

GARANTIE DE LA JOUISSANCE DES DROITS DE L'HOMME DANS LE CADRE DE L'AUTONOMIE TERRITORIALE

L'autonomie régionale levier pour la promotion des Droits de l'Homme

Par M. Osman El Hajjé, expert International, Président du Centre pour les droits de l'homme. Université Jinane, Liban

1-La notion d'autonomie régionale :

Qu'entendons-nous par autonomie régionale ?

Les termes "autonomie régionale" indiquent un système de décentralisation politique et administrative donnant à des portions du territoire d'un Etat, possédant une certaine unité géographique, historique, ethnographique, linguistique, religieuse ou économique, une indépendance plus ou moins importante à l'égard du pouvoir central¹. C'est une zone territoriale érigée en circonscription administrative avec le statut d'un établissement public territorial, présentant des caractéristiques typiques qui justifient sa soumission à un régime particulier. C'est le cas par exemple d'une région de haute montagne ou d'une région côtière² faisant partie d'un ensemble plus étendu, ou la situation d'une collectivité ou d'un établissement n'ayant pas acquis la pleine indépendance vis-à-vis de l'Etat dont il fait partie ou auquel il est rattaché, mais dotés d'une certaine liberté interne de se gouverner ou de s'administrer par lui-même.

C'est aussi, le statut d'une entité territoriale dotée de certains pouvoirs de gouvernement et d'administration et qui peut faire partie d'un Etat détenteur de la souveraineté. Dans ce sens, la Cour permanente de justice internationale déclarait dans l'affaire des Phares en Crête et à Samos que "Malgré son autonomie, la Crête n'avait pas cessé de faire partie de l'empire ottoman. S'il est vrai que le Sultan avait dû y admettre d'importantes restrictions à l'exercice de ses droits de souveraineté, cette souveraineté même, qu'elle qu'en ait été la qualification doctrinale n'avait pas cessé de lui appartenir"³. Egalement, cette appellation peut indiquer le statut d'une entité territoriale rattachée à un ou plusieurs Etats sans relever de sa ou de leur souveraineté, dans le sens de la résolution 226 (III) du 18 novembre 1948 de l'Assemblée générale des Nations Unies. Dans un sens plus restreint, c'est la capacité que possède une collectivité non souveraine, au regard du droit international, à l'effet de librement déterminer les règles juridiques auxquelles elle entend se soumettre dans les limites des compétences qu'elle exerce en propre. C'est donc le statut juridique d'une collectivité non souveraine, au regard du Droit international, et dont les relations internationales sont assumées par un Etat souverain, mais qui n'en retient pas moins compétence à l'effet de librement déterminer les règles régissant l'organisation et le fonctionnement de ses pouvoirs publics ainsi que les modalités de son action sur le plan interne⁴, ce qui le rapproche en

¹ Ibid., p. 787. Voir, Régionalisme.

² Voir la loi française du 5 juillet 1972

³ C.P.J.I, affaire des Phares en Crête et à Samos, arrêt du 8 octobre 1937, série A/B.no,71,p.103.

⁴ Voir, Gérard Cornu, Vocabulaire juridique, p.94, Autonomie interne, édit.PUF.

fin de compte d'un certain fédéralisme. Nous savons que les régions autonomes ont toujours eu leur place en droit international et dans les relations internationales. Elles existent à présent dans plusieurs pays, les cas les plus connus sont ceux de l'Italie, de la Fédération de la Russie, dans laquelle plusieurs régions autonomes existent, ou encore de la Chine, de l'Allemagne, de l'Autriche de l'Italie, du Mexique et beaucoup d'autres pays. Dans la région arabe, c'est le cas de l'Irak (La région autonome du Kurdistan) et jusqu'à récemment du Sud-Soudan.

On peut remarquer que le statut d'une région autonome peut être très large dans un domaine et très restreint dans un autre mais il est toujours un statut privilégié, parce qu'il permet aux autorités de la région de la gérer en tenant compte de ses spécificités et en se focalisant sur ses problèmes particuliers. Le statut d'une région autonome peut comporter quelques restrictions lorsqu'il s'agit des relations internationales, qui sont en principe réservées au pouvoir central, mais rien ne l'empêche d'avoir des relations avec des régions voisines ou même lointaines d'autres Etats surtout dans le cadre de l'exécution de certains projets communs, comme la lutte contre la pollution, la désertification, l'aménagement des cours d'eau ou tout autre projet qui peut être bénéfique à l'ensemble territorial constitué par ces régions.

