

DÉVELOPPEMENT DU MODÈLE D'AUTONOMIE INTÉRIEURE DU GROENLAND (HOME RULE) ET PERTINENCE PAR RAPPORT AU STATUT D'AUTONOMIE DE LA RÉGION DU SAHARA

Par: *Lise Lyck, est la Directrice du Center for Tourism and Culture Management (TCM) de la Copenhague Business Scholl et une Economiste à l'université de Copenhague (CV en annexe)*

Introduction

Le présent article a pour but de présenter et d'analyser le Régime d'autonomie du Groenland (Greenland Home Rule) sous l'angle du gouvernement et de la gouvernance et de faire le lien avec l'Initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie pour la région du Sahara afin de contribuer au règlement de ce différend.

Pour que l'exposé et l'analyse soient pertinents, un rappel du contexte historique et politique du développement des pays nordiques s'impose, de même qu'une rapide comparaison du contexte de la région du Sahara en gardant à l'esprit les différences entre les deux contextes politiques, sociaux, historiques et culturels. Il convient notamment de noter que si l'autonomie du Groenland est bien établie depuis de nombreuses années, la proposition relative au Sahara reste ouverte à la négociation entre toutes les parties et a été considérée par le Conseil de Sécurité des Nations Unies comme "sérieuse et crédible", ce qui devrait être considéré comme un encouragement à l'adresse de toutes les parties à l'utiliser comme point de départ de la négociation, et à élargir la portée des pouvoirs dévolus.

Un bref aperçu des modèles d'autonomie et de l'évolution des statuts d'autonomie est également nécessaire pour donner un aperçu des options offertes.

C'est dans ce contexte que sont présentés et analysés en profondeur le Modèle de régime d'autonomie du Groenland ainsi que la problématique gouvernement/gouvernance.

La pertinence pour l'Initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie pour la région du Sahara de la forme juridique et de l'expérience du Groenland est évoquée, de même que les enseignements tirés du processus, en mettant en lumière les avantages et les inconvénients devant être pris en compte.

La dernière section contient une conclusion basée sur l'analyse présentée ainsi que plusieurs recommandations. L'objectif est de permettre aux parties intéressées d'utiliser ces informations pour poursuivre la discussion afin de trouver une solution à la question de l'autonomie de la région du Sahara.

Contextes historique et politique

Le Danemark est un royaume depuis plus de 1000 ans et était jadis une super puissance du Nord. Il englobait la partie occidentale de l'actuel Royaume-Uni, la Norvège, la Suède, la Finlande, les territoires côtiers de la Mer baltique et les îles de la Mer baltique (les Îles Aaland, entre autres, voir plus bas) et les îles situées au Nord de l'Écosse, les Îles Féroé, l'Islande, Svalbard et le Groenland. L'Atlantique nord était appelé *Mare Nostrum* ("notre mer" en latin). Cependant, après l'Ère Viking, la partie du Royaume-Uni (à l'exception des

îles) est sortie du Royaume du Danemark, de même que les parties situées au nord de la Mer baltique qui appartient aujourd'hui à l'Allemagne.

En 1397 un traité fut signé à Kalmar (l'Union de Kalmar), établissant que la Norvège, la Suède et le Danemark devraient constituer un royaume. La Reine Marguerite 1^{ère} devint le premier monarque officiel de ce grand pays. Les intérêts économiques entre la Suède et le Danemark devinrent antagonistes et l'Union de Kalmar prit fin en 1526. La Suède devint un royaume et seul le sud de la Suède, y compris les provinces de Scania, Halland et Blekinge, sont restées dans le Royaume du Danemark. Mais les conflits continus entre le Danemark et la Suède amenèrent les deux pays à se faire la guerre de nombreuses années durant, notamment dans les années 1600 pendant lesquelles la Suède élargit son territoire au travers de guerres menées en Finlande, dans les territoires de l'est de la Mer baltique, dans l'actuelle Pologne et dans l'ancienne Allemagne de l'est. En 1648, les Suédois remportèrent la guerre avec le Danemark et les provinces de Scania, Blekinge et Halland situées au sud de la Suède furent intégrées à la Suède. Le Danemark tenta de récupérer ces provinces jusqu'à la fin de la Grande guerre nordique en 1721.

La Norvège et le Danemark demeurèrent un seul royaume jusqu'en 1814 tel que le prévoyait l'Union de Kalmar, en d'autres termes un seul et unique royaume pendant 417 ans (l'Union prit fin du fait des guerres napoléoniennes dans le cadre desquelles le Danemark s'allia à Napoléon et la Suède le combattit. Après la guerre, la Suède fut dirigée par un général français.) À cette occasion la Norvège passa sous souveraineté suédoise jusqu'en 1905, date à laquelle la Norvège devint un État souverain et se choisit pour roi un prince danois.

