynésie va jouir d'un statut proche; on parle actuellement de l'autonomie pour la Corse), transition il faut bien le dire assez nouvelle par rapport à la doctrine classique de l'Etat républicain, privilégiant l'uniformité. D'ailleurs, pour cet accord, il va falloir modifier la Constitution. Il y a donc un effet de *feed-back* très important.

## **II L'ACCORD SUR LE NUNAVUT**

**A *L'accord sur le Nunavut donne-t-il l'indépendance aux Inuit du Canada?***

Certainement pas. D'une part il ne concerne qu'une partie de ces Inuit. D'autre part, il ne reconnaît aucune accession à l'indépendance du Nunavut. On ajoutera que le projet de loi C-20, qui vise à encadrer la tentative d'une province de faire sécession (on ne précise pas laquelle...) ne mentionne nullement le cas d'un territoire qui voudrait faire sécession. En effet, le Nunavut n'est pas une province mais un territoire, comme l'étaient déjà le Yukon et les Territoires du

Nord-Ouest, et dispose donc d'un degré d'autonomie moindre. De plus c'est un accord portant essentiellement sur les droits territoriaux. Mais il faut mentionner, dans une optique anthropologique, que la notion de territoire est beaucoup plus polysémique pour les Inuit que pour nous. Ce n'est pas seulement une étendue géographique, mais aussi le lieu d'inscription de la filiation des contemporains avec les ancêtres, ainsi que le siège d'un certain nombre de puissances invisibles. Naturellement, ces croyances anciennes sont réinterprétées: la surcharge symbolique du territoire explique qu'il soit représenté comme le vecteur principal de l'autonomie. Mais revenons à des questions juridiques plus classiques. L'accord sur le Nunavut constitue - t'il un traité? Dans la négative, ce texte ne serait pas constitutionnalisé. Cependant, si la Loi sur le Nunavut qui crée le gouvernement du même nom n'est pas constitutionnalisée, on peut penser qu'un accord sur des revendications territoriales constitue un traité, aux termes de l'article 35 ((3) de la Loi constitutionnelle de 1982, ajouté en 1984, puisqu'il y est fait mention que sont compris parmi les droits issus de traités les droits existants issus d'accords territoriaux ou ceux susceptibles d'être ainsi acquis . Cependant, on ne peut pas dire que l'accord mette en oeuvre un droit d'autodétermination politique. Il s'agit plutôt d'une autonomie largement administrative. Ceci dit, cet accord permet aux Inuit d'aller certainement plus loin que la jurisprudence de la Cour Suprême du Canada. Il s'inscrit d'ailleurs dans une attitude très méfiante des autochtones vis-à-vis des tribunaux , auxquels ils préfèrent la négociation à caractère politique.

***B Quelle sera la place des coutumes et des systèmes normatifs propres aux autochtones dans l'avenir du Nunavut?***

Il faut bien reconnaître qu'il s'agit d'une situation subordonnée.

Les coutumes autochtones ne sont pas codifiées, c'est aux autochtones de les prouver. Mais en 1982 la Constitution canadienne a reconnu formellement les droits ancestraux et issus de traités: cependant, encore une fois, il faut les prouver devant les tribunaux. En général, la Cour Suprême a validé d'importantes revendications des autochtones: reconnaissance de leurs particularismes (particularismes par rapport aux Canadiens d'origine européenne, mais également en ce qui concerne les diverses populations autochtones elles-mêmes, puisqu'on dénombre environ huit cents communautés autochtones au Canada); reconnaissance du lien à la terre.

- Il y a primauté de la Charte canadienne des droits et libertés.
- Le gouvernement du Nunavut est une autorité déléguée: c'est le gouvernement fédéral qui choisit les pouvoirs qu'il lui délègue.

- Le gouvernement fédéral peut annuler les lois du Nunavut dans un délai d'un an suivant leur adoption.
- Il y a primauté des lois pénales fédérales, que l'assemblée législative du Nunavut ne pourra ni supprimer, ni modifier.
- Il y a primauté des lois fiscales.
- La Cour Suprême du Canada reconnaît certaines valeurs autochtones, mais à condition de les encadrer de manière subordonnée dans les lois canadiennes; elle se refuse à considérer les perspectives d'une autodétermination politique.
- Le Nunavut est très loin de l'autosuffisance sur le plan économique: on prévoit que 90% des recettes budgétaires proviendront du gouvernement fédéral.

*C Quelle est la place des institutions judiciaires dans l'accord sur le Nunavut?*

Il n'en parle pas, alors que la situation est grave: comme au Groenland, la criminalité est une des plus élevées du monde. Par rapport au reste du Canada, les infractions impliquant la violence se montent aux deux tiers, alors qu'il s'agit seulement d'un tiers dans le reste du Canada. Ces infractions consistent la plupart du temps dans des délits et crimes à caractère sexuel, des violences conjugales et commises sur les enfants et sont très souvent liées à l'alcoolisme. Cependant un projet de loi d'octobre 1998 a modifié l'accord et institué une Cour unique qui devrait permettre une justice plus rapide et plus proche, et laisser la possibilité, pour les affaires mineures, d'une certaine extension des compétences des juge de paix, qui sont en général Inuit. Cependant, l'anglais va continuer à dominer dans les débats judiciaires et le droit appliqué sera canadien. À l'heure actuelle, l'Etat canadien est très réticent à admettre la reconnaissance de systèmes pénaux autochtones autonomes. Ceci sans doute parce que la justice est une des prérogatives régaliennes classiques de l'Etat, et aussi parce qu'une telle reconnaissance entraînerait une très grande diversité de systèmes normatifs, puisqu'il y a beaucoup de groupes autochtones; il serait très difficile dans ces conditions à la Cour Suprême de maintenir une certaine unité de la jurisprudence.