2-Les droits de l'homme et la région autonome :

De ce qui précède, on peut en conclure que le statut d'autonomie régionale comporte beaucoup de possibilités qui peuvent être mises en œuvre par les dirigeants et responsables de la région pour promouvoir une politique économique, sociale et culturelle tenant compte des spécificités déjà mentionnées, ou tendant à promouvoir certains droits des habitants de la région comme les droits de l'homme, sans revenir nécessairement, à chaque instant, au pouvoir central.

Cela dit, il est recommandé aux représentants de la région autonome de négocier avec le pouvoir central le statut qui leur donne le plus de pouvoirs et par conséquent le plus d'autonomie dans la gestion non seulement du quotidien mais aussi du long terme. En effet, c'est dans le temps qu'on peut juger de la validité et de l'efficacité d'une action ou de l'ensemble des actions et initiatives entreprises dans l'intérêt des habitants de la région, et c'est en se projetant dans le temps qu'on peut évaluer, corriger ou entreprendre de nouvelles actions. Dans ce sens, un statut d'autonomie doit assurer une large liberté dans la gestion et l'élaboration des projets régionaux.

La seule limite qui peut et doit être imposée à l'action des autorités régionales, c'est la sauvegarde de l'unité nationale, les actions et initiatives des responsables d'une région autonome ne doivent pas contrarier les actions du pouvoir central, puisque et quelques soient les privilèges accordés à la région, ceux-ci ne sauraient être utilisés à des fins qui menacent l'unité et l'harmonie nationales, précurseurs de troubles sociaux- politiques et de destructions inutiles pour le développement d'un pays.

Cela dit, le domaine le plus important, pour l'action d'une autorité régionale, c'est le domaine de la promotion et de la protection des droits de l'homme. Celui-ci englobe des initiatives économiques, sociales et culturelles pour préparer le terrain favorable à l'exercice, sans entraves, par les citoyens de leurs droits.

3-Les grands principes des droits de l'homme à suivre :

A- Le principe d'universalisme: Ce principe signifie que les conventions des droits de l'homme ne sont pas faites pour les Etats mais pour les hommes, à savoir qu'elles sont ouvertes à tous les hommes pour qu'ils en jouissent, abstraction faite du lieu. Ainsi, le Comité de droits de l'homme considère qu'en cas de succession d'Etats, l'Etat, ou les Etats nouveaux, issus du démembrement sont liés par la ou les conventions internationales des droits de l'homme et que la succession est automatique à la ou aux conventions⁵. Cependant, la conférence internationale des

⁵ Voir, observation générale no.6 (1997).

droits de l'homme, qui s'est tenue à Vienne en 1993 et qui a reconnu dans le premier paragraphe al.1 de sa Déclaration, le principe de l'universalité des droits de l'homme, a admis dans son 5ème paragraphe «l'importance des particularismes nationaux et régionaux, et la diversité historique, culturelle et religieuse » et par conséquent, une application différenciée des droits de l'homme est admise.

Ainsi, une région autonome peut soulever la question de sa spécificité pour suggérer des réserves lors de l'élaboration de la convention, ou même, accélérer, retarder ou introduire des aménagements lors de l'application d'une convention des droits de l'homme sur son territoire afin de tenir compte de ses particularismes. Le pouvoir central ne peut en aucun cas contrarier les orientations prises par la région lorsqu'elles ont pour objectif de renforcer les droits de l'homme et de les protéger. Mais d'un autre côté, le particularisme ne peut être interprété de telle manière qu'on aboutisse à violer les conventions des droits de l'homme, les vider de leur contenu ou imposer à une convention, un sens qui ne coïncide pas avec l'interprétation qui lui est généralement donnée.

Ainsi, on peut dire que, partant du principe de l'universalisme et son corollaire, le principe de particularisme, une région autonome pourrait, sur son territoire et à l'égard de sa population, aller plus en avant dans la promotion et la protection des droits de l'homme que sur le territoire de l'Etat duquel elle relève, puisque débarrassée des problèmes qui pourraient assaillir l'ensemble du pays, se basant sur son particularisme et en s'inspirant des expériences faites à l'extérieur et saisissant la symbiose entre dirigeants et population, mais aussi, des relations directes que les autorités régionales peuvent entretenir avec les citoyens. La région autonome trouve moins de résistance pour aller dans le sens de la promotion et la protection des droits de l'homme, elle pourrait constituer de la sorte un modèle à suivre par la Nation toute entière.

B- Le principe d'égalité: C'est le corollaire de l'universalisme. Il signifie que les citoyens d'un Etat seront traités de la même façon, et sans discrimination aucune par la loi, quelque soit leur lieu de résidence, qu'ils habitent une région autonome ou non, et par conséquent, par les tribunaux auxquels ils s'adressent. A cet effet, les tribunaux doivent être indépendants du pouvoir politique, basant leurs jugements sur des lois claires, pour éviter d'une part, les abus de l'interprétation, qui embarrasse aussi bien les juges, lorsqu'ils doivent se prononcer, que le législateur, quant il remarque que la loi a été mal interprétée, et d'autre part, permettre aux citoyens d'être au fait de leurs droits. Ce sont les lois qui constituent les éléments de base de la formation d'une opinion publique et de l'exercice de la liberté d'expression, indispensable dans un Etat de droit et une société démocratique.

De même, les juges doivent être impartiaux afin que les justiciables se reconnaissent dans le jugement et adhèrent à la sentence, ce qui suppose une préparation et une formation adéquate et de haut niveau au difficile métier de juger. Dans ce but, les procédures devant les tribunaux doivent aussi être claires et précises pour assurer l'égalité des moyens, de la défense et de l'accusation. Pour satisfaire à toutes ces conditions, les représentants de la Nation secondés par ceux de la Région doivent veiller à ce que les lois respectent le principe d'égalité et de non discrimination.

Mais comme la région autonome a été créée du fait de sa spécificité, celle-ci ne signifie d'aucune manière qu'elle peut donner droit à la discrimination entre les citoyens de la région d'une part et ceux du pays et de la région autonome d'autre part.

C'est qu'il faut assurer l'égalité entre les citoyens de la nation, peut importe leur lieu de résidence, et maintenir un tissu national homogène et une solidarité sans faille entre tous les citoyens du pays. Ce qui n'empêche pas la région autonome d'édicter, avec l'accord de l'Etat central et en se basant sur son statut, des règlements imposant certaines conditions pour les nationaux qui veulent s'y installer ou exercer une activité quelconque, et cela dans le but de

préserver la spécificité et les intérêts particuliers de la région. En effet, l'égalité de traitement ne doit pas aboutir à violer les droits des habitants de la région autonome et rendre inopérante la raison d'être de cette autonomie. Cela ne veut pas dire que la région autonome doit constituer une île dans la nation, mais seulement que les mesures doivent empêcher la dissolution, à la longue, de l'autonomie, afin de contribuer au maintien de la paix sociale dans l'ensemble national, région et l'Etat, pour se consacrer à l'essentiel, à savoir le développement de la région autonome et en même temps du pays même, puisque sans développement, toute paix reste fragile, et avec lui, la protection des droits de l'homme, but ultime de l'existence de la Région et de l'Etat. Dans ce sens, la région autonome peut constituer un laboratoire pour toute la nation et un modèle à suivre dans le domaine des droits de l'homme. Un pays a besoin d'ambition pour se conduire et des repères pour distinguer ce qui lui convient et ce qui se dresse comme un obstacle devant lui. Or, si les ambitions répondent à une demande urgente, les repères sont les conséquences d'une culture et de l'histoire. L'origine et les motivations de la spécificité d'une région peuvent nous indiquer ce qu'il faut considérer ou rejeter comme repères afin de réaliser, au moindres frais, les ambitions régionales et aussi nationales.

C- Le principe de solidarité: C'est un complément aux deux principes précédents. Un pays ne peut maintenir la paix sociale parmi ses composantes et ses citoyens sans un minimum de solidarité qui signifie tout simplement que les forts doivent tendre la main aux moins forts (handicapés, démunis, femmes et enfants), et que les richesses du pays doivent être réparties équitablement selon les efforts fournis par chacun. Il revient à l'Etat, à la région autonome et aux associations de la société civile d'organiser la solidarité, en vertu du principe très connu : « à chacun selon ses moyens » pour contribuer au processus de la solidarité mais aussi pour en recevoir. Ce qui suppose l'établissement des institutions chargées de promouvoir et d'installer la solidarité dans tous les domaines de la vie nationale. Dans cette architecture édifiée, la région autonome aura sa part de la solidarité nationale, en recevant de la nation et en offrant à la nation. La région, avec ses moyens modestes ou immenses, peut y contribuer en donnant l'exemple par sa spécificité, qui ne doit pas être un vain mot dans le vocabulaire constitutionnel, mais elle peut aussi prendre l'exemple du pays, sans aucune gratitude parce que c'est la règle fondamentale de la solidarité.