Le sud du Danemark englobait l'actuel "Bundesland" Schleswig-Holstein allemand. Avec le temps, lorsque le roi eut davantage de fils, le Schleswig-Holstein fut dirigé par son deuxième fils et un traité sur l'intégration du Schleswig-Holstein au Royaume du Danemark fut signé, lequel prévoyait que le Schleswig-Holstein ferait partie du Royaume du Danemark mais qu'il aurait ses propres taxes, lois, etc. Il est à l'origine des statuts d'autonomie de l'Islande, des îles Féroé et du Groenland.

Le Schleswig-Holstein de même qu'une partie du Danemark jusqu'à la rivière Kongeaen (de Kolding à Esbjerg) ont été intégrés à l'Allemagne après les guerres avec les Allemands dans les années 60. Après la Première Guerre mondiale un référendum a été organisé pour déterminer la nouvelle frontière entre le Danemark et l'Allemagne dont il est ressorti l'actuelle frontière. Lors de la paix de Kiel de 1814, les îles Svalbard furent simplement oubliées. C'est ainsi qu'elles furent les premières à obtenir leur autonomie en 1920, et ce dans le cadre d'un traité international, de nombreux pays ayant alors des intérêts économiques à Svalbard, mais sous souveraineté norvégienne.

Les îles Aaland de la Baie de Botnic, situées entre la Suède (à 40 km) et la Finlande (à 100 km), ont également obtenu leur autonomie en vertu d'un traité international conclu en 1921 (Société des Nations). La population de ces îles parle le suédois et souhaitait être rattachée à la Suède, mais elle obtint l'autonomie et se retrouva sous souveraineté finlandaise et fut démilitarisée. De fait, le fer en provenance du nord de la Suède était transporté vers l'Allemagne et utilisé pour fabriquer des canons et des armes pendant la Première Guerre mondiale.

Il convient de relever que les guerres, les règles relatives à l'héritage et, dans une certaine mesure, les cadeaux donnés à l'occasion de mariages royaux, constituent la toile de fond territoriale et constitutionnelle des gouvernements et de la gouvernance.

Tableau 1. Pays nordiques, gouvernements et gouvernance

États souverains	Souverain depuis	Population	Territoire	Forme
Danemark	910 (estimation)	5,5 millions	43 000 km ²	Royaume
Suède	1526	8,5 millions	449 904 km ²	Royaume
Norvège	1905	4,9 millions	385 252 km ²	Royaume
Finlande	1918 (autonomie Suède 1809, partie de l'Union soviétique 1917)	5,4 millions	338 424 km ²	République
Islande	1944	311 000	103 000 km ²	République

Autonomies

Svalbard	1920	1 850	62 050 km ²	Souveraineté norvégienne
Îles Aaland	1921	27 000	1 527 km ² (6527 îles, 60 habitées)	Souveraineté finlandaise

Home Rule

Îles Féroé	1948	49 257	1 399 km ²	Royaume du Danemark
Groenland	1979 (1721-1953 : colonie danoise)	56 000	2 175 600 km ² (dont 1 833 900 km ² de calotte glaciaire)	Royaume du Danemark

Le tableau 1 montre:

- Une histoire bien documentée
- D'immenses territoires
- Des populations relativement modestes
- L'obtention plus ou moins rapide de l'autonomie
- Les conséquences décisives des guerres
- Une évolution vers davantage d'autodétermination

Tableau 2: Le Sahara et les pays voisins

États souverains	Souverain depuis	Population	Territoire	Forme
Maroc	1956	32 728 000	446 550 km ²	Royaume
Algérie	1962	37 100 000	2 400 000 km ²	République
Libye	1947	5 700 000	1 759 541 km ²	République
Région du Sahara		200 000	266 060 km ²	

Le contexte régional du Sahara diffère de celui des pays nordiques et se présente comme suit:

- Territoires immenses
- Populations plus nombreuses
- Obtention plus tardive de la souveraineté
- Des guerres, des conflits et de récentes et actuelles prises de contrôle militaires.
- Des questions constitutionnelles non résolues
- Un passé colonial
- Une société tribale

Par ailleurs:

- En termes de produit intérieur brut, les pays nordiques sont riches
- Les ressources naturelles et les minerais jouent un rôle décisif tant dans les pays nordiques qu'en Afrique du nord
- Dans les pays nordiques les populations sont plus homogènes qu'en Afrique
- Le niveau d'éducation est plus élevé dans les pays nordiques
- Les pays nordiques sont principalement de tradition chrétienne, alors qu'en Afrique la situation est plus hétérogène au plan religieux
- Les démocraties des pays nordiques sont établies de longue date.

La situation du Groenland et celle du Sahara, le régime d'autonomie et d'autres modèles de gouvernement et de gouvernance, doivent être examinés à la lumière de ce contexte.

Kacowicz (1995) a défini trois *zones de sécurité positive*:

- Un sous-système d'États dans les États satisfaits du statu quo, mais où des conflits sont susceptibles d'éclater et de déboucher sur une paix négative;
- Une communauté ou une société d'États-nation satisfaits du statu quo dans laquelle tout conflit interne ou international reste non violent, ce qui permet une paix stable;
- Une communauté sécuritaire pluraliste d'États-nation nourrissant des attentes de changement pacifique, dans laquelle les États membres sont tous démocratiques; ils partagent des institutions politiques communes et sont profondément indépendants.

Ces zones peuvent être définies plus avant (Clive Archer et Pertti Joenniemi, eds. 2003, p. 4), les pays nordiques étant considérés comme une "région pacifique". Clive Archer (1996) souligne que c'est non seulement le fait de vouloir éviter la guerre mais aussi une profonde culture du compromis et de la solidarité bâtie avec le temps qui ont permis d'instaurer la paix dans la région. Dans ses résolutions adoptées depuis 2008, le Conseil de sécurité a insisté sur le fait qu'il est essentiel que "toutes les parties fassent preuve de réalisme et d'un esprit de compromis" pour qu'aboutissent les négociations sur la région du Sahara.

Pour que la région du Sahara et les pays voisins puissent vivre en paix, ces éléments doivent être pris en considération. Les parties intéressées devront faire preuve de stratégie et adopter une approche progressive. À cet égard, quelques enseignements peuvent être tirés de l'expérience du Régime d'autonomie du Groenland présentée plus bas.

Les modèles autonomie et le Home Rule du Groenland

Les modèles d'autonomie confèrent certains droits et compétences 1) à la population vivant sur un territoire donné; 2) aux peuples; 3) à la population vivant dans une région donnée. Ainsi, l'autonomie peut reposer sur le lien entre la population et un territoire, l'ethnicité ou une combinaison de territoire et d'ethnicité.

Pour que l'autonomie obtienne une légitimité constitutionnelle, plusieurs conditions doivent être remplies: 1) elle doit être octroyée par le biais d'un traité international ou 2) être intégrée à une Constitution. Les modèles d'autonomie du Svalbard et des îles Aaland appartiennent à la première catégorie. L'autre catégorie a été utilisée par le Portugal et les Pays-Bas, par exemple.

Le modèle du Home Rule du Danemark pour les îles Féroé et le Groenland est parfois qualifié de modèle de *quasi autonomie* appartenant à la seconde catégorie car il n'est ni octroyé par le biais d'un traité international, ni inscrit dans la Constitution du Danemark. Le modèle d'autonomie des Îles Féroé date de 1948 et la Constitution danoise la plus récente date de 1953. En d'autres termes, le Régime d'autonomie des Îles Féroé aurait pu être intégré à la Constitution du Danemark.

De nombreuses suppositions et hypothèses ont été avancées pour expliquer le fait que le Home Rule du Groenland n'ait pas été inclus dans la Constitution danoise. Parmi les explications avancées figure la survenue de la Guerre froide qui suscita la peur d'un enracinement du communisme dans les îles de l'Atlantique nord. Autre explication proposée: le fait que l'autonomie dans l'État du Danemark - celui-ci étant décentralisé à l'extrême - devrait être considérée comme un élément de décentralisation. Troisièmement, d'aucuns ont spéculé sur le fait que le modèle d'autonomie pourrait être plus souple, plus dynamique et tourné vers l'avenir en termes de transfert de compétences si les changements n'étaient pas inscrits dans la Constitution étant donné qu'il est difficile de la modifier. En comparaison des modèles canadiens, il a aussi été souligné que la souplesse du Home Rule groenlandais permettait de l'adapter en fonction de l'évolution de la société, alors que les modèles canadiens qui exigent une référence claire aux droits passés et à l'histoire sont, à ce titre, passésistes.

Le point faible du modèle danois tient au fait qu'il peut être contesté si le transfert des droits est irréversible ou si l'État peut les reprendre, en d'autres termes si les modèles sont une forme de gouvernement ou de gouvernance. Ainsi, l'autonomie peut-elle être reprise en cas de changement dans la décentralisation ou par décision du gouvernement? La discussion est peut-être rhétorique mais il s'agit d'une question de droit constitutionnel versus le droit des peuples en droit international. Cependant, il est extrêmement peu probable que le modèle soit rendu réversible par le Parlement danois.

Le Régime du Home Rule du Groenland étant un modèle de quasi autonomie, il n'est pas la seule exception à la définition traditionnelle de l'autonomie intérieure. Songeons par exemple à l'Accord de Dayton qui mit un terme à un conflit de 3 ans ½ entre la Serbie et la Bosnie-Herzégovine qui fit 279 000 morts en 1995. Il s'agit d'un accord très particulier fondé sur des divisions ethniques, mais doté d'une structure de gouvernement-gouvernance unique. Il devrait vraisemblablement être considéré comme un type de modèle d'autonomie, n'est-ce pas? Il semblerait qu'il existe de nouveaux modèles permettant de gérer les conflits sans passer par l'ONU et ses quelques 200 États souverains et 3500 peuples.

Du fait des changements dans la taille des États, la notion d'État souverain est devenue quelque peu hétéroclite. Après la Première Guerre mondiale, le monde comptait 51 États souverains. Après la Seconde Guerre mondiale, il n'existait plus que cinq micro-États (le Vatican, Monaco, San Marin, Andorre et l'Islande). Aujourd'hui, environ un quart des États sont des micro-États, qui reposent sur différentes combinaisons de structures de gouvernement/gouvernance. Entre la Première Guerre mondiale et aujourd'hui, de nombreux systèmes d'autonomie ont vu le jour, offrant un éventail de possibilités de structures de gouvernement/gouvernance.

Qui plus est, le système juridique des structures de gouvernement/gouvernance ne se limite plus au dispositif international institutionnalisé. De nouveaux modèles concurrents accordant la priorité aux droits de l'homme passant outre les procédures onusiennes sont en train de voir le jour. Nous l'avons constaté pendant la guerre en Iraq, lorsque les Américains ont eu Osama Bin Laden au Pakistan, à la base de Guantanamo, lors de l'intervention en Libye, etc. Toutes ces opérations ont montré qu'un veto au Conseil de Sécurité empêche d'intervenir si tous les membres ne sont pas d'accord. À partir de là, en ce qui concerne le Sahara, le règlement de la question ne saurait être retardé plus longtemps et la solution devra être particulièrement axée sur les droits de l'homme ainsi que sur un transfert des compétences au titre de l'autonomie. L'Initiative du Maroc, qui comporte un volet consacré aux droits de l'homme, répond à l'appel lancé par le Conseil de Sécurité des Nations Unies depuis 2004, demandant aux parties de coopérer pleinement entre elles et avec l'ONU afin de mettre un terme à ce différend de longue date. Les actuels défis sécuritaires dans la région, y compris le terrorisme, sont aussi un facteur clef en faveur d'un règlement rapide de la question.

L'autodétermination renvoie tant aux États qu'aux peuples (notamment autochtones). Il s'agit initialement d'un concept sociologique appliqué dans un contexte juridique donné à des sujets mal définis. Elle soulève des problèmes d'analyse (Harhoff, F. 1988). Cela dit, l'autodétermination implique de protéger les intérêts du groupe et des individus d'une institution plus puissante (État, société) en accordant des droits légaux aux individus/groupes. Les droits transférés peuvent être intérieurs et en rapport avec la culture, la religion, l'économie, l'ordre public, la politique, etc. de même qu'extérieurs et en rapport avec d'autres pays, y compris aussi avec la sécurité et l'armée. Rois, A. (1954) soulignait qu'il s'agit d'une logique que les droits transférés prévalent tant à l'intérieur du pays qu'à l'extérieur. Le système n'est toutefois pas logique en ce sens que bien que les droits soient transférés, il est normal que l'État souverain conserve les droits relatifs aux questions extérieures dans la région transférée. Il convient de mentionner que la mondialisation actuelle semble modifier la donne, ajoutant une dimension externe au transfert des droits.

Le traitement réservé aux affaires externes dans les modèles d'autonomie présente souvent un intérêt particulier, étant donné que la question est souvent cruciale pour la mise en œuvre de l'autonomie. Hannum, H. 1988, nous donne un aperçu des solutions existantes à ce problème.

Le traitement réservé aux droits économiques varie lui aussi mais, pour autant que je le sache, il n'existe aucune vue d'ensemble cohérente des solutions disponibles. Les questions les plus importantes concernent généralement la fiscalité ainsi que les droits naturels et minéraux. Les modèles d'autonomie existants présentent différentes solutions à la problématique susmentionnée.

Évolution du Régime du Home Rule du Groenland

Le Groenland était à l'origine peuplé d'Inuits et à partir de 950 par des Vikings provenant d'Islande. L'Islande était précédemment (autour de 850) peuplée de Vikings provenant de Norvège et du Danemark. Aux environs de 1400, les Vikings ont disparu du Groenland. Certains se rendirent en Amérique (Terre-Neuve) et d'autres perdirent la vie ou quittèrent le Groenland suite à ce que l'on a appelé la "petite ère glaciaire" pendant laquelle les températures chutèrent considérablement.

Dans les années 1600 et 1700, des expéditions ont été envoyées par le Roi du Danemark pour déterminer la situation au Groenland. Elles y ont trouvé des Inuits, mais aucun descendant de Vikings. C'est sur cette toile de fond de le Groenland devait devenir une

colonie danoise en 1721. Le Groenland était une région reculée. D'un point de vue économique, la pêche à la baleine et certaines fourrures présentaient un intérêt, mais le Groenland n'était pas une économie cohérente par rapport au reste du monde. Ce n'est qu'après la Seconde Guerre mondiale qu'a débuté la modernisation du Groenland.

Au Danemark, l'idée que le pays était une puissance coloniale était jugée obsolète et la tendance à l'époque était à l'assimilation constitutionnelle. Terre-Neuve devint une province du Canada, l'Alaska devint un État des États-Unis et d'anciennes colonies ont commencé à devenir des États souverains. En vertu de la nouvelle Constitution danoise de 1953, le Groenland est devenu un comté du Danemark, et le statut de colonie tel que défini au chapitre 11 du Traité de l'ONU a disparu.

Pendant les années 60, la phase d'assimilation a été suivie par un regain d'intérêt pour les droits des peuples autochtones tant aux Nations Unies qu'à l'OIT, de même que les intérêts locaux pour les revendications territoriales au Canada et en Alaska (Alaska Native Claims Settlement Act (ANCAS) à partir de 1971).

Au Danemark, une commission composée de représentants du Danemark et du Groenland a été constituée en 1973 pour trouver un modèle d'autodétermination pour le Groenland. Il en est ressorti la Home Rule Act pour le Groenland de 1979. La question la plus épineuse à régler concernait les droits tréfonciers. Le Premier ministre de l'époque (un social-démocrate) a annoncé que si le Groenland devait jouir de ces droits, il devrait quitter le Royaume du Danemark. Chez les Inuits, un nouveau parti politique fut créé - le IA (*Imuit Ataqatigiit*) - dans le but premier de transférer les droits tréfonciers et miniers au Groenland. Le texte de la Home Rule Act se lit comme suit: "Le Groenland jouit des droits miniers et tréfonciers". Il ne s'agit pas d'un concept juridique mais de la continuité du travail réalisé dans le cadre de la Home Rule Act pour mettre la question de côté pour plus tard. La Home Rule Act a été adoptée par le Parlement danois et acceptée au Groenland à une très grande majorité.

Depuis lors, la loi a été mise en œuvre avec succès. Initialement prévue de 1979 à 1989, sa mise en œuvre s'est poursuivie au-delà. Depuis le transfert, d'autres faits sont survenus qui ont confirmé la nécessité de réviser la loi. Il convient ici de mentionner tout particulièrement le fait que la Home Rule dans les Îles Féroé en 1992 englobait les droits tréfonciers au titre d'un accord avec le Danemark. La nouvelle Home Rule Act de 2009 ne s'inscrit pas dans le cadre d'une délégation de compétences susceptible d'être révoquée avec l'ouverture vers la souveraineté mais le timing doit être déterminé par les politiques du Home Rule du Groenland.

Depuis des années, le Groenland a reçu une subvention annuelle du Danemark d'un montant de DKK 3/3,5 millions (soit environ € 500 000) et cela ne devrait pas changer dans un avenir proche. Si les politiques groenlandais devaient décider que le Groenland devrait devenir un État souverain, la décision coûterait cher au pays.

Gouvernement et gouvernance du Groenland : contenu

Premièrement, le régime du Home Rule concerne une population sur un territoire. Sanders, D. (1985) a écrit : « À mon sens, aucune autonomie digne de ce nom n'est possible sans base territoriale pour la population ». Cela va totalement dans le sens des principes qui sous-tendent ce modèle danois. En d'autres termes, il ne s'agit pas d'un modèle ethnique (non pas des peuples, mais une population sur un territoire).

Deuxièmement, il s'agit théoriquement d'un modèle de délégation, mais dans la pratique et dans le Home Rule de 2009, la Loi adoptée pour le Groenland est irréversible.

Troisièmement, il englobe un éventail complet d'instruments décisionnels et un transfert de compétences dans de nombreux domaines, notamment économique, exception faite de la politique en matière de taux de change et monétaire.

Quatrièmement, il est possible de ne pas souscrire aux accords internationaux auxquels le Danemark est partie, mais la participation aux accords internationaux auxquels le Danemark n'est pas partie est limitée ; elle peut dans certains cas être négociée avec l'État danois. Il convient ici de mentionner que le Groenland a tenu un référendum en 1982, comme promis par l'État danois dans le cadre des négociations du Home Rule dans les années 70. Le résultat du référendum a été NON à 53% et le Groenland a quitté la Communauté économique européenne (CEE) en 1985 et s'est vu accorder le statut de Pays et territoires d'outre-mer (PTOM) (Le Danemark est devenu membre de l'UE en 1973).

Cinquièmement, les droits miniers et tréfonciers n'ont pas été inclus dans le Home Rule Act de 1979 pour le Groenland. Le nouvel Home Rule 2009 accorde des droits au Groenland mais pas des droits exhaustifs.

Sixièmement, le Gouvernement autonome du Groenland bénéficie d'une subvention forfaitaire tel qu'indiqué plus haut jusqu'à ce que l'exploitation des droits miniers et tréfonciers dégage un produit de loin supérieur à la subvention forfaitaire.

Septièmement, la Cour suprême se situe à Copenhague et couvre l'intégralité du Royaume du Danemark.

Huitièmement, la population vivant au Groenland élit deux membres au Parlement danois (lequel compte au total 179 membres, dont deux représentant les Îles Féroé et deux le Groenland).

Neuvièmement, le modèle de Home Rule du Groenland est pragmatique et dynamique. Des négociations sont en cours entre le Premier ministre danois et les « Premiers ministres » du Groenland et des Îles Féroé.

Les compétences transférées en 1979 comprenaient :

- 1. Organisation du Home Rule au Groenland.**
- 2. Organisation du gouvernement local.**
- 3. Taxes directes et indirectes.**
- 4. L'Église et les communautés religieuses dissidentes.**
- 5. La pêche sur le territoire, la chasse, l'agriculture et l'élevage de rènes.**
- 6. La préservation.**
- 7. L'aménagement du territoire**
- 8. La législation commerciale et en matière de concurrence, y compris la législation en matière d'hôtellerie et de restauration, la réglementation des boissons alcooliques, la réglementation des horaires d'ouverture des magasins.**
- 9. Les prestations sociales.**
- 10. Les questions portuaires.**
- 11. L'éducation et la culture, y compris la formation professionnelle.**
- 12. Les autres questions liées au commerce et au soutien aux activités économiques.**
- 13. Les services de santé.**

- 14. La réglementation des loyers et l'administration du logement.**
- 15. L'approvisionnement en marchandises.**
- 16. Le transport intérieur de personnes et de marchandises.**
- 17. La protection de l'environnement.**

En 2004 a été décidée la création d'une commission chargée de réviser le Home Rule Act. Elle a pour mandat de prendre comme point de départ le Home Rule Act de 1979 et de veiller à respecter l'équilibre des droits. Une nouvelle proposition devrait être élaborée concernant les relations entre le Danemark et le Groenland. Une autre proposition devrait être élaborée sur la manière dont le Groenland pourrait obtenir sa souveraineté à l'unanimité entre le Gouvernement danois et le Gouvernement d'autonomie intérieure du Groenland. En d'autres termes, c'est la population du Groenland qui déciderait si elle souhaite ou non la souveraineté (paragraphe 21). La nouvelle loi est entrée en vigueur en 2009.

Le transfert de souveraineté pour se faire dans trente-deux domaines. Les principaux changements apportés sont les suivants :

1. Reconnaissance des Inuits en tant que peuple.
2. La langue inuit est devenue langue officielle au côté du danois.
3. Le peuple groenlandais jouit de droits de propriété sur les ressources foncières et maritimes situées sur le territoire groenlandais.
4. La subvention forfaitaire allouée au Groenland est maintenue tant que l'économie groenlandaise n'est pas autonome.
5. Amélioration du niveau d'éducation.
6. Davantage d'influence sur la politique étrangère.
7. Nouveau transfert de responsabilités sans financement du Danemark.

La Home Rule Act du Groenland de 1979 était plus détaillée que la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones qui consiste en 46 articles et 9 sections.

La Home Rule Act du Groenland de 2009 est plus complète encore en ce qui concerne le transfert de compétences et ouvre la voie vers le statut d'État souverain.

L'expérience du Groenland à la lumière de l'Initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie pour la Région du Sahara

- Le Groenland compte quatre partis politiques et son développement politique a été stable. Les politiques groenlandais ont réussi à faire connaître leur pays sur la scène internationale. Au plan économique, la croissance du Groenland n'a pas été suffisante pour lui permettre de s'émanciper du Danemark et de se passer de ses subventions. La pêche est la principale source de revenus. L'extraction minière n'a guère contribué à l'économie. La contribution du tourisme au développement économique est relativement modeste. Le niveau d'éducation s'est amélioré. Le Groenland est devenu plus autonome dans un plus grand nombre de domaines.

- L'Initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie pour la région du Sahara se divise en 35 points répartis en trois sections :

La première concerne l'engagement du Maroc en faveur d'une solution politique définitive. Il s'agit d'un engagement ouvert et positif de parvenir à un statut d'autonomie pour le territoire, conformément aux dispositions de la Charte des Nations Unies et dans le cadre de la souveraineté marocaine, les populations du Sahara gérant leurs affaires démocratiquement et un référendum étant prévu pour se prononcer sur la proposition. Elle

garantit aussi à tous les Sahraouis sur le territoire et à l'extérieur une position privilégiée et un rôle de premier plan dans les instances et institutions, sans discrimination.

Comme dans le cas des Inuits au Groenland, les Sahraouis sont majoritaires dans la région du Sahara (représentant jusqu'à deux tiers de la population totale). Ce chiffre pourrait même augmenter avec le rapatriement de réfugiés et de la diaspora. Ceci peut être considéré comme un atout et ne devrait pas soulever de difficultés particulières en termes de droits des populations autochtones. En outre, l'intégration du statut d'autonomie dans la Constitution marocaine garantira l'irréversibilité des droits et compétences dévolus aux Sahraouis.

La principale différence tient au fait que par le passé le Sahara a été le théâtre de guerres, ce qui crée des difficultés particulières en termes de confiance et de crédibilité, lesquelles devront être surmontées pour parvenir à un résultat positif. À cet égard, les paragraphes 9 et 10 de l'Initiative marocaine en appellent à toutes les parties pour qu'elles « saisissent cette occasion d'écrire une nouvelle page dans l'histoire de la région » et insistent sur la disposition du Maroc à « s'engager dans une négociation sérieuse et constructive [...] ainsi qu'à apporter sa contribution à la création d'un climat de confiance. »

La seconde partie porte sur les éléments de base de la proposition du Maroc et précise les compétences devant être transférées. Les compétences transférées semblent proches de ce qui figure dans la Charte des Nations Unies mais moins étendues que la Home Rule Act du Groenland de 1979 et de 2009. Les relations extérieures semblent tout particulièrement plus limitées, comparées à celles du Groenland. Il convient aussi de mentionner que le Groenland dispose de son propre drapeau en vertu de la Loi de 1979, et que sur celui-ci ne figure pas la croix que l'on trouve sur les autres drapeaux des pays du nord mais on y retrouve le rouge et le blanc du drapeau danois.

La portée des compétences transférées à la région du Sahara peut être analysée à la lumière de l'histoire du Moyen Orient et de l'Afrique du nord où la culture de la décentralisation n'est guère développée. La liste de ces compétences figure au paragraphe 12 de l'Initiative marocaine et inclut :

- L'administration locale, de la police locale et des juridictions de la Région ;
- Dans le domaine économique : le développement économique, la planification régionale, l'encouragement des investissements, le commerce, l'industrie, le tourisme et l'agriculture ;
- Le budget et la fiscalité de la région ; les infrastructures : l'eau, les installations hydrauliques, l'électricité, les travaux publics et le transport ;
- Dans le domaine social : l'habitat, l'éducation, la santé, l'emploi, le sport, la sécurité et la protection sociale ;
- Les affaires culturelles, y compris la promotion du patrimoine culturel sahraoui hassani ;
- L'environnement.

En outre, le paragraphe 13 de l'Initiative contient la liste des ressources financières de la région du Sahara :

- Les impôts, taxes et contributions territoriales édictés par les organes compétents de la Région;
- Les revenus de l'exploitation des ressources naturelles affectés à la Région;
- La partie des revenus des ressources naturelles situées dans la Région et perçus par l'Etat;
- Les ressources nécessaires allouées dans le cadre de la solidarité nationale;
- Les revenus provenant du patrimoine de la Région.

Par ailleurs, la gouvernance est également liée à la structure et au fond des compétences transférées aux organes démocratiques de la Région du Sahara. À cet égard, l'Initiative marocaine insiste sur le fait que :

- Le Parlement de la Région autonome du Sahara sera composé de membres élus par les différentes tribus sahraouies, et de membres élus au suffrage universel direct par l'ensemble de la population de la Région.
- La composition du Parlement de la Région Autonome du Sahara devra comprendre une représentation féminine appropriée.
- Le pouvoir exécutif de la région autonome du Sahara sera exercé par un Chef de Gouvernement élu par le Parlement régional. Il est investi par le Roi.
- Le Chef du Gouvernement de la Région autonome du Sahara forme le gouvernement de la Région et nomme les administrateurs nécessaires pour exercer les pouvoirs qui lui sont dévolus en vertu du statut d'autonomie. Il est responsable devant le Parlement de ladite Région.
- Des juridictions peuvent être créées par le Parlement régional afin de statuer sur les litiges nés de l'application des normes édictées par les organes compétents de la Région autonome du Sahara. Leurs décisions seront rendues, en toute indépendance, au nom du Roi.
- Le Tribunal Régional Supérieur, la plus haute juridiction dans la Région autonome du Sahara, statue en dernier ressort, sur l'interprétation de la loi de la région, sans préjudice des compétences de la Cour suprême et du Conseil constitutionnel du Royaume.

La troisième section porte sur le processus d'approbation et de mise en œuvre du statut d'autonomie. L'Initiative marocaine prévoit la tenue de négociations entre les parties, une libre consultation référendaire, ainsi que l'incorporation du statut d'autonomie dans la Constitution du Maroc. Le paragraphe 27 stipule que : « Le statut d'autonomie de la Région fera l'objet de négociations et sera soumis à une Libre consultation référendaire des populations concernées. Ce référendum constitue, conformément à la légalité internationale, à la Charte des Nations Unies et aux résolutions de l'Assemblée Générale et du Conseil de Sécurité, le libre exercice, par ces populations, de leur droit à l'autodétermination. »

Conformément au paragraphe 29 « De surcroît, la Constitution marocaine sera révisée, le statut d'autonomie y sera incorporé comme gage de sa stabilité et de sa place particulière dans l'ordonnement juridique national. » Le paragraphe 31 ajoute que « ... le Royaume adoptera notamment une amnistie générale excluant toutes poursuites, arrestation, détention, emprisonnement ou intimidation de quelque nature que ce soit, fondées sur des faits objet de l'amnistie. » Ce paragraphe confirme encore que le point de départ est loin de celui du Groenland et de son Home Rule. Qui plus est, selon le paragraphe 25, « Les populations de la Région bénéficieront de toutes les garanties qu'apporte la Constitution marocaine en matière de droits de l'Homme tels qu'ils sont universellement reconnus. » Comme l'a conclu le Séminaire organisé à Dakhla en 2011 sur la démocratie et les droits de l'homme dans l'Initiative marocaine, cette proposition doit être examinée à la lumière de la dynamique politique actuelle en faveur d'une amélioration de la démocratie et de l'État de droit au Maroc.

Il est également positif de constater que l'Initiative reconnaît la nécessité de parvenir à une solution politique mutuellement acceptable et que seules des négociations permettront d'y parvenir. Le succès de la proposition du Maroc dépendra donc de la capacité des parties à entamer des négociations de bonne foi et dans un esprit de compromis et de réalisme. Une solution mutuelle acceptable à ce différend permettrait au Maghreb de devenir une région pacifique et favoriserait son intégration économique.

Reste aux négociateurs à déployer toutes leurs aptitudes et compétences pour instaurer la confiance et la crédibilité requises, ce qui a été fait des années durant dans le cas du Groenland.

Références

- Archer, C. (1996): "The Nordic Area as a Zone of Peace", *Journal of Peace Research*, vol. 33 (4), pp. 451-467
- Archer, C. (2003): "Introduction" in *The Nordic Peace* edited by Archer C. and Joenniemi, P., Ashgate Publishing Limited, Aldershot, UK
- Harhoff, F. (1988): "Constitutional and International legal Aspects of Aboriginal Rights", *Nordic Journal of International Law*, Special issue on the Small Nations of the North, vol. 57, 1988 pp. 289- 295
- Hannum, H.: "The Foreign Affairs Powers of Autonomous Regions", *Nordic Journal of International Law*, Special issue on the Small Nations of the North, vol. 57, 1988 pp. 273-289
- Kacowicz, A. M. (1995): "Explaining Zones of Peace: Democracies in Satisfied Powers?" *Journal of Peace Research*, vol. 32 (3), pp.263-276
- Lyck, L. (2003): "The Faroe Islands: The Birth of a New Microstate?" in *The Nordic Peace* edited by Archer C. and Joenniemi, P., Ashgate Publishing Limited, Aldershot, UK
- Lyck, L. (2003): "Greenland and the Challenges for the Danish Realm", in *The Nordic Peace* edited by Archer C. and Joenniemi, P., Ashgate Publishing Limited, Aldershot, UK
- Roos, A. (1954): "Studiebog i Folkeret", København
- Ross, A. "Dansk forfatningsret", Nyt Nordisk Forlag, Copenhagen, 1966
- Sanders, D. (1986): "Is Autonomy a Principle of International Law? *Nordic Journal of International Law* 55(1-2):pp. 17-21
- The Greenland Home Rule Act 1979 and 2009
- Nations Unies, Document S/2007/206 of 13 April 2007: Moroccan Initiative for Negotiating an Autonomy Statute for the Sahara Region (disponible à l'adresse : <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFC9B-6D27-4E9C-8CD3-CFE6FF9%7D/MINERSO%2007206.pdf>)
- Démocratie et droits de l'homme dans l'Initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie pour la Région du Sahara", Séminaire international, Dakhla, 21-22 février, 2011.