

L'AUTONOMIE TERRITORIALE AU SERVICE DU RÈGLEMENT DES CONFLITS - FONCTIONNE-T-ELLE ?

CLES DU SUCCES DE L'AUTONOMIE TERRITORIALE : THEORIE ET PRATIQUE, ET CONCLUSION POUR LA REGION DU SAHARA MAROCAIN

THOMAS BENEDIKTER¹

Table des matières

- 1) Introduction
- 2) L'autonomie au service du règlement des conflits : vue d'ensemble
- 3) Quelques enseignements des autonomies territoriales européennes
- 4) Clés du succès et échecs des dispositifs d'autonomie
- 5) L'Initiative marocaine pour la Région du Sahara et les ingrédients de base du succès d'un dispositif d'autonomie

Chapitre 1

Introduction

En avril 2007, le Royaume du Maroc soumettait au Secrétaire général des Nations Unies, Ban Ki-Moon, sa proposition d'accorder une autonomie substantielle à ses provinces du Sud - la Région du Sahara (ancienne colonie espagnole) - baptisée « Initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie de la Région du Sahara ». Si le différend régional dont sont saisies les Nations Unies reste pendant, le Maroc aimerait parvenir à un compromis, fondé sur une autonomie territoriale élargie pour la Région du Sahara, tout en préservant la souveraineté du Maroc et l'unité de l'État. Bien qu'au travers de cette initiative le Maroc vise à satisfaire des normes élevées d'autonomie régionale et de protection des minorités, il serait utile de comparer le dispositif d'autonomie proposé, sur la base du projet de statut d'autonomie, afin d'évaluer son potentiel de règlement du conflit entre la population autochtone et l'État du Maroc pour garantir la paix, la stabilité, l'autonomie et le respect des droits individuels et collectifs de la personne dans la région concernée.

Nombre de questions ont été soulevées en ce qui concerne la faisabilité de l'autonomie territoriale dans le système politique actuel du Maroc. Si le Polisario, le mouvement pour l'indépendance du Sahara occidental, est catégoriquement opposé à la proposition d'autonomie, certaines puissances occidentales telles que les États-Unis, la France et d'autres pays membres de l'Union européenne (UE) sont favorables au plan d'autonomie pour la Région du Sahara, et ce afin de parvenir à un règlement pacifique permanent de ce conflit vieux de 44 ans. Il n'en demeure pas moins qu'un certain nombre d'experts ont fait part de leur scepticisme quant à la faisabilité et au bien-fondé de la proposition d'autonomie.² D'autres analystes insistent pour dire qu'avant d'accorder l'autonomie territoriale « *l'État de droit et le plein respect des droits de la personne, largement considérés comme la clé du bon fonctionnement des régions autonomes, devraient être garantis avant toute chose* ». ³ Nous ne devons pas oublier, par principe, qu'une autonomie digne de ce nom n'est possible que dans un contexte de démocratie politique et de primauté du droit, impliquant avant tout un pouvoir judiciaire indépendant et une répartition horizontale des pouvoirs. En bref : une autonomie réelle n'est possible qu'en démocratie tant dans la région autonome concernée que dans le reste du pays. Les récentes avancées du Royaume du Maroc vers une démocratie parlementaire pluraliste basée sur les normes internationales et la primauté du droit, à tous les niveaux de gouvernement contribuent à créer un

¹ Fondateur et directeur, South Tyron's Centre for Political Studies and Civic Education POLITIS.

² Exemples: Stephen Zunes et Jacob Mundy (2010), *Western Sahara: War, Nationalism and Conflict Irresolution*, New York, Syracuse University Press; International Crisis Group, « Western Sahara: out of the impasse », *Middle East/North Africa Report* n°66, juin 2011.

³ Anna Khakee, « The Western Saharan autonomy proposal and political reform in Morocco », dans: *NOREF Report*, juin 2011, p.1.

environnement propice à l'instauration couronnée de succès d'une autonomie territoriale dans sa Région du Sahara.

Dans le présent exposé sont employés les termes « réussite ou échec » de l'autonomie territoriale considérée comme un dispositif de partage vertical des pouvoirs entre l'État central et un ou plusieurs territoires relevant de sa compétence pour régler un conflit entre ces acteurs. L'autonomie territoriale ayant été largement testée depuis près de 100 ans, il est possible de recenser les critères de réussite, sur la base de données empiriques provenant d'une soixantaine de cas dans 20 pays du monde. Si certains dispositifs d'autonomie ont échoué pour des raisons diverses, la plus grande partie des régions autonomes jamais créées continuent de fonctionner, certaines suffisamment bien, d'autres un peu moins. Certaines régions autonomes n'ont d'autonomie que le nom; d'autres communautés précédemment autonomes ont démocratiquement décidé d'opter pour un autre statut constitutionnel, certains cas d'autonomie territoriale n'ayant, à long terme, pas permis de satisfaire aux aspirations des populations concernées.

Le présent exposé vise à résumer les principaux critères de réussite de l'autonomie, avant de brièvement analyser, à l'aune de ces critères, les chances de succès de l'Initiative marocaine pour l'autonomie de la Région du Sahara. Mais nous commenceront par une vue d'ensemble de l'évolution la plus récente du monde des « territoires autonomes » et par quelques enseignements tirés de l'application de l'autonomie territoriale sous l'angle de la réussite ou de l'échec des dispositifs d'autonomie.

Chapitre 2

L'autonomie au service du règlement des conflits : vue d'ensemble

L'autonomie territoriale est censée être un dispositif à même de résoudre les conflits entre les gouvernementaux centraux et les communautés ethniques différentes de la population majoritaire au pouvoir, intégrées de manière homogène dans leur région d'origine. Ces communautés peuvent aussi être des minorités ethnolinguistiques, des nations (peuples) plus petites, des peuples ou des communautés autochtones définis sur la seule base de leur localisation géographique par rapport au reste du pays ou leur histoire propre, différente de celle du reste du pays. L'autonomie est un mécanisme de partage vertical du pouvoir destiné à régler un conflit interne, à décentraliser le pouvoir étatique et à donner sa place à une identité ethnique ou régionale distincte. À la base du dispositif d'autonomie se trouve la plupart du temps un groupe ethnique homogène considérant son territoire comme une entité distincte mais respectant l'intention de l'État d'éviter une division de son territoire. Aujourd'hui, de par le monde, 58 régions ou entités infra-étatiques, peuvent être qualifiées de dispositifs d'autonomie territoriale modernes en application des critères fondés sur la démocratie et l'État de droit.⁴

Les conflits ethniques ont, de tous temps, débouché sur des cercles vicieux : insurrection violente, répression étatique, violation des droits de la personne et persécutions massives, populations traumatisées, démocratie mise à mal, libertés restreintes ou abolies. Comme l'écrivaient Ghai et Woodman, « *les pays confrontés à des conflits ethniques réalisent rarement leur potentiel économique. Les conflits font fuir les investisseurs, les capitaux nationaux et la jeunesse locale qualifiée désireuse de créer de nouvelles entreprises, les personnes qualifiées et éduquées émigrent, le niveau d'éducation baisse, une grande partie des recettes publiques est gaspillée pour assurer la sécurité et acheter des armes.* »⁵ L'autonomie a permis de régler des conflits (militaires aussi) tels que ceux de Bougainville (Papouasie Nouvelle Guinée), de Mindanao (Philippines), d'Aceh (Indonésie), du Pays basque (Espagne), du Kurdistan (Irak), de la Côte atlantique du Nicaragua, d'Irlande du Nord, du Bodoland (Inde), etc.