Mais la solidarité ne concerne pas uniquement le tissu national, elle peut s'étendre aux pays voisins et même aux pays éloignés, parce que en fin de compte, c'est l'unité du genre humain qui l'impose. Dans ce but, la région autonome aura aussi un rôle important à jouer parce qu'elle ne peut pas s'isoler de ce qui l'entoure et mener une vie à part sans subir des conséquences dommageables à court à ou long terme. Ainsi, le fait que l'autonomie est la conséquence d'une certaine spécificité ne signifie pas qu'elle s'oppose à la solidarité, puisque l'acceptation de la spécificité elle-même est fondée sur la solidarité entre les membres d'un groupe déterminé, qu'il faut rassurer pour rejoindre l'ensemble national et international et contribuer à la promotion de l'ensemble, sans dommage pour les droits des uns et des autres.

D- Le principe de coopération: C'est l'un des grands principes des droits de l'homme, surtout ceux de troisième génération. Nous vivons dans un monde ouvert aux communications et aux relations de toutes sortes avec les pays et institutions extérieures, et nous découvrons que des problèmes, mais aussi des ambitions communes peuvent rapprocher et serrer les liens entre les Etats mais aussi les régions. Dans ces conditions, la coopération devient non seulement souhaitable et nécessaire mais inévitable pour résoudre un problème, faire avancer une idée ou une initiative, réaliser un projet ou trouver, en fin de compte, une solution aux préoccupations de l'une ou l'autre ou de l'ensemble des parties concernées dans le but de promouvoir et de protéger les droits de l'homme.

A cet effet, la coopération peut être technique, échange d'expériences dans le domaine des droits de l'homme, mais aussi consister en un appui financier à des projets communs entrepris par l'Etat central. Celui-ci peut déléguer aux autres composantes administratives et institutionnelles du

pays la réalisation d'une partie ou de l'ensemble de l'œuvre à accomplir avec la partie extérieure. Dans ce panorama, la région autonome aura une place privilégiée parce qu'elle peut diagnostiquer les domaines dans lesquels la coopération est utile et nécessaire et pronostiquer en toute liberté, les solutions avec les parties voisines, étant la plus au courant des exigences de la situation. Dans ce sens, la région peut offrir sa science et recevoir celle des autres régions qui coopèrent afin de réaliser ce qui a été convenu. Nous vivons dans un monde de coopération, ce qui veut dire qu'il faut établir les institutions nécessaires à la promotion de la coopération dans la nation, mais aussi à l'intérieur de la région, dans l'intérêt de tous. En effet, ces institutions sont nécessaires et même indispensables pour promouvoir la coopération, évaluer ses résultats et contrôler son déroulement pour réparer en temps court son dévoiement. Cela dit, la réalisation de tous ces principes pour la promotion et la protection des droits de l'homme exige un climat démocratique permettant la libre expression et le mouvement libre dans la société.

4- La société démocratique: Qu'entendons-nous par société démocratique ?

L'article 29 de la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 indique à son premier alinéa, et il est bon de le citer, que " L'individu a des devoirs envers la communauté dans laquelle seule le plein développement de sa personnalité est possible ", et l'alinéa 2 stipule que " Dans l'exercice de ses droit et dans la jouissance de ses libertés, chacun n'est soumis qu'aux limitations établies par la loi...et afin de satisfaire aux justes exigences de la morale,... et du bien-être général dans une société démocratique". C'est à vrai dire le seul article de la Déclaration ou l'expression « société démocratique » est prononcée. C'était l'époque de la sortie de la deuxième guerre mondiale suivie par l'établissement de régimes autoritaires, pour ne dire plus, en Russie et dans les pays de l'Europe de l'Est ; et il n'était pas possible d'avoir une déclaration universelle sans l'acquiescement de ces pays. Pour l'avoir, la concession était énorme mais inévitable. Cependant, il n'est pas difficile de savoir ce que signifie une société démocratique, il suffit de lire l'Illiade et l'Odyssée d'Homère écrites plusieurs siècles avant notre ère pour connaître les éléments constitutifs d'une société démocratique. C'est surtout une société encadrée par la loi, pour former un Etat de droit, c'est-à-dire tout se décide d'après des repères juridiques mais aussi moraux dans lequel les libertés d'expression, de réunion et de regroupement sont garanties, ajoutées aux privilèges accordés aux citoyens pour adopter ses mêmes lois directement ou par l'intermédiaire des représentants élus par leurs soins. Dans notre culture islamique, je puis dire que la recommandation de la consultation, terme prescrit par le Coran sacré, regroupe au fond, l'ensemble de ces libertés. En effet, On ne peut consulter que des gens libres, c'est-à-dire en mesure d'exprimer leurs opinions et convictions, sans crainte ni peur, sachant que leurs droits sont garantis, mais dans le respect de la loi. Cependant, consulter signifie également qu'on peut se regrouper avec les gens du même avis pour peser plus dans la balance lorsqu'il faut, en fin de compte, décider. Mais, comme la consultation doit englober l'ensemble des membres de la communauté nationale, en vertu du principe de l'égalité, il devient impossible dans une société qui regroupe plusieurs millions d'individus de consulter directement tout le monde, le recours aux représentants élus devient inévitable. Toutefois, l'élection, à son tour, doit être libre et contrôlée, par des gens compétents et intègres, d'après une procédure précise, pour éviter toutes sortes de vices ou fraudes rattachées à toute activité humaine. L'homme à consulter ressent parfaitement que sa dignité et ses droits sont respectés en constatant que sa liberté de choix et d'expression est garantie, or celles-ci sont inséparables du respect des droits d'homme qui regroupe en fin de compte un ensemble évolutif, droits économiques, sociaux et culturels, droits civils et politiques, interdiction de la torture et d'autres droits stipulés dans la Déclaration universelle. La région autonome, en raison de sa spécificité, constitue un creusé pour un exercice sans limites des droits de l'homme, vu les multiples rapports qui lient l'ensemble des habitants, lesquels peuvent par leurs votes exprimer des choix et décider des orientations à imprimer à l'action des responsables régionaux. Ainsi, en respectant l'ensemble des principes cités et en agissant pour la promotion et la protection des droits de l'homme, la région autonome constituerait un modèle pour l'ensemble de la communauté nationale et elle en sera remerciée.

Les droits économiques, sociaux et culturels dans l'Initiative marocaine pour l'autonomie de la région du Sahara

Par Horacio RAVENNA, Professeur des droits de l'Homme, Université Nationale de Salta, Buenos Aires, Argentine

Introduction

On m'a convié à développer le thème des droits économiques, sociaux et culturels (ci-après DESC) et du droit à la non discrimination dans la proposition marocaine pour un statut d'autonomie de la Région du Sahara.

Précisons d'emblée que nous soutenons fermement le dialogue entre les parties ainsi que le dialogue entamé à New York pour parvenir à une solution pacifique satisfaisante pour les parties, en espérant que, dans l'intervalle, les droits de l'homme des populations concernées seront respectés.

J'évoquerai brièvement le débat qui se poursuit depuis la naissance des deux grands pactes, sur la question de l'égalité hiérarchique des droits de l'homme.

Je suis conscient du fait qu'en théorie, nombreux sont ceux qui soutiennent l'égalité. Toutefois, dans la praxis, les DESC ne sont ni développés ni ne jouissent d'un système de protection aussi vaste et varié que les droits politiques et sociaux.

Je m'efforcerai de formuler quelques réflexions et questions sur la portée de l'article 12 de la proposition du Maroc telle que je les perçois.

J'essaierai par la suite de me pencher sur le concept de la discrimination en tant que violation des droits de l'homme, sur les antécédents et les possibilités d'y remédier.

Je m'attacherai ensuite à analyser la proposition du Royaume du Maroc, au point 4 du document analysé dans le cadre du présent Séminaire international, et analyserai la portée juridique et politique de la discrimination du côté de l'État et de la société.

Je me fonderai plus précisément, pour ce faire, sur l'expérience de mon pays, l'Argentine, dans le cadre de l'élaboration du Plan national de lutte contre la discrimination, dont je suis un des auteurs.

Pour finir, j'évoquerai une question suscitant aujourd'hui un vaste débat politico-idéologique, à savoir la confrontation de l'universalisme des droits de l'homme en tant que valeur absolue et de la diversité culturelle.

I – le paradigme des droits de l'homme : origines.⁶

L'adoption de la Déclaration des droits de l'homme par les Nations Unies en 1948 a donné naissance à un nouveau paradigme, celui de l'égalité face aux théories politiques et biologiques façonnées au travers de la notion de race, puis de la supériorité de certaines par rapport à d'autres, débouchant sur des théories de la dégénération des races et de la pureté génétique.

⁶ Merci à Dalila Polack pour sa collaboration aux travaux de recherche réalisés pour préparer le présent exposé.