Au Groenland en revanche, l'autonomie concédée en 1979 par les Danois a institué une organisation de la justice très différente: juges Inuit, résidant sur place, langue locale, délégalisation des délits et des peines (à une infraction donnée ne correspond pas forcément une peine donnée). Ceci dit, malgré la mise en oeuvre de ces innovations, la criminalité reste très élevée...

### III ET LA FRANCE?

#### A *L'Etat français reconnaît-il les peuples autochtones sur son territoire, notamment outre-mer?*<sup>1</sup>

Non: la France ne reconnaît sur son territoire ni peuples autochtones, ni minorités. Le Conseil Constitutionnel y est très hostile. En 1991, dans sa décision sur la Corse, il a bien précisé qu'il ne pouvait pas exister de peuples au sein du peuple français. En 1999, dans sa décision de non-ratification par la France de la Charte européenne des langues minoritaires ou régionales, il a précisé qu'en France il n'y avait pas de place pour l'existence juridique de *groupes* et de droits collectifs. De plus, dans les forums internationaux, la France insiste sur le fait qu'il ne faut accorder à ces populations que des droits de type individuel et surtout pas collectifs. Cependant, cela ne signifie pas que la France est l'enfer des minorités et des peuples autochtones. En effet, une fois ces grands principes énoncés, la France opère des reconnaissances des spécificités. Ainsi, dans sa même décision, le Conseil constitutionnel a-t-il validé une organisation territoriale de la Corse très particulière, en reconnaissant sa spécificité culturelle. Par ailleurs, l'accord de 1998 sur la Nouvelle-Calédonie, où les Canaques forment quand même une minorité très importante, est allé extrêmement loin par rapport à la forme républicaine classique de l'Etat, au point qu'une modification de la Constitution est nécessaire: instauration d'une citoyenneté locale, accord aux autorités locales d'un pouvoir normatif *initial* sous la forme de "lois du pays"..., innovation qui a été largement reprise en Polynésie et dont on parle aujourd'hui de l'extension à la Corse, qui n'appartient pas à l'outre-mer sur le plan juridique.

#### B *Dans son passé colonial, la France a-t-elle institué le système des réserves, comme cela a existé en Amérique du Nord?*

Malgré des grands principes (politique coloniale théoriquement d'intégration, justifiant la colonisation au nom des droits de l'homme), oui: formellement en Nouvelle-Calédonie, ce qui s'inscrivait dans une politique de dépossession foncière des Kanak (elles y existent toujours); sous des formes larvées (politique de "cantonement des tribus" en Algérie) ailleurs.

---

1 Pour plus de détails sur le droit des peuples autochtones, cf N Rouland (dir.), S Pierre-Caps, J Poumarede *Droit des minorités et des peuples autochtones*, Paris, PUF, 1996.

**C Peut-on comparer le statut du Nunavut à celui de la Nouvelle-Calédonie?**

- *Ressemblances*: reconnaissance d'une société distincte, une certaine place donnée aux coutumes autochtones dans le fonctionnement des tribunaux, établissement des nouvelles institutions par voie de consultation démocratique à caractère *non ethnique*.
- *Différences*: l'accord sur la Nouvelle-Calédonie laisse présager l'accession à l'indépendance, ce qui n'est absolument pas le cas du Nunavut; les compétences en matière de relations extérieures sont beaucoup plus grandes dans le cas de la Nouvelle-Calédonie; l'accord sur le Nunavut ne prévoit pas l'instauration d'une citoyenneté locale (la citoyenneté locale néo-calédonienne s'appliquera non seulement aux Canaques, mais à tous les groupes ethniques vivant depuis un certain temps en Nouvelle-Calédonie); la Nouvelle-Calédonie pourrait être autosuffisante sur le plan économique, ce qui n'est nullement le cas du Nunavut.

Ceci montre donc qu'un Etat peut fort bien ne pas formellement reconnaître l'existence de populations autochtones tout en leur conférant en fait un statut qu'on peut qualifier d'avantageux.

**THE NUNAVUT ACCORD**

The Nunavut Accord came into force in Canada on 1 April 1999. This Accord was signed in 1993 after a 1999 referendum in which 69% voted affirmatively. The new territory of Nunavut comprises 2 million square kilometres, that is one fifth of Canada. Inuit ownership is of 20% of the territory of Nunavut (353,000 square kilometres of surface and 36,000 square kilometres of sub-soil). The Government of Nunavut has a public and non-ethnic character, even though the population is 80 percent Inuit (17,500 Inuit). The inhabitants of Nunavut will receive 1.4 billion dollars over 14 years as well as royalties. In exchange they will cede their right over the rest of the land and abandon all territorial claims for the future.

The text presented here was drawn up from a discussion on the Nunavut Accord which was organised by the television channel Forum-Planete between the author, M M Anneick Cojean, a reporter of France-Culture, Jacques Roy, the Ambassador of Canada in France, Michelle Therrien, lecturer at INIELCO. The discussion was broadcast on Canalsatellite between 8 and 15 April 2000.