⁴ Thomas Benedikter (2010), *The World's Modern Autonomy Systems*, EURAC Bozen (téléchargé sur Internet), et Thomas Benedikter (ed., 2009), *Solving Ethnic Conflict through Self-Government*, EURAC Bozen (téléchargé sur Internet).

⁵ Yash Ghai et Sophia Woodman (2013), *Practising Self-Government, A Comparative Study of Autonomous Regions*, Cambridge University Press, p. 451.

C'est en Europe que l'on trouve encore le plus grand nombre de dispositifs d'autonomie opérationnels (38 régions concernées sur 58 à l'échelle mondiale), et dans la plupart des cas l'autonomie s'est avérée un moyen de régler des conflits ethniques et entre le centre et ses régions. Dans certains pays, l'autonomie territoriale n'a pas découlé de conflits ethniques mais visait simplement à consolider le partage vertical du pouvoir entre l'État central et la région concernée. Comme dans le cas de systèmes fédéraux, l'autonomie permet ici davantage d'autonomie régionale démocratique, mais limitée à une ou plusieurs unités infra-étatiques. Dans les paragraphes ci-après nous passerons brièvement en revue les autonomies actuellement opérationnelles de par le monde.

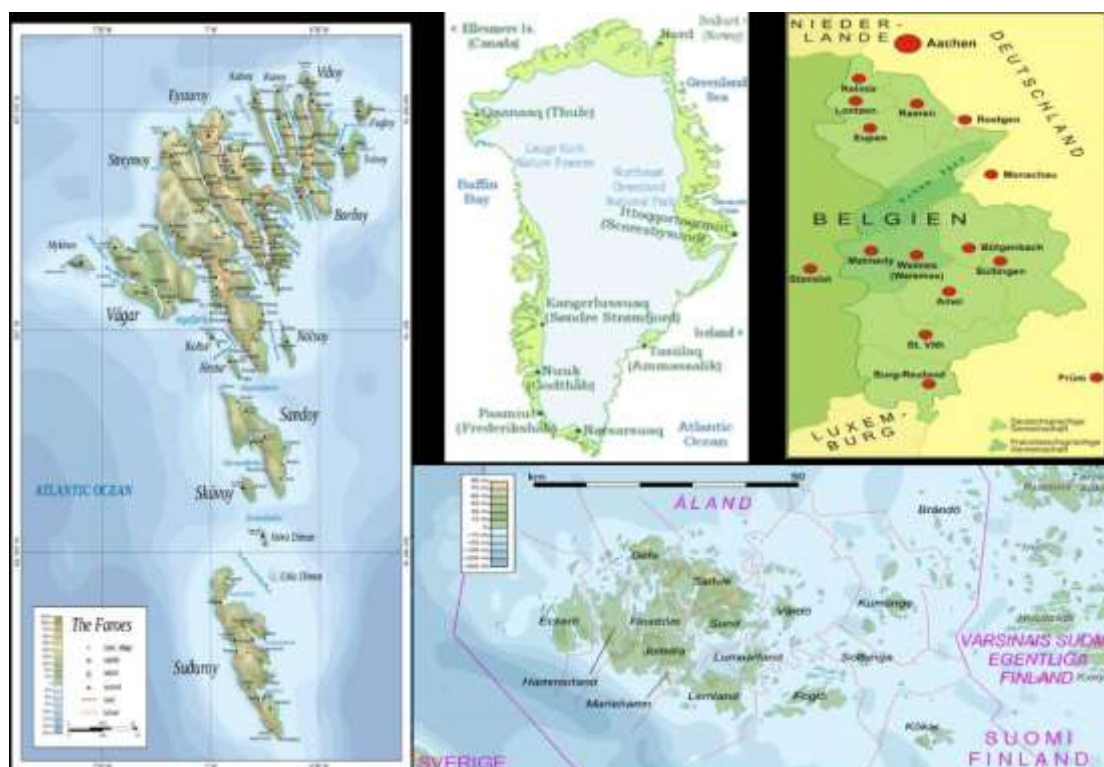
- En **Italie**, les cinq régions dotées d'un statut d'autonomie spéciale (Trentin-Sud Tyrol, Vallée d'Aoste, Frioul Vénétie Julienne, Sardaigne, et Sicile), créées en 1948, sont depuis 2001 habilitées à réformer leur statut d'autonomie au travers de procédures participatives, mais ces régions n'en ont pour l'instant rien fait. La priorité est, de fait, accordée à l'élargissement des pouvoirs autonomes de trois régions du Nord de l'Italie dotées d'un statut ordinaire (Lombardie, Vénétie, Emilie-Romagne), pour passer d'un système d'États régionaux symétriques à un « système d'autonomies différenciées ». Ce processus ne résulte pas d'un conflit ethnique ou de revendications de communautés minoritaires, mais de la volonté omniprésente des régions du Nord plus riches au plan économique d'exercer d'avantage de contrôle sur les ressources publiques.



- En **Espagne**, seul État entièrement constitué de communautés autonomes (et de deux enclaves autonomes en territoire marocain), l'élément le plus marquant de ces dernières années a été la tentative d'autodétermination nationale de la Catalogne qui s'est couronnée par le référendum populaire du 3 octobre 2017. N'oublions pas une des principales raisons ayant mené à ce processus de sécession : bien qu'en 2006 un nouveau statut d'autonomie a été adopté d'abord par le Parlement catalan, puis par son électorat, en 2010 des aspects essentiels de ce nouveau statut ont été annulés par la Cour constitutionnelle espagnole, poussant les grandes formations politiques de Catalogne sur la voie de la sécession. L'autonomie territoriale, en tant que principe recteur de l'organisation interne de l'État espagnol n'a toutefois pas été remise en cause et demeure le socle largement accepté du partage du pouvoir pour les 15 communautés autonomes restantes.

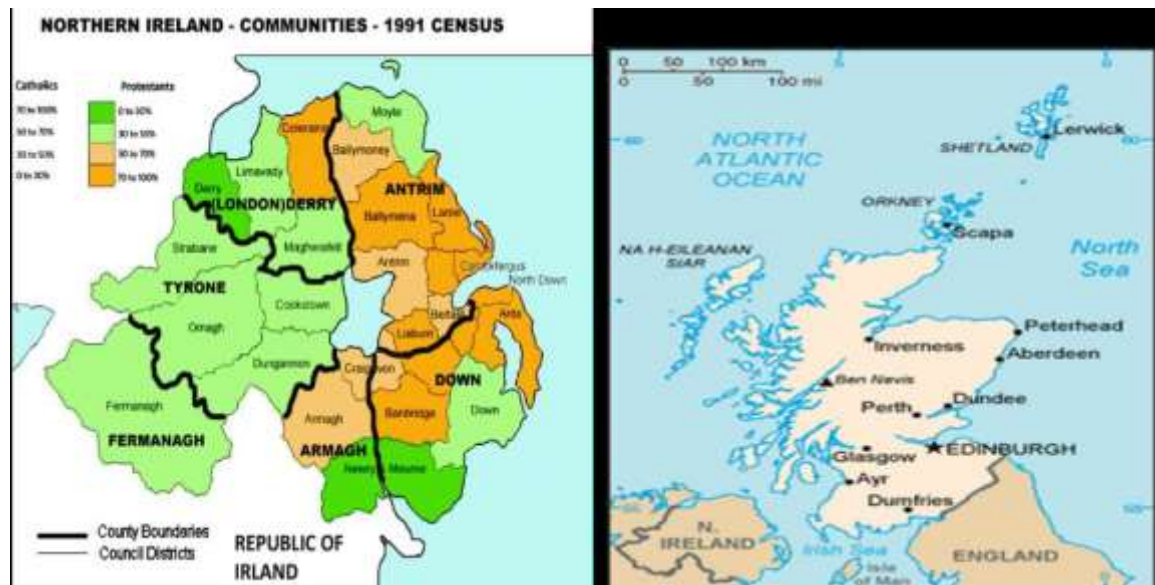


- En **Belgique** (Communauté germanophone, partie de la Wallonie), en **Finlande** (Îles Åland), au **Portugal** (Madère et les Açores) et au **Danemark** (îles Féroé et Groenland), l'autonomie fonctionne sans heurts et sans aucune tension entre l'État central et l'entité autonome concernée.



- Il n'en va pas de même au **Royaume-Uni**. En septembre 2014, l'Ecosse autonome a organisé un référendum populaire sur la question de savoir s'il fallait devenir un État indépendant ou s'en tenir à l'autonomie. Là encore, comme en Espagne, nous ne saurions y voir un échec de l'autonomie, mais plutôt l'expression démocratique des aspirations profondes du peuple écossais de recouvrer son statut d'État après plus de 300 ans sous autorité britannique. La majorité des électeurs ayant préféré l'autonomie, et le référendum ayant abouti à de nouveaux efforts destinés à élargir l'autonomie, une autonomie digne de ce nom l'a finalement emporté. En Irlande du Nord, l'autonomie est liée à un arrangement consociatif complexe entre les deux communautés (catholiques et protestants), un défi permanent pour les partis politiques concernés. Si disposer en toile de fond de l'Union européenne pour toutes les solutions basées

sur l'autonomie au sein de l'Union est utile, la sortie du Royaume-Uni de l'UE (Brexit) est source de problèmes majeurs pour l'Irlande du Nord. Ceci nous rappelle l'importance d'un État-parent, de la coopération transfrontières et de l'intégration internationale ainsi que des arrangements consociatifs entre des groupes ethniques différents au sein de dispositifs d'autonomie, des facteurs de réussite sur lesquels nous insisterons aux chapitres 3 et 4.



- En **France**, l'autonomie territoriale a récemment gagné du terrain dans deux régions dotées d'un statut juridique et politique différent : la Corse et la Nouvelle Calédonie. Cette dernière a tenu un référendum populaire sur l'indépendance en décembre 2018, lequel offrait clairement l'option de la sécession. La majorité des Néo-Calédoniens a préféré conserver son statut de « collectivité d'outre-mer » autonome. En Corse, depuis la victoire aux élections de 2015 du front politique pour l'autonomie, de nouvelles négociations politiques ont été lancées afin d'élargir l'autonomie accordée à l'île. La sécession n'est plus à l'ordre du jour, ses partisans étant marginalisés.



- En **Serbie**, aucune tension ou revers majeur n'est signalé en Voïvodine, bien que la région connaisse des problèmes en lien avec l'économie et les finances publiques de la Serbie.

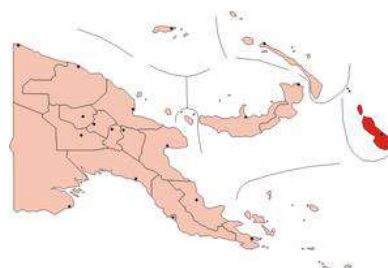
- En **Moldavie**, la Gagaouzie, seule région autonome du pays (155 000 habitants), a vu le jour en 1994 et est consacrée dans la constitution nationale. En 2014, la Gagaouzie a elle aussi commencé à revendiquer l'indépendance. Sans le consentement du gouvernement central de la Moldavie, un référendum fut organisé le 2 février 2014. Quelque 98,4 % des électeurs ont voté pour une relation plus étroite avec la Russie et les pays membres de la Communauté des États indépendants (CEI). Le statut d'autonomie de la Gagaouzie lui confère le droit à l'autodétermination dès lors que la Moldavie ne serait plus un État indépendant. Dans le cadre du même référendum, 97,2 % des Gagaouzes ont opposé un veto à des relations plus étroites avec l'UE. En 2009, la Moldavie a bénéficié du programme « Partenariat oriental » de l'UE. Le référendum a été déclaré illégal et en violation de la Constitution.



- D'un autre côté, dans certains autres pays d'**Europe de l'Est** et de la région du **Caucase**, l'autonomie territoriale est à l'ordre du jour pour régler un conflit ethnique de longue date, mais elle ne s'est pas encore matérialisée. Dans certains cas, les territoires ont fait sécession par des moyens violents et se sont autoproclamés « républiques indépendantes » pour ainsi dire uniquement reconnues par la Russie (Abkhazie et Ossétie du Sud en **Géorgie**, et Transnistrie au **Moldavie**). Bien que l'autonomie ait été proposée par leurs anciens États, cette solution a été rejetée par les États sécessionnistes. Depuis près de 20 ans, la **Roumanie** rejette chacune des requêtes de son importante minoritaire ethnique hongroise de Transylvanie souhaitant l'autonomie territoriale pour ce que l'on a appelé le « Pays sicule ». Il s'agit actuellement du conflit le plus critique sur l'autonomie territoriale au sein de l'UE.
- L'autonomie concerne aussi l'**Amérique latine**, où elle n'est pas correctement mise en œuvre dans les deux régions autonomes du **Nicaragua**, la « Côte Atlantique Nord » et la « Côte Atlantique Sud ». À l'inverse, au **Chili**, une importante communauté ethnique appartenant au peuple autochtone Mapuche exige l'autonomie territoriale pour sa région, Wallmapu, située au centre du pays, à ce jour sans succès.
- En **Afrique**, en dépit de plusieurs crises graves sur fond de diversité et de conflit ethniques, un système moderne d'autonomie territoriale fonctionne actuellement mais uniquement à Zanzibar (**Tanzanie**). Un autre est envisagé pour la Région du Sahara au **Maroc** pour parvenir à une solution stable et pacifique.



- L'évolution de l'autonomie territoriale en **Asie** apparaît plus contradictoire. D'un côté, dans certains cas l'autonomie territoriale est non seulement profondément ancrée dans la constitution du pays et acceptée par la population concernée (Aceh, **Indonésie**), mais la Région autonome Bangsamoro (**Philippines**) s'étend même actuellement à une zone beaucoup plus vaste englobant tous les territoires habités par une majorité de Musulmans (d'où son nom précédent de « Région autonome en Mindanao musulmane, ARMM »). D'un autre côté, les tentatives de résoudre le conflit armé qui oppose de longue date le gouvernement central de la **Thaïlande** à la majorité musulmane de la région Pattani dans le Sud par le biais d'une autonomie territoriale sont à ce jour restées vaines. Sur l'île de Bougainville, une région autonome de la **Papouasie Nouvelle Guinée**, en 2020 un référendum populaire sur une possible indépendance sera organisé conformément au statut d'autonomie de 2002. La sécession était aussi le problème dans la Région autonome du Kurdistan en **Irak**, où un référendum sur l'indépendance a été organisé en octobre 2017. Bien que plus de 90 % des électeurs ont été favorables à cette solution, l'opération s'est avérée un échec, l'État irakien pas plus que les acteurs internationaux n'ayant reconnu le processus. L'autonomie est aussi un problème dans la **Syrie** de l'après-guerre, la Fédération du Rojava de Syrie du Nord, une communauté multiethnique, pluraliste et multireligieuse principalement habitée par le peuple Kurde, s'efforce d'obtenir la démocratie territoriale dans le cadre d'une nouvelle constitution démocratique, fédérale et laïque.





L'autonomie territoriale dans les pays de l'ANASE : Bangsamoro (Philippines), Aceh et Papouasie (Indonésie), Pattani (Thaïlande, restant à instaurer). En Océanie : Bougainville (Papouasie-Nouvelle-Guinée).

S'agissant des efforts déployés pour parvenir à l'autodétermination et à la sécession dans diverses régions autonomes, souvent l'objection soulevée porte sur le fait que l'autonomie plutôt qu'une solution stable serait un pas en avant sur la voie de la sécession. Cette évolution vers l'autodétermination démocratique ne doit pas être considérée comme traumatisante, et ce pour deux raisons.

Tout d'abord, tout au long de l'histoire, les processus d'autonomie ont souvent contribué à transformer une lutte armée violente en une confrontation politique pacifique. Même les branches violentes des mouvements d'autodétermination, comme l'ETA au Pays basque, les groupes radicaux en Corse, et l'IRA en Irlande du Nord, ont renoncé à la confrontation violente lorsque des formes avancées d'autonomie ont été mises sur la table des négociations. Dans ces cas-là, l'insurrection violente prolongée a fini par prendre le chemin d'un compromis sous la forme de l'autonomie, parfois soutenue par un État parent. Il semblerait qu'un nombre croissant d'États admettent que l'autonomie peut servir à intégrer les minorités nationales dans l'État et à stabiliser le conflit dans des situations qui, dans le cas contraire, pourraient fort bien échapper à tout contrôle. Ce fut aussi le cas à Bougainville, Aceh, à Mindanao, Bodoland (Inde), et au Nicaragua (Côte Atlantique).

Deuxièmement, dans la plupart des dispositifs d'autonomie territoriale modernes qui fonctionnent actuellement, aucun mouvement sécessionniste réellement sérieux n'est encore présent. Lorsque l'autonomie est instaurée et respectée par l'État central, que les ressources qui lui sont allouées sont suffisantes, qu'elle prend la forme d'un cadre juridique et est régie avec suffisamment de respect consociatif et en assurant la protection des minorités, en général les revendications sécessionnistes n'ont pas de prise.

Chapitre 3

Quelques enseignements des autonomies territoriales européennes

3.1. Enseignements pratiques

L'autonomie territoriale moderne fonctionne actuellement dans au moins 58 régions de 19 pays, moyennant des degrés variables d'autonomie, une portée et une profondeur d'autonomie différentes vis-à-vis de l'État central. Trente-huit de ces régions se situent en Europe. Conjugée à d'autres formes d'autonomie (l'autonomie culturelle, par exemple), l'autonomie territoriale s'est avérée receler un fort potentiel de règlement des conflits et de protection des minorités. Quels sont les enseignements qui peuvent être tirés de l'autonomie territoriale en Europe ? Pour comparer ces expériences, nous devons partir des objectifs premiers de chaque dispositif d'autonomie territoriale et des règlements connexes. Afin de mesurer l'efficacité et la qualité de tous ces règlements, nous aurions besoin d'un ensemble d'indicateurs complexes, lesquels peuvent difficilement faire l'objet d'une évaluation

empirique. Ce que nous pouvons faire, c'est jauger de la réussite d'un dispositif d'autonomie à l'aune de ses objectifs principaux.⁶

La plupart des statuts d'autonomie sont conçus sur mesure en fonction du contexte politique dans la région ou la communauté concernée, leur point commun étant qu'ils ont pour objectif l'autonomie régionale. Plus concrètement : un règlement adapté à la communauté germanophone de Belgique ne suffira peut-être pas au Groenland ou au Sud Tyrol. Une disposition ayant eu des effets positifs à Åland ne conviendra peut-être pas à la Vallée d'Aoste en Italie, les besoins et les préférences de la population pouvant être très différents. En réalité, dans la plupart des cas, l'autonomie territoriale devait tendre vers deux ou trois objectifs similaires, à savoir l'octroi de l'autonomie dans une région donnée, la protection des minorités nationales vivant dans une région donnée, et garantir une relation durable, pacifique et basée sur la coopération entre un territoire et l'État central. Outre le conflit entre l'État central et la région dotée de ou demandant l'autonomie, cette autonomie doit souvent relever un double défi démocratique : assurer la protection de la minorité nationale sur ses terres originelles, tout en lui donnant d'avantage de pouvoir décisionnel et en incluant dans le même temps dans le dispositif d'autonomie tous les groupes vivant dans la région. L'autonomie territoriale devrait bénéficier à l'ensemble de la communauté régionale, pas uniquement à une partie de la population.

En fonction des circonstances et de la situation dans une région ou au sein de minorités nationales, chaque dispositif d'autonomie en Europe offre une « architecture » particulière et un mécanisme garantissant la participation, le règlement des conflits, le partage du pouvoir, la protection des minorités, et la stabilité.⁷ Ces autonomies ne sont pas gravées dans le marbre, elles font l'objet de réformes dynamiques, sont corrigées et se transforment. Elles se doivent, par définition, d'être dynamiques, de faire la place à de nouvelles réponses au service d'une société en développement. Par ailleurs, certains éléments et conditions se sont avérés des facteurs de réussite essentiels. Les nouveaux projets d'autonomie et les négociations y-relatives doivent en tenir compte, éviter de répéter les erreurs néfastes commises dans certains cas et opter pour les modalités offrant le plus de chances de mener à une solution couronnée de succès.

En gardant à l'esprit ces données de base sur les dispositifs d'autonomie qui fonctionnent, nous pouvons tirer quelques enseignements des expériences européennes :

1. Les autonomies n'ont pas été un simple acte de dévolution des pouvoirs publics. Établir, asseoir et modifier l'autonomie a exigé un réel processus de négociations et un consensus constitutionnel. Des négociations entre des représentants politiques de la population régionale concernée et le gouvernement central ont été nécessaires.

2. L'autonomie est un processus ouvert, dynamique, mais irréversible, qui doit impliquer au moins trois acteurs : les représentants des minorités nationales, le gouvernement central, et les représentants des autres groupes vivant sur le territoire autonome. Un juste équilibre doit être trouvé entre tous leurs intérêts, en accordant un rôle de taille à la société civile et aux médias pour bâtir une culture de responsabilité commune partagée au service de la cohabitation pacifique.

3. Des fonctions et des pouvoirs aussi complets que possibles devraient être accordés aux institutions locales pour leur offrir un réel potentiel d'autonomie. Des attributions suffisantes donnent un sens à l'autonomie et devraient englober les pouvoirs législatifs, exécutifs et judiciaires, lesquels doivent être transférés sans aucune ambiguïté. Lorsque les pouvoirs autonomes sont trop faibles, les tensions avec l'État central demeurent vives.

⁶ Nous pouvons néanmoins définir sur un plan théorique les « éléments fonctionnels » constitutifs a minima de toute autonomie territoriale et la réglementation optimale de ces éléments fonctionnels afin d'intégrer les intérêts des différentes parties au conflit.

⁷ Ceci vaut pour l'Italie avec ses cinq « Régions dotées d'un statut spécial » et pour le Royaume-Uni avec ses trois « pays » autonomes, le Pays de Galles, l'Écosse et l'Irlande du Nord. Mais cela vaut aussi pour l'Espagne où les 17 statuts d'autonomie présentent quelques spécificités et relèvent d'une catégorie différente d'autonomie plus ou moins avancée.

4. L'autonomie pourrait offrir le cadre institutionnel nécessaire aux cultures et aux langues minoritaires dans la mesure où les institutions régionales sont dotées des pouvoirs et des moyens nécessaires au plan culturel, surtout dans le domaine de l'éducation, de la culture et des médias.

5. Mettre en œuvre l'autonomie prend du temps. Un plan de mise en œuvre doit être intégré au processus de règlement du conflit. L'exercice peut s'avérer très technique et de longue haleine.

6. L'autonomie doit être réellement enracinée, si ce n'est au plan international ou bilatéral, au moins dans la constitution, pour éviter qu'elle ne soit exposée aux aléas de l'évolution des majorités politiques au parlement central.

7. L'entité autonome doit bénéficier d'un système de financement solide et de dispositions suffisantes pour maîtriser les ressources économiques locales, et ce afin de garantir le développement social et économique de la région. Dans le cas contraire, l'autonomie reste lettre morte.

8. Dans la région autonome, en particulier lorsque plusieurs groupes ethniques partagent la même région, des arrangements consociatifs sont nécessaires pour accorder à tous les groupes concernés vivant sur le même territoire un accès et une participation au pouvoir.

9. L'intégration régionale, la coopération transfrontière avec les États parents ou l'intégration à des organisations régionales supranationales ont été d'une utilité indéniable pour parvenir à des solutions d'autonomie. Qui plus est, en Europe, il existe sept formes de participation des entités autonomes aux organisations internationales, ce qui leur permet d'exercer leur influence lorsque le territoire est concerné.

10. Pour assurer le bon fonctionnement de l'autonomie et en cas de chevauchement des pouvoirs de l'État et de l'entité autonome, des « instances neutres » de médiation et d'arbitrage sont nécessaires, ou alors un mécanisme de règlement des conflits efficace. La Cour constitutionnelle ou la Cour suprême d'un État peut assumer ces fonctions, ou même différents types de commissions conjointes composées d'un nombre égal de membres de l'État central et de la région autonome. C'est le cas dans plusieurs États européens.

S'il est un enseignement de poids qui peut être tiré de ce qui précède, c'est que l'autonomie moderne authentique est un arrangement viable permettant de prévenir l'escalade et un possible conflit de sécession. Mais l'autonomie, tel que cela a été rappelé de manière récurrente, ne peut être considérée comme la *panacée* ou une solution intemporelle, capable de régler d'un coup d'un seul tous les problèmes des minorités nationales ou ethniques. L'autonomie territoriale devrait plutôt être considérée comme un instrument de protection et d'émancipation effectives des minorités, permettant de garantir leur égalité en politique et dans l'économie et de minimiser les risques de biais, de marginalisation et d'exclusion.

L'étude des principaux exemples historiques d'autonomie territoriale fait apparaître que l'autonomie n'a pas mis à mal l'intégrité territoriale. La demande de sécession et les mouvements visant concrètement la sécession sont apparus principalement lorsque l'autonomie a été soit niée soit tronquée (Ossétie du Sud, Abkhazie, Érythrée, Kosovo, Kurdistan irakien, Eelam tamoul, Soudan du Sud, région du Donbass (Ukraine). Les mouvements sécessionnistes sont forts dans ces régions où soit l'autonomie digne de ce nom n'est pas assurée, soit les promesses d'autonomie n'ont pas été respectées par l'État.

En effet, à la lumière des expériences menées de par le monde, l'autonomie peut être considérée comme une solution bénéfique pour toutes les parties :

« Un dispositif d'autonomie ne doit pas être considéré comme un jeu à somme nulle dans le cadre duquel attribuer une compétence à une unité autonome revient à diminuer les compétences et le pouvoir du gouvernement central, réduisant ainsi l'efficacité de l'appareil étatique. Bien au contraire, considérés sous le prisme de l'efficacité de l'appareil étatique en termes de retombées démocratiques, de bonne gouvernance et de droits de la personne, ainsi

que de maximisation du bien-être de l'ensemble de la population d'un État, les dispositifs d'autonomie s'avèrent être de puissants instruments de préservation de ces valeurs. »⁸

3.2 Facteurs de réussite d'un point de vue analytique

Quelles sont les conditions *sine qua non* de la réussite durable d'un statut d'autonomie ? Certains experts⁹ citent sa pérennité, d'autres suggèrent une liste de critères essentiels allant des facteurs permettant de mesurer la stabilité politique, jusqu'aux facteurs de performance sociale et économique de la région en question. Outre cette évaluation détaillée des résultats des systèmes d'autonomie, généralement le dispositif d'autonomie doit réunir certains critères en lien direct avec le but premier du dispositif en question¹⁰ :

- L'autonomie est-elle suffisante ?
- L'identité ethnique et culturelle d'une minorité nationale est-elle préservée ?
- Un conflit violent avec l'État central a-t-il pris fin et l'unité de l'État a-t-elle été préservée ?
- La cohabitation pacifique entre plusieurs groupes ethniques de la région concernée a-t-elle été facilitée ?
- Tous les citoyens bénéficient-ils des mêmes chances, quelle que soit leur origine ethnique ?

Tous ces critères généraux doivent être transformés en catégories empiriques. Andi Gross¹¹, dans son rapport au Conseil de l'Europe, dresse la liste des facteurs de réussite :

- **Une structure juridique** : l'histoire nous montre que si le tracé du territoire concerné est clairement établi et sa dimension culturelle clairement définie, il est plus facile de légitimer l'octroi de l'autonomie.
- **Aspects géopolitiques et démographiques** : la distance entre la région autonome et le gouvernement central, ou leur proximité, peut déterminer la relation politique entre les deux niveaux de gouvernement. Les éléments clés sont le nombre et la taille des groupes ethniques composant la population de la région, leur relation entre eux et le gouvernement central et la relation entre les minorités et la population majoritaire de l'État.
- **Aspects politiques et institutionnels** : la réussite du dispositif d'autonomie dépend de plusieurs conditions politiques, telles la qualité de la relation entre l'entité, l'État et les États voisins, et les règlements clairs régissant les pouvoirs des autorités centrales et de ces entités. Si la région et l'État central partagent les mêmes aspirations, l'État central accordera des pouvoirs plus larges.
- **Aspects sociaux, financiers et institutionnels** : des ressources matérielles et financières adéquates sont nécessaires pour permettre aux entités autonomes d'exécuter leurs compétences autonomes.
- **Aspects culturels** : lorsque les membres d'une minorité d'une entité donnée représentent une partie substantielle de la population qui mérite une protection particulière, des mesures appropriées devraient être prises pour préserver leur identité.
- **Respect des droits de la personne et des minorités** : cette question joue un rôle des plus importants dans les dispositifs d'autonomie. L'instance compétente et les normes à appliquer doivent être clairement définies. Lorsqu'une entité autonome a été établie, les principes d'égalité et de non-discrimination doivent être respectés. Le statut d'autonomie doit garantir les droits des groupes ethniques qui sont différents du groupe majoritaire dans la région ainsi que du groupe majoritaire dans l'État. Des mesures particulières doivent être prises pour

⁸ Zelim A Skurbaty (2005), *Beyond a One-dimensional state*, p. 566.

⁹ Kjell-Ake Nordquist (1998), « Autonomy as a Conflict-Solving Mechanism: An Overview » dans : Markku Suksi (ed.), *Autonomy: Applications and Implications*, pp. 59-77.

¹⁰ « L'autonomie est considérée comme une réussite à long terme si elle fonctionne depuis un certain temps, et si les structures démocratiques représentant les intérêts de l'entité autonome ont été établies. L'autonomie est positive à court terme lorsqu'elle a été instaurée comme un mécanisme de règlement pacifique d'un conflit politique. » Voir Andi Gross, DOC 9824, 3 juin 2003, p. 45, à l'adresse <http://www.coe.int>.

¹¹ Conseil de l'Europe, « Expériences positives des régions autonomes comme source d'inspiration dans la résolution de conflits en Europe » (Rapporteur Andi Gross), DOC 9824, 3 juin 2003, <http://www.coe.int/>. Dans ce rapport, Andi Gross considère les Îles Åland et le Sud Tyrol comme les deux « exemples historiques d'autonomie les plus réussis ».

protéger la « minorité dans la majorité », de sorte que les membres de la population majoritaire ou d'autres minorités ne se sentent pas menacés.

- **Mécanisme consociatif** : un mécanisme consociatif est également nécessaire pour régler le conflit entre des groupes sociaux et tribaux partageant le même territoire autonome.
- **Souplesse du dispositif** : pour finir, l'on s'accorde à reconnaître que chaque modèle d'autonomie est conçu pour régler des problèmes précis. L'autonomie permet de régler le conflit au plan politique, dans la stabilité et la sécurité. Mais les dispositifs d'autonomie ne sont pas à tout jamais à l'équilibre : ils se transforment en un système écologique exposé aux influences externes et soumis à des transformations internes. Hans-Joachim Heintze fait valoir que l'autonomie ne devrait pas être considérée comme un phénomène statique mais comme un phénomène mutant dans le temps et l'espace.¹² C'est ainsi que différents dispositifs d'autonomie ont vu le jour au fil du temps. De plus, une fois la solution au conflit entre les États centraux et les minorités nationales ou les communautés régionales mise en œuvre, ces dispositifs ne peuvent être statiques mais doivent évoluer et s'adapter sans cesse.¹³

En résumé, un dispositif d'autonomie territoriale n'est concluant que dans la mesure où le conflit entre l'État central et la région ou la communauté ethnique réclamant l'autonomie s'est calmé. L'autonomie territoriale vise à réaliser de multiples objectifs. Ainsi donc, la réussite ou l'échec se mesure à l'aune de tous ces critères de réussite et de ces attentes. À quel moment et dans quelles circonstances peut-on considérer que l'autonomie territoriale est une réussite ?

- **Premièrement**, le dispositif d'autonomie doit être réellement mis en œuvre. Ceci peut sembler aller de soi mais, dans certains cas, bien qu'approuvée au plan national, l'autonomie n'a pas été réalisée dans toutes les modalités juridiques prévues et moins encore sur le terrain dans la vie politique de la région concernée.
- **Deuxièmement**, la réussite est avérée si un conflit ouvert et violent a pu être interrompu ou qu'il a cessé pendant un laps de temps minimum. Au fil du temps, dans bien des cas, l'établissement de l'autonomie territoriale a été précédé par un conflit violent ou même militaire entre les forces de l'État central et des groupes rebelles ou une résistance dans la région concernée, des nations plus petites, un peuple autochtone ou des minorités ethniques. Même lorsque ce conflit s'apaise et que des efforts sont déployés pour le régler par les voies politiques telles l'autonomie territoriale, les causes profondes du conflit ne disparaissent pas comme par magie, elles se déplacent simplement au plan politique et peuvent être traitées au sein des institutions démocratiques et devant le pouvoir judiciaire.
- **Troisièmement**, la réussite du dispositif d'autonomie peut aussi être mesurée à l'aune de sa reconnaissance internationale, tant par les pays voisins directement concernés que par les organisations internationales. De fait, le statut d'autonomie qui fonctionne n'a pas besoin de reconnaissance, mais simplement d'un ancrage en droit national originaire ou constitutionnel. Dès lors qu'un conflit en lien avec l'autodétermination est lié à un conflit international, la réussite du dispositif entraîne aussi l'apaisement du conflit international en question.
- **Quatrièmement**, pour évaluer la réussite du dispositif d'autonomie, il doit être évalué d'un oeil critique pour voir si ses objectifs premiers ont à tout le moins été partiellement réalisés. Si le point de départ a été un conflit entre l'État central et un territoire essentiellement périphérique dudit État, une autonomie effective même minime peut être considérée comme un succès. Au fil du temps, dans bien des cas, l'autonomie territoriale a été établie pour assurer le respect du droit à l'autodétermination d'un peuple différent de la nation dominante de l'État en question ou le droit à la protection des minorités ethnolinguistiques vivant en

¹² Hans-Joachim Heintze (1998), « On the Legal Understanding of Autonomy », dans Markku Suksi, *Autonomy - Applications and implications*, La Haye, p. 19-20.

¹³ Yash Ghai met en évidence le chemin par lequel les parties sont parvenues à la solution de l'autonomie, partant du postulat voulant que « le conflit est dans la nature des groupes humains et des organisations ». La grande question qui se pose est de savoir si la procédure était civile, si l'équité a été respectée, s'il y a eu dialogue et négociation, dans un cadre facilitant la coopération et la réconciliation. Voir Yash Ghai (2000), *International Conflict Resolution after the Cold War*, National Academics Press, Hong Kong, p. 506.

relativement bonne intelligence sur leur territoire ancestral. Ainsi, non seulement les droits de la personne consacrés dans des conventions internationales et la constitution nationale doivent-ils être préservés, mais il faut aussi s'assurer que les minorités concernées vivant dans la région autonome ne risquent plus l'assimilation ou la discrimination aux plans social et politique. Ce facteur de réussite ne peut être évalué qu'à moyen ou long terme.

- **Cinquièmement**, le règlement du conflit ne s'entend pas simplement de son règlement entre l'État central et la région autonome. Il renvoie aussi au conflit à l'intérieur de la région concernée. Au fil de l'histoire, des affrontements et des conflits violents ont souvent opposé des groupes ethniques différents partageant la même région d'origine. Qui plus est, les membres du peuple national en titre (population majoritaire au plan national) résidant dans la région, se sentent menacés par l'attribution de compétences de taille aux représentants de la population minoritaire au plan national, du fait de l'autonomie accordée aux instances démocratiques élues démocratiquement à la majorité. Dans ce cas-là, la réussite signifierait que, en vertu d'arrangements juridiques institutionnels, ces conflits pourraient une fois pour toutes être traités sur un plan démocratique et pacifique, sachant que dans les sociétés en mouvement les conflits entre des groupes ne peuvent même pas être réglés de manière définitive.
- **Sixièmement**, le niveau de développement social et économique d'une région est un critère de réussite majeur. L'autonomie devrait non seulement garantir la pleine protection des droits des minorités et l'autogouvernance, mais la survie du dispositif d'autonomie et des groupes minoritaires qui la soutiennent est liée aux capacités économiques et financières du dispositif en question. Au fil du temps, il est arrivé que des régions autonomes soient étranglées au plan financier.

À la lumière de ces critères de réussite clairement définis, nous pouvons évaluer les dispositifs d'autonomie actuellement opérationnels en fonction des résultats obtenus. Bien entendu, le dispositif d'autonomie moderne renvoie aujourd'hui un outil de partage du pouvoir juridiquement ancré dans le système politique démocratique d'un État pratiquant la primauté du droit. Un socle de compétences législatives et administratives doit être transféré de manière permanente à la région autonome, tout en préservant les droits de tous les citoyens résidant légalement dans la région en question.

Chapitre 4

Facteurs de réussite et échecs de dispositifs d'autonomie

Toutes les revendications d'autonomie et la pratique connexe s'inscrivent dans un contexte politique, culturel, démocratique et géopolitique donné. Aucun modèle d'expérience historique ne peut être transféré tel quel dans un autre contexte. Cependant, l'étude des entités autonomes d'Europe et d'autres continents nous permet de dresser une liste des éléments de nature à mener à une réussite durable des régions autonomes. Si ces éléments sont systématiquement ignorés, il s'en suit des résultats insuffisants, voire un échec.

4.1 L'autonomie et les États parents au plan international

Les tierces parties telles les États parents de la communauté minoritaire revendiquant l'autonomie ou la communauté internationale représentée par ses organisations jouent aussi un rôle essentiel pour la stabilité à long terme de l'autonomie. Certains dispositifs d'autonomie actuellement opérationnels sont ancrés dans des traités bilatéraux découlant de négociations et d'accords entre l'État parent et l'État hôte (Sud Tyrol, Îles d'Åland, Bougainville, Irlande du Nord). Le soutien et l'accompagnement de la communauté internationale sont aussi importants pour assurer la mise en œuvre pleine et entière du statut d'autonomie. Ce fut notamment le cas au Sud Tyrol avec l'Accord De Gasperi-Gruber et ce que l'on a appelé le « dispositif d'autonomie ». Cette autonomie était le fruit de négociations bilatérales entre l'Autriche et l'Italie, alors que le principal parti politique du Sud Tyrol en 1969 avait la possibilité d'accepter ou de rejeter le nouveau statut d'autonomie. Au Sud Tyrol après 1948, l'Autriche dut faire le forcing aux Nations Unies pour contraindre l'Italie à respecter ses obligations en

vertu de l'Accord De Gasperi-Gruber. Et ce n'est qu'après 20 années de mise en œuvre en droit interne que l'Autriche déclarait officiellement la fin du conflit.

L'existence d'un État parent de la population autochtone dans la région autonome est indéniablement utile à la stabilité de l'autonomie, sachant que les deux États souhaitent généralement des relations de bon voisinage¹⁴. Cependant, la participation et la supervision d'une organisation internationale ou d'un État parent ne doivent pas cesser après l'instauration de l'autonomie. Ces instances devraient demeurer des observateurs critiques actifs.

La participation de tierces parties peut aussi garantir la fourniture d'un appui technique et de formations aux autorités de la région autonome. S'agissant de la Région du Sahara, les Nations Unies ont également un rôle important à jouer. Qui plus est, les accords internationaux englobent aussi les mécanismes de règlement des différends. Il est aussi possible de saisir la Cour internationale de justice. Ces principes ont été établis au Sud Tyrol mais n'ont, à ce jour, jamais été invoqués par l'Autriche.

4.2 Légitimité démocratique du dispositif d'autonomie

- La légitimité démocratique du dispositif d'autonomie repose sur de multiples facteurs :
- L'autonomie découle-t-elle de négociations entre les parties concernées ?
- L'autonomie a-t-elle, au contraire, été imposée par des acteurs internationaux ou nationaux ?
- La population a-t-elle été associée aux négociations ayant mené à l'autonomie ?
- Enfin, le statut d'autonomie a-t-il été approuvé par une assemblée librement élue de la région concernée avec l'assentiment du peuple ou de la population autochtone ? Voire par un référendum populaire ?

L'entité infra-étatique émerge régulièrement du fait de la mobilisation politique d'une partie de la population souhaitant l'auto-perpétuation des caractéristiques ethniques, linguistiques, religieuses, culturelles, juridiques ou régionales propres au groupe concerné, essentiellement des peuples autochtones sur leur territoire traditionnel. Ainsi donc, l'existence même de l'autonomie territoriale repose sur la reconnaissance juridique de cette entité administrative et territoriale en tant que personne morale en droit public dotée d'institutions et d'une structure juridique claire assortie d'un financement garanti. Cette reconnaissance doit être consacrée en droit interne, ordinaire et constitutionnel, voire dans un accord international. Pour Salat et al., « *la réussite de tout dispositif d'autonomie peut se mesurer à l'aune de deux indicateurs : les conséquences sur la stabilité de l'ensemble du dispositif et la contribution à l'auto-perpétuation espérée du groupe cible*¹⁵. » Les procédures d'approbation des résultats des négociations garantissent tant l'acceptation démocratique et la paix, que l'acceptation d'un verdict démocratique par la minorité vaincue.

4.3 Partage du pouvoir entre l'État central et l'entité autonome

Le statut juridique ainsi que les pouvoirs législatifs et exécutifs de l'entité autonome sont au cœur du dispositif d'autonomie territoriale. Les minorités nationales et les communautés ethniques régionales souhaitent principalement davantage de pouvoir, et davantage de compétences est toujours une possibilité. Les États, en revanche, renâclent généralement à concéder des compétences. Selon Salat et al., « *s'il est un facteur qui explique le succès limité du dispositif, c'est à n'en pas douter le manque de compétences concédées aux institutions concernées*¹⁶. » Parfois, un gouvernement central n'accorde qu'une autonomie de façade sans aucun moyen d'agir. Si les compétences accordées sont vagues et

¹⁴ « *L'implication d'autres États, essentiellement voisins, et d'institutions internationales accroît indéniablement les chances que l'option de l'autonomie soit envisagée* » (Ghai/Woodman, 2013, 454). Dans le cas d'Åland, en 1921 la Société des Nations n'a pas modifié les frontières d'États existants. En règle générale, l'idée de s'immiscer dans les affaires internes d'un État ou de modifier des frontières suscite une certaine réticence. À Bougainville un groupe d'États voisins ont trouvé un accord pour résoudre le conflit. Au Sud Tyrol l'accord bilatéral international entre l'Autriche et l'Italie de 1946 (De Gasperi-Gruber) garantissait l'ancrage de l'autonomie à l'échelle internationale. Le traité sur l'autonomie transitoire de Hong Kong et Macao est consacré dans des accords bilatéraux entre le Royaume-Uni, le Portugal et la Chine.

¹⁵ Salat L., Constantin S., Osipov A., Székely I.G. (2014), *Autonomy Arrangements around the World - A Collection of Well and Lesser Known Cases*, Cluj-Napoca : EURAC-ECMI-Romanian Institute for Research on National Minorities, p. 445.

¹⁶ Ibid., p. 461.

sans effet, le dispositif d'autonomie risque fort d'être voué à l'échec. De plus, les meilleurs dispositifs institutionnels ne sont d'aucune utilité s'ils ne sont pas bien mis en œuvre.

Une division des pouvoirs claire facilite l'exercice de l'autonomie et minimise les conflits pouvant survenir entre les entités autonomes et l'État central. Ce mécanisme de partage des pouvoirs doit de temps à autre être revisité. De nouvelles institutions peuvent voir le jour. Des conflits peuvent éclater à tout moment, en particulier lorsque la répartition des pouvoirs était trop vague dans le statut. Les différents domaines de compétences peuvent être définis de trois manières :

- a) Définir tous les domaines dans lesquels l'entité dispose du pouvoir législatif, le reste revenant au centre;
- b) Définir les pouvoirs du gouvernement central, le reste relevant de l'autonomie;
- c) Définir avec précision les deux domaines de compétences.

Pour Ghai et Woodman, « *une répartition claire des pouvoirs a facilité l'exercice de l'autonomie au sein des unités non-fédérales de plus petite taille. Les compétences devraient être énoncées avec précision sous la forme d'une liste explicite comprenant les compétences partagées*¹⁷ », sachant que les pouvoirs résiduels reviendraient à l'entité autonome.

La législation de l'entité autonome doit être conforme aux principes généraux définis par le gouvernement central, au premier rang desquels la constitution nationale. En Europe, les limites imposées à la législation autonome découlent habituellement de la constitution nationale, des conventions internationales signées par l'État concerné et de la législation supranationale contraignante (législation européenne). Aucun autre type de contrainte n'est ici envisageable au risque de susciter des conflits majeurs et fréquents.

Le statut peut prévoir l'introduction progressive de nouveaux pouvoirs dès que l'entité autonome aura prouvé sa capacité d'exécution. L'accession indépendante à des organisations internationales devrait aussi être possible.

Le mode de participation de l'entité autonome aux processus décisionnels nationaux est une question tout aussi pertinente. Les entités autonomes doivent être associées aux processus décisionnels nationaux lorsque les questions traitées les intéressent directement ou ont trait aux pouvoirs qui leur sont dévolus. La minorité doit être dûment représentée au niveau local, régional et national. Le gouvernement de l'État ne devrait pas avoir la possibilité de suspendre unilatéralement et à quelque moment que ce soit la législation de l'entité autonome.

Pour reprendre Salat et al.,

*« bien que des élections libres et gratuites garantissant le même droit de participer à chaque membre de la communauté (et uniquement aux membres de la communauté) soient la clé de voûte de la légitimité des dispositifs d'autonomie basés sur la personne, il convient de souligner que si les élections directes ne s'accompagnent pas de compétences et de ressources financières raisonnables, elles peuvent être vaines. En théorie, même une instance élue directement ne disposant d'aucune compétence réelle peut devenir le théâtre de contestations internes et d'action démocratique, mais si les pouvoirs accordés à cette instance demeurent insignifiants sur le long terme, tant les élites de la minorité que les électeurs perdent leur intérêt pour le dispositif, ce qui porte aussi un coup à la démocratie*¹⁸. »

4.4 Ancrage juridique de l'autonomie

¹⁷ Yash Ghai et Sophia Woodman (2013), « Comparative perspectives on institutional frameworks for autonomy », dans : Yash Ghai et Sophia Woodman (2013), *Practising Self-Government, A Comparative Study of Autonomous Regions*, Cambridge University Press, p. 471.

¹⁸ Salat et al. (2014), op. Cit., p. 467.

L'existence même de l'autonomie territoriale repose sur la reconnaissance juridique de cette entité administrative et territoriale en tant que personne morale de droit public dotée d'institutions et d'une structure juridique claire assortie d'un financement garanti. Cette reconnaissance doit être consacrée en droit interne, ordinaire et constitutionnel, voire dans un accord international. L'ancrage dans la constitution devrait être officialisé, sachant qu'il s'agit d'une garantie fondamentale.¹⁹ L'ancrage de l'autonomie dans la constitution devrait garantir que le dispositif d'autonomie ne pourra pas être modifié sans le consentement des institutions de la région autonome. La chose va de soi dans les systèmes fédéraux, mais pas pour les autonomies²⁰.

Le cadre juridique ne devrait pas permettre de modifier de quelque manière les frontières géographiques susