

-II-

DIMENSION DEMOCRATIQUE DE L'INITIATIVE MAROCAINE D'AUTONOMIE POUR LA REGION DU SAHARA.

Autonomie et démocratie : Regard comparatif sur les processus marocain et nord-irlandais.

*Par Anne de Mandeville, Maître de conférence en science politique à l'Université de
Toulouse I, Présidente du Centre de Politique Internationale et d'Analyse des Conflits.*

**Introduction: intérêt de la comparaison des cas de l'Irlande du Nord et du Sahara
occidental.**

1) Des problèmes et des processus très différents : Eléments sur le processus en Irlande du Nord

-Tentative de règlement d'un contentieux **multiséculaire** et d'une nature double ;
-Conflit violent (**évoquer quelques chiffres**) et prolongé, qui n'est pas issu de la
décolonisation ;

-Il y a de nombreuses parties au conflit et l'accord reflète un désengagement de l'Etat du
Royaume-Uni (renoncement à la souveraineté, par opposition à l'attitude du premier
Gouvernement Thatcher : cf. l'affaire des grèves de la faim en 1981) ; ce désengagement est
progressif et continu depuis 1985 (Date de l'accord angloirlandais signé entre le Royaume-Uni et
la République d'Irlande).

2) Mais des éléments communs dans la méthode et l'état d'esprit

-Il y a dans les deux cas plusieurs « contextes », mais on reste dans le cadre de l'Etat.
-Avec une différence pour l'Irlande du Nord, qui inscrit la possibilité de recourir un jour à
l'autodétermination (voir texte de l'Accord)

SURTOUT :

**-On doit souligner le choix dans les deux cas d'un processus globalisé et la prise en compte
de différents cadres comme source d'équilibre (et d'inspiration ?) démocratique.**

Ce que l'on appelle le processus de « rétrocession du pouvoir aux périphéries » en Irlande du
Nord peut être mis en parallèle avec un projet ancien de régionalisation au Maroc (voir le rapport
de M. Romuald Pial Mezala).

Cette volonté de replacer la réforme dans un processus global s'incarne particulièrement en
Irlande du Nord dans les organes politiques créées à de multiples niveaux : l'Accord du Vendredi
Saint ou accord de Belfast crée en effet des institutions dites « élargies » :

1) Un Conseil des ministres Nord-Sud qui couvre les domaines de négociation entre le Nord
et le Sud de l'Irlande, et qui se place donc au niveau de l'Irlande en tant qu'espace politique
propre. Ce conseil réunit des ministres représentants des deux « régions » qui traitent de problèmes
aussi importants que l'Agriculture, l'Education, l'Environnement, la Santé, le Tourisme, le
Transport.

2) Un « Conseil Irlande/Grande-Bretagne :Il s'agit ici d'une collaboration gouvernementale formelle entre les deux Etats, mais qui est replacée dans une vision plus globale de la coopération entre « régions » de cet espace politique élargi : on a ainsi des représentants de toutes les « régions politiques » du Royaume-Uni : Irlande du Nord mais aussi Ecosse, Pays de Galles, Isle of Man, Channel Islands.

3) Une Conférence intergouvernementale, qui réunit les ministres des deux gouvernements.

4) Un « Forum civique » (consultatif), composé de divers acteurs économiques et sociaux de l'Irlande du Nord, dans lequel sont invitées à s'exprimer toutes les idées venant des acteurs de la « société civile » de l'Irlande du Nord pour assurer le suivi des réformes et le bon fonctionnement concret de la nouvelle organisation politique.

Il faut ensuite bien sûr évoquer la création ou la recréation des Parlements des « nations » britanniques : l'Accord du Vendredi Saint recrée bien sûr une assemblée nord-irlandaise, qui avait été suspendue puis supprimée au début des « troubles » (abolition en 1972 du Parlement de Stormont qui avait été installé en 1922), mais il ouvre la porte à la renaissance du parlement écossais (qui avait été dissous en 1787 !...) et à la création d'une **Assemblée Nationale** galloise (pour un français le mot est très fort) : les deux organes parlementaires sont créés et élus en 1999.

Ainsi, dans les deux cas, les propositions de règlement s'inscrivent d'une part dans des **processus longs**, s'étalant sur plusieurs dizaines d'années, et d'autre part, dans le cadre de **réorganisation plus générale du système politique**.

Je vais examiner de manière plus approfondie deux points d'éclairage pour la comparaison :

* Tout d'abord, en Irlande du Nord, le choix prévalent est celui de la **non-intégration des communautés : on est en présence de ce que j'appellerai la systématisation de la démocratie communautaire (I)**

* Ensuite, d'une manière générale, il peut paraître intéressant de comparer les processus marocain et nord-irlandais précisément dans le **domaine de la conception des droits de l'homme**. En effet, même si les interprétations sont différentes, on doit noter que :

- On retrouve dans les deux cas l'idée selon laquelle, comme le disait Jean-Baptiste Harelimana dans ce colloque, « le droit des peuples à disposer d'eux même c'est le droit de vivre démocratiquement », et notamment que cette démocratie soit avant tout interprétée comme un droit de l'homme justement ; dans cette perspective commune, la construction, « refondation » (en Irlande du Nord), ou consolidation de l'Etat de Droit, sont considérés comme un élément constitutif du respect des droits de l'homme ;

- cette idée, donc, est une composante **essentielle** de l'inspiration des deux processus ; cette inspiration très nette qui structure l'ensemble des deux textes et processus, est, je pense, le reflet d'un cadre d'inspiration plus vaste que celui de l'espace politique concerné dans les deux cas :

Le cadre européen pour l'Irlande du Nord.

Le cadre onusien pour le Maroc.

Cette idée a été abondamment développée par mes collègues à propos du Maroc ; elle saute aux yeux en ce qui concerne l'Irlande du Nord lorsqu'on lit le texte de l'accord du Vendredi saint à propos des droits de l'homme, ce que je ferai dans une seconde partie, qui se penchera sur **quelques éléments concrets de ces deux conceptions d'une démocratie des droits de l'homme (II)**.

I. L'Irlande du Nord ou la systématisation de la démocratie communautaire

A. DESCRIPTION

Ce choix de la démocratie communautaire, qui découle d'une conception séculaire de l'ordre politique britannique⁶⁴ et non pas donc d'une quelconque spécificité nord-irlandaise, peut être illustré par deux exemples : tout d'abord dans les caractéristiques de l'organe politique clé de l'Irlande du Nord ; et ensuite dans celles de la « nouvelle » police de l'Irlande du Nord.

1) clé de l'Irlande L'organe politique du Nord

Il s'agit de l'Assemblée de l'Irlande du Nord, dont est issu le « Conseil Exécutif des Ministres », une sorte d'appendice de cette assemblée.

Cette assemblée concentre l'aspect politique de la nouvelle conception de la gouvernance de l'Irlande du Nord. On mentionnera essentiellement : le choix d'une représentation à la proportionnelle très poussée (système dit d'Hondt), qui se traduit par un système très complexe de répartition des sièges et un fonctionnement parlementaire qui reproduit les divisions ethnopolitiques (catholiques/protestants), comme le font d'ailleurs **toutes les institutions**.

Pour une analyse détaillée et approfondie des caractères et des logiques de ce choix institutionnel, on peut consulter avec profit Joseph Ruane et Jennifer Todd (Ed.). (1999) *After the Good Friday Agreement: Analysing Change in Northern Ireland*. Dublin, UCD Press.

2) La Nouvelle Police de l'Irlande du Nord

Il s'agit d'un secteur capital. En effet, l'ancienne police de l'Irlande du Nord, créée au lendemain de la guerre anglo-irlandaise de 1919-21, la *Royal Ulster Constabulary*, avait concentré depuis sa création toutes les tensions et les revendications intercommunautaires. Le sujet était tellement controversé en Irlande du Nord que les parties à l'Accord de Belfast prévirent en 1998 de consacrer une attention particulière à la Police et mirent sur pied une commission spéciale, composée de personnalités dites « irréprochables », chargée, sous la houlette de Sir Christopher Patten (l'ancien gouverneur de Hong-Kong) de concevoir une « refondation » de la Police de la province. Cette démarche a donné lieu dans un premier temps à la publication du rapport Patten (du nom du président de la commission), qui déboucha après discussions et amendements à trois lois de réforme de la police d'Irlande du Nord en 2000, 2002, et 2006.

Il est bien sûr hors de question de traiter ici en profondeur de cette réforme, et c'est pourquoi je voudrais seulement synthétiser quelques points du rapport qui permettent de comprendre l'état d'esprit de celle-ci dans le cadre de notre sujet comparatif.

Il s'agit d'un rapport qui prétend toucher à tous les aspects de la police. Ainsi le montre son plan qui combine comme nous l'avons déjà mentionné les déclarations de philosophie et de politique générale, la théorie de la police démocratique avec les préoccupations et les détails organisationnels, les questions d'équipement et de formation, etc., comme le montrent le plan du rapport et ses annexes, qui se présentent comme suit :

⁵⁴Voir Anne Mandeville, *Les autorités responsables du maintien de l'ordre dans le Royaume-Uni. Eléments pour une analyse politique du système britannique de maintien de l'ordre public*, thèse pour le doctorat de science politique, Université des sciences sociales de Toulouse, 1994, plus particulièrement l'introduction (section III, ss-section 1, § 2 : « les différentes dimensions de l'ordre politique britannique »). Ce document est consultable par voie électronique à l'adresse suivante : <http://resscd.univ-tlse1.fr/scd/theses/fiches-pdf/mandeville-a/ThAMandeville.pdf>

1. **The Independent Commission for policing for Northern Ireland**
2. **Perceptions of the Police: main findings**
3. **Human Rights**
4. **Accountability: the present position**
5. **Accountability: a new beginning**
6. **Policing with the community**
7. **Policing in a peaceful society**
8. **Public order policing**
9. **Management and personnel**
10. **Information technology**
11. **Structure of the police service**
12. **Size of the police service**
13. **Composition of the police service**
14. **Recruitment**
15. **Training, education, and development**
16. **Culture, ethos, and symbols**
17. **Cooperation with other police services**
18. **Overseeing change**
19. **Summary of recommendations**

Annex 1: Terms of reference of the Independent Commission on policing for Northern Ireland

Annex 2: Political Parties, Business and Trade Union Groups, and others who gave oral submissions to the commission in public sessions. Organisations and individuals who met the commission in meetings not open to the public

Annex 3: Public meetings organized by the commission

Annex 4: Police and affiliated organizations consulted by the commission.

Annex 5: ACPO draft code of ethics 1992.

Parmi tous les aspects de la police traités par le rapport, j'évoquerai ici ceux qui sont les plus pertinents pour notre réflexion, et qui sont aussi ceux qui ont le plus frappé l'opinion. Ces aspects permettent de saisir et d'illustrer une idée fondamentale évoquée plus haut, à savoir celle du paradoxe de l'innovation politico-constitutionnelle appuyée sur la spécificité nord-irlandaise et de la permanence de la domination du modèle de police britannique (par opposition par exemple au modèle irlandais ou même à certains modèles européens) ; et donc du caractère finalement profondément « déterminé » et assez peu innovant du rapport Patten, contrairement à ce qu'il affirme lui-même.

Pour comprendre ce paradoxe, donc, il est important de se pencher dans un premier temps sur **la façon dont le texte aborde la nouvelle vision de l'organisation et du contrôle politique de la police d'une part ; puis la préoccupation pour le caractère « représentatif » de la nouvelle force d'autre part** (en gros les chapitres 13 à 19). Ces deux dimensions forment l'essentiel d'une conception renouvelée de la philosophie de l'institution policière nord-irlandaise qui est censée résoudre le problème fondamental de la « communautarisation » (dans son sens négatif) du conflit en Irlande, et être maintenant à fondement principalement **démocratique** (sens positif de l'idée de communauté). Le nouveau « modèle » de police souhaité pour l'Irlande du Nord implique en effet avant tout un **nouveau partage du pouvoir** de police et de maintien de l'ordre, dans le sens d'une plus grande démocratie. C'est dans ce domaine que l'on trouve les plus grandes « innovations » de la réforme Patten. Nous allons les examiner rapidement :

❖ L'organisation et le contrôle politique

Parmi beaucoup d'autres, deux propositions clés :

• La séparation entre le Ministre pour l'Irlande du Nord et la Police locale

Ceci à deux égards :

-Tout d'abord dans le **domaine de la supervision des affaires générales de la Police**, notamment au niveau de la législation : il est prévu que dans une période à moyen terme (en fonction de l'évolution de la situation de sécurité), les affaires de police deviennent du ressort du gouvernement nord-irlandais (en pratique, il semble que l'on doive attendre...)

-**En matière de contrôle du chef de la Police locale**. Il est prévu d'abolir tout pouvoir hiérarchique, tout pouvoir de sanction, toute possibilité d'intervention gouvernementale, dans le domaine de la compétence du chef de la Police⁶⁵ (notamment abolition du pouvoir du Ministre, réaffirmé par la Loi sur la Police de l'Irlande du Nord de 1998, de « guider le *Chief Constable* dans l'exercice de ses fonctions »⁶⁶). **Dans ce domaine, on applique textuellement le modèle britannique**. Selon le rapport en effet, il doit être affirmé que ni le Ministre ni l'Autorité locale ne doivent avoir le pouvoir de diriger le chef de la Police dans l'exercice de ses fonctions, qui sont la « direction et (le) contrôle de la force », comme en Grande-Bretagne. Nous savons depuis la publication du rapport Patten qu'aujourd'hui en Grande-Bretagne, la tendance est plutôt à l'inverse (la loi sur la Police de 2002 ne fait pas mystère de la volonté d'encadrement accru de la gestion du Chef de la police par le Gouvernement) et cela relativise d'autant plus la portée déjà assez théorique de cette disposition en Irlande du Nord.

En revanche, on constate une volonté d'établissement d'une vraie gestion « tripartite » des affaires de la Police, toujours sur le modèle britannique. Le rapport propose en effet la création d'une Commission sur la Police (*Policing Board*), **sur le modèle strict des autorités de police locales dans le reste du Royaume-Uni**, qui sont chargées des plans de police annuels, du budget, de l'évaluation des performances policières, des recrutements, de l'établissement de partenariats entre la police et les différentes administrations et services publics ou privés locaux, et de manière générale du contrôle de toute l'activité policière (*bringing the police to account*). En ce qui concerne la composition de cette commission, on retrouve cette volonté de réintégration de l'Irlande du Nord dans le cadre britannique le plus « avancé » démocratiquement et professionnellement⁶⁷. En effet, le rapport recommande que la nouvelle commission soit composée de dix-neuf membres, dont dix seraient tirés de l'Assemblée parlementaire, répartis selon les modalités du nouveau système proportionnel électoral mis en place par l'accord constitutionnel du Vendredi saint, et neuf membres « indépendants », à sélectionner à partir de différents « champs », « le monde des affaires, les syndicats, les associations, les groupes communautaires, les professions judiciaires, afin d'assurer une représentation de la communauté dans son ensemble »⁶⁸

• Renverser la relation de contrôle

Le contrôle de la Police doit se faire au plus petit niveau local: il est proposé en effet de créer des commissions de police de district⁶⁹. La philosophie est celle de l'institutionnalisation d'une sorte de démocratie directe de la police, à la fois inspirée du modèle adopté relativement

⁶⁵ Voir § 6.18 à 6.23 du rapport

⁶⁶ voir § 6.18 du rapport

⁶⁷ Voir p. 30 du rapport et notamment la référence au rapport McPHERSON de 1999 après la Stephen Lawrence inquiry de 1998 (la nécessité de la « mixité culturelle »).

⁶⁸ p. 30

⁶⁹ Voir les District policing partnership boards, § 6.25 à 6.38 du rapport PATTEN.

récemment en Grande-Bretagne (*police partnerships*), mais allant dans certains détails beaucoup plus loin⁷⁰.

Le problème, très concret, est évidemment celui de mise sur pied de ces partenariats : apparemment les structures policières correspondantes sont en place depuis avril 2001, mais les *boards* ont eu des difficultés à fonctionner. Il y a le problème de la participation du *Sinn Fein* de manière générale, mais aussi de la coopération locale : on table sur la volonté de coopération des « communautés » à ce niveau lui-même **politiquement** défini par les autorités « centrales » : y a-t-il vraiment une volonté politique de coopération avec la Police ?... C'est une question fondamentale.

❖ « Représentativité » et Acceptabilité

L'objectif était théoriquement d'arriver à ce que la Police ne soit plus un enjeu du conflit intercommunautaire, et donc que l'instrument principal du maintien de l'ordre soit acceptable par les deux principales communautés (voire plus) en présence à l'intérieur de l'espace politique nord-irlandais.

On peut dire qu'il y a deux dimensions à ce problème :

• Une dimension concrète : la composition « ethnique » de la Police :

Le rapport innove politiquement en ce qu'il reconnaît officiellement que la *Royal Ulster Constabulary* (RUC)⁷¹ « n'est pas représentative de la société qu'elle police ». Or, ce principe de représentativité peut à notre sens être considéré comme un principe quasi-constitutionnel au Royaume-Uni. Le rapport oppose ainsi la composition du moment de la RUC, qui comptait un peu moins de 8% de catholiques, et la composition du corps social nord-irlandais (plus de 40% de catholiques).

Il est également intéressant de noter que ce problème de la composition « ethnique » est analysé à l'intérieur d'une préoccupation plus générale pour la situation des « minorités » dans l'espace politique nord-irlandais et britannique. Le rapport note en effet que moins de 13% des policiers nord-irlandais sont des femmes, et qu'une infime minorité est issue des autres minorités ethniques, ou est homosexuelle, ou, est issue de milieux ouvriers.

S'appuyant sur les conclusions du rapport McPherson sur les problèmes entre la police et les minorités ethniques en Grande-Bretagne, le rapport Patten fait donc un certain nombre de recommandations très « innovantes » en ce qui concerne la composition de la RUC. Il ne s'agit pas, selon ses auteurs, de « balkaniser » la police, à savoir de recruter des policiers catholiques pour policer des quartiers catholiques, ou de recruter des policiers chinois pour policer la communauté chinoise. L'objectif, selon le rapport, est « que les communautés dans leur ensemble doivent se sentir parties prenantes dans la Police »⁷²...

Dans ce cadre général d'analyse, les auteurs du rapport en reviennent à la disproportion entre catholiques et protestants, qui selon eux « constitue le problème le plus criant dans la composition de la RUC »⁷³. Ils font donc un certain nombre de propositions qui sont les suivantes : réduire la taille de la police à 7500 policiers ; augmenter le recrutement des catholiques : les auteurs recommandent un recrutement de 50/50 pendant 10 ans, ce qui amènerait à environ 30% de catholiques d'ici 10 ans. Le modèle proposé ne va pas au-delà de 10 ans, car il est espéré une

⁷⁰ Voir la composition des boards et des councils, très démocratique, ibidem.

⁷¹ Il s'agissait de la Police de l'Irlande du Nord depuis 1922, abolie depuis et remplacée par la Police Service of Northern Ireland.

⁷² "Communities as a whole should see themselves as having a stake in the police service as a whole". (§ 14.3

⁷³ § 14.4

évolution et une réforme progressive de la police (notamment de sa taille) durant cette période. La question de la Réserve est aussi abordée, étant donné l'encore plus faible représentation des catholiques/nationalistes dans ces deux parties de la force, notamment dans la Réserve à temps partiel (5%). Certaines zones à forte majorité catholique ne sont pas du tout présentes dans la Réserve à temps partiel. C'est pourquoi le rapport recommande un recrutement de 1000 nouveaux policiers à temps partiel dans les zones catholiques (le recrutement de la Réserve se fait géographiquement).

Le rapport consacre aussi, de manière tout à fait remarquable, beaucoup de développements aux procédures de recrutement et à leur transparence, et notamment à la part que doivent prendre toutes les organisations et associations (extrêmement nombreuses et puissantes), à reconstruire l'image de la police ainsi qu'à encourager leurs membres à s'y engager. Lié à cela, le problème de l'appartenance à des associations et notamment à des sociétés fermées et perçues comme sectaires, est abordé. Les auteurs du rapport ont cependant récusé toute interdiction ou incompatibilité et préféré insister sur la primauté de la loyauté du policier à l'institution et à la communauté policière, en recommandant cependant qu'il soit obligatoire pour un policier de déclarer ses intérêts et son appartenance à toute association.

Finalement, afin d'assurer une augmentation rapide des catholiques aux postes de commandement, les auteurs du rapport proposent une solution originale qui consisterait à identifier tous les policiers catholiques d'origine nord-irlandaise travaillant dans d'autres forces du Royaume-Uni et à leur proposer de retourner en Irlande du Nord en candidatant à des postes élevés.

• La dimension symbolique

Il s'agit ici de débarrasser la Police du lien historico-culturel fondamental entretenu avec la communauté protestante. On peut qualifier cela en termes sociologiques de changement de système de référence. Cette préoccupation peut être résumée dans la phrase suivante du rapport : « comme le font des dispositions constitutionnelles spécifiques, nos propositions visent à créer un environnement dans lequel les gens peuvent être britanniques, irlandais ou nord-irlandais, comme ils le souhaitent, tout en pouvant considérer la police d'Irlande du Nord comme la leur »⁷⁴. Il a été ainsi recommandé en premier lieu de changer de nom, la « Royal Ulster Constabulary » devenant le « Northern Ireland Police Service ». En second lieu, la police a changé de badge et banni tout symbole d'appartenance à l'Etat britannique ou l'Etat irlandais (la République d'Irlande). En troisième lieu, il a été recommandé que le drapeau britannique ne flotte plus sur les commissariats et que la police adopte un drapeau spécifique exempt de toute référence aux deux Etats précités.

Toutes les propositions de transformation dites « symboliques » de la police furent au moment de la publication du rapport violemment rejetées par la RUC et la communauté protestante, mais finalement entérinées par le Gouvernement et incorporées dans les nouvelles structures du «Service de police de l'Irlande du Nord»⁷⁵. Il semble qu'il y ait encore à ce niveau un paradoxe apparent (d'ailleurs souligné par les critiques du rapport, notamment la RUC) : le système de référence sur lequel s'appuie le rapport Patten est celui de la démocratie communautaire. Cependant, l'un des objectifs principaux de la réforme est précisément de stigmatiser et d'encourager dans les institutions, et particulièrement dans la police, la disparition de tout signe d'appartenance aux communautés en conflit. Le problème reste aujourd'hui la redéfinition d'une nouvelle communauté identifiable et considérée comme légitime, dont la police pourrait alors être représentative : on voit que la réforme de la police est liée à une profonde transformation des mécanismes de la société nord-irlandaise dans son ensemble, et en particulier de ses ressorts identitaires. Est-ce tout simplement possible ? Un important problème potentiel est que la police reste fortement encadrée par le modèle britannique lui-même à fondement communautaire

⁷⁴ § 17.6

⁷⁵ The Police Service of Northern Ireland (PSNI).

(continuellement réaffirmé notamment en direction des composantes raciales, religieuses, voire sexuelles), et ainsi susceptible de brider cette évolution apparemment souhaitée de « décommunautarisation » des solidarités sociopolitiques nord-irlandaises.

B. EXPLICATION :

Nous sommes ici dans le cadre idéologique de ce qu'il est maintenant convenu d'appeler « la démocratie consociationnelle », expression inventée par le professeur Arendt Lijphart⁷⁶, bien connu des juristes et des politologues spécialistes des sociétés fortement divisées. Ce cadre s'appuie sur l'idée aujourd'hui communément admise selon laquelle en démocratie la société doit respecter, voire encourager l'expression des différences et des clivages culturels. La tension entre universalisme et spécificité est dans cette perspective résolue dans une organisation qui privilégie notamment les institutions et les structures de séparation des communautés plutôt que les processus et les outils de sécularisation et d'assimilation.

Dans ce domaine, le cas de l'Irlande est fort intéressant :

- .Il y a eu en effet, à certaines époques, des tendances à l'assimilation des Irlandais : par le biais par exemple de mouvements d'« intégration » politique (venant notamment de l'élite irlandaise, dans des mouvements d'union contre « l'occupant » anglais, comme par exemple le soulèvement de 1798, qui réunissait des catholiques et des protestants, qui fut féroce réprimé (certains l'ont comparé à la Commune de Paris : c'est un échec, il débouche sur l'Acte d'Union de 1800, qui supprime purement et simplement le parlement. Ces tendances se manifestèrent aussi par des mouvements de sécularisation progressive des institutions, comme c'est le cas par exemple de la police irlandaise (Royal Irish Constabulary) à la fin du 19^{ème} siècle.
- .Mais de manière générale, le modèle dominant est celui imposé par les Anglais, celui de la démocratie communautaire, comme d'ailleurs dans tout le reste du Royaume-Uni. Selon cette conception de la démocratie communautaire, « l'État admet en son sein la coexistence de groupes politiques soit particulièrement solidaires, ce qui l'autorise (ou l'oblige) à leur conférer (ou leur concéder) ce qu'il est convenu d'appeler une certaine autonomie d'organisation et de fonctionnement, soit suffisamment différents du reste du groupe pour qu'il leur soit légitimement appliqué des traitements spécifiques. Dans cette conception, on peut dire que l'État est composé de ces groupes solidaires, qui ne constituent pas forcément des sous-groupes d'une entité supérieure qu'on appellerait État. C'est ce que nous appelons la structuration communautaire du Réel politique »⁷⁷.
- C'est pourquoi on peut considérer à notre avis le « règlement » du conflit en Irlande du Nord comme intégré dans un plan beaucoup plus vaste (même s'il n'est pas explicitement avoué) de « maintien de l'ordre » (au sens très général que peut recouvrir ce terme) au Royaume-Uni. Et ceci comme le montre encore une fois la réforme de la Police⁷⁸, menée à part, comme nous l'avons expliqué plus haut.

⁷⁶ Voir de cet auteur notamment *The Politics of Accommodation. Pluralism and Democracy in the Netherlands*, Berkeley: University of California Press, 1968, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, New Haven: Yale University Press, 1977, et *Democracies: Patterns of Majoritarian & Consensus Government in Twenty-one Countries*, New Haven, Yale University Press, 1984.

⁷⁷ Anne Mandeville, op.cit.

⁷⁸ Voir Anne Mandeville, « Le rapport Patten : texte et contextes. Eléments pour une analyse politique et systémique de la réforme de la police en Irlande du nord » *Revue Etudes Irlandaises*, printemps 2006, n° 30-1, pp. 151-168. (joint en annexe).

II .La conception d'une démocratie des droits de l'homme

Malgré la même focalisation sur cette question dans les deux textes de l'Accord de Belfast et de l'Initiative marocaine, on constate des priorités différentes qui reflètent les particularités des situations, mais aussi qui expriment des sources d'inspiration différentes.

Je ne vais pas revenir sur la conception des droits de l'homme qui s'exprime dans l'initiative d'autonomie marocaine, mais au contraire tracer les grandes lignes de la conception très différente qui me semble s'exprimer dans les textes (et en conséquence les pratiques) de l'Irlande du Nord depuis l'accord du Vendredi Saint ou Accord de Belfast de 1998.

Pour cela je considérerai essentiellement deux textes :

- celui de l'Accord lui-même
- celui qui instaure une Police pour l'Irlande du Nord, en 2000.

Dans l'Accord lui-même, on peut souligner deux choses, de manière non exclusive:

- Tout d'abord, comme dans tous les autres textes, la soumission au cadre général du respect des droits de l'homme, notamment tel qu'il est conçu par la Convention Européenne des droits de l'homme, est solennellement réaffirmée.

Cf. Gardes-fous (safeguards) dans l'article 5 de l'Accord :

Celui-ci en énumère plusieurs, au premier rang desquels se trouve la Convention Européenne des droits de l'homme « et (dit l'accord), toute déclaration des droits pour l'Irlande du Nord qui viendrait s'y ajouter, auxquelles ni l'Assemblée, ni aucun corps public ne peut porter atteinte », plus la création d'une Commission des Droits de l'Homme.

- La définition des droits de l'homme, qui est focalisée sur la reconnaissance et l'institutionnalisation de communautés à caractère ethnique et sur la réparation des préjudices historiques dans cette perspective communautaire. Tout le système politique nord-irlandais, dans la tradition anglaise, est bâti sur cette conception communautaire. Il ne fait donc pas exception à la règle qui prévaut ailleurs dans l'Etat.

On trouve cette énumération des droits de l'homme au paragraphe de l'Accord intitulé «Rights, safeguards and equality of opportunity».

CONTENU:

Humann Rights

1/ The parties affirm their commitment to the mutual respect, the civil rights and the religious liberties of everyone in the community. Against the background of the recent history of communal conflict, the parties affirm in particular:

- the right of free political thought;
- the right to freedom and expression of religion;
- the right to pursue democratically national and political aspirations;
- the right to seek constitutional change by peaceful and legitimate means;
- the right to freely choose one's place of residence;
- the right to equal opportunity in all social and economic activity, regardless of class, creed, disability, gender or ethnicity;
- the right to freedom from sectarian harassment; and
- the right of women to full and equal political participation.

United Kingdom Legislation

2/ The British Government will complete incorporation into Northern Ireland law of the European Convention on Human Rights (ECHR), with direct access to the courts, and remedies for breach of the Convention, including power for the courts to overrule Assembly legislation on grounds of inconsistency.

3/ Subject to the outcome of public consultation underway, the British Government intends, as a particular priority, to create a statutory obligation on public authorities in Northern Ireland to carry out all their functions with due regard to the need to promote equality of opportunity in relation to religion and political opinion; gender; race; disability; age; marital status; dependants; and sexual orientation. Public bodies would be required to draw up statutory schemes showing how they would implement this obligation. Such schemes would cover arrangements for policy appraisal, including an assessment of impact on relevant categories, public consultation, public access to information and services, monitoring and timetables.

4/ The new Northern Ireland Human Rights Commission (see paragraph 5 below) will be invited to consult and to advise on the scope for defining, in Westminster legislation, rights supplementary to those in the European Convention on Human Rights, to reflect the particular circumstances of Northern Ireland, drawing as appropriate on international instruments and experience. These additional rights to reflect the principles of mutual respect for the identity and ethos of both communities and parity of esteem, and -taken together with the ECHR -to constitute a Bill of Rights for Northern Ireland. Among the issues for consideration by the Commission will be:

- the formulation of a general obligation on government and public bodies fully to respect, on the basis of equality of treatment, the identity and ethos of both communities in Northern Ireland; and
- a clear formulation of the rights not to be discriminated against and to equality of opportunity in both the public and private sectors.

New Institutions in Northern Ireland :

5/A new Northern Ireland Human Rights Commission, with membership from Northern Ireland reflecting the community balance, will be established by Westminster legislation, independent of Government, with an extended and enhanced role beyond that currently exercised by the Standing Advisory Commission on Human Rights, to include keeping under review the adequacy and effectiveness of laws and practices, making recommendations to Government as necessary; providing information and promoting awareness of human rights; considering draft legislation referred to them by the new Assembly; and, in appropriate cases, bringing court proceedings or providing assistance to individuals doing so.

6/ Subject to the outcome of public consultation currently underway, the British Government intends a new statutory Equality Commission to replace the Fair Employment Commission, the Equal Opportunities Commission (NI), the Commission for Racial Equality (NI) and the Disability Council. Such a unified Commission will advise on, validate and monitor the statutory obligation and will investigate complaints of default.

7/ It would be open to a new Northern Ireland Assembly to consider bringing together its responsibilities for these matters into a dedicated Department of Equality.

8/ These improvements will build on existing protections in Westminster legislation in respect of the judiciary, the system of justice and policing.

Comparable Steps by the Irish Government:

9/ The Irish Government will also take steps to further strengthen the protection of human rights in its jurisdiction. The Government will, taking account of the work of the All-Party Oireachtas Committee on the Constitution and the Report of the Constitution Review Group, bring forward measures to strengthen and underpin the constitutional protection of human rights. These proposals will draw on the European Convention on Human Rights and other international legal instruments in the field of human rights and the question of the incorporation of the ECHR will be further examined in this context. The measures brought forward would ensure at least an equivalent level of protection of human rights as will pertain in Northern Ireland. In addition, the Irish Government will:

- establish a Human Rights Commission with a mandate and remit equivalent to that within Northern Ireland;
- proceed with arrangements as quickly as possible to ratify the Council of Europe Framework Convention on National Minorities (already ratified by the UK);
- implement enhanced employment equality legislation;
- introduce equal status legislation; and
- continue to take further active steps to demonstrate its respect for the different traditions in the island of Ireland.

A Joint Committee

10/ It is envisaged that there would be a joint committee of representatives of the two Human Rights Commissions, North and South, as a forum for consideration of human rights issues in the island of Ireland. The joint committee will consider, among other matters, the possibility of establishing a charter, open to signature by all democratic political parties, reflecting and endorsing agreed measures for the protection of the fundamental rights of everyone living in the island of Ireland.

Reconciliation and Victims of Violence

11/ The participants believe that it is essential to acknowledge and address the suffering of the victims of violence as a necessary element of reconciliation. They look forward to the results of the work of the Northern Ireland Victims Commission.

12/ It is recognised that victims have a right to remember as well as to contribute to a changed society. The achievement of a peaceful and just society would be the true memorial to the victims of violence. The participants particularly recognise that young people from areas affected by the troubles face particular difficulties and will support the development of special community-based initiatives based on international best practice. The provision of services that are supportive and sensitive to the needs of victims will also be a critical element and that support will need to be channelled through both statutory and community-based voluntary organisations facilitating locally-based self-help and support networks. This will require the allocation of sufficient resources, including statutory funding as necessary, to meet the needs of victims and to provide for community-based support programmes.

13/ The participants recognise and value the work being done by many organisations to develop reconciliation and mutual understanding and respect between and within communities and traditions, in Northern Ireland and between North and South, and they see such work as having a vital role in consolidating peace and political agreement. Accordingly, they pledge their continuing support to such organisations and will positively examine the case for enhanced financial assistance for the work of reconciliation. An essential aspect of the reconciliation process is the promotion of a culture of tolerance at every level of society, including initiatives to facilitate and encourage integrated education and mixed housing.

COMMENTAIRES :

-Les questions socio-économiques ne sont pas considérées comme relevant des droits de l'homme, même si l'Accord évoque aussi des « problématiques » socio économiques à prendre en considération, et distribue un certain nombre de responsabilités aux institutions dans ces domaines.

-De manière globale, on peut tirer de l'examen de cette énumération que la conception prédominante des droits de l'homme dans l'Accord du Vendredi saint est appuyée sur la nécessité du rétablissement des droits d'une communauté culturelle ayant subi d'importantes discriminations de nature politique, à savoir les Catholiques d'Irlande du Nord. Le redressement de ces discriminations, objectif fondamental de la réforme, doit en particulier se manifester dans les principes gouvernant les nouvelles institutions politiques de l'Irlande du Nord, à savoir les institutions représentatives mais aussi le système judiciaire et la Police. Ce redressement passe nécessairement et paradoxalement, dans cette affirmation de la conception communautaire de l'ordre politique que nous avons décrite, par la mise en veilleuse voire la destruction pure et simple des structures d'affirmation de la communauté politique autrefois dominante, à savoir les Protestants, au premier rang desquelles se trouvent la Police et les forces de l'ordre de manière générale. Cette destruction ou cet oubli sont ainsi ordonnés et programmés à la fois dans le champ politique pratique mais aussi dans le champ symbolique : les symboles d'appartenance des forces de l'ordre par exemple, comme les insignes, ou les cérémonies de la mémoire, ont constitué une pomme de discorde au début et ont dû être purement et simplement interdits⁷⁹.

⁷⁹ Voir Anne Mandeville, « La réforme de la Police en Irlande du Nord : réflexions sur l'innovation politico-constitutionnelle », in L'Irlande aujourd'hui : renouveau et tradition, Actes du colloque international des 1er et 2 février 2002, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, pp. 117-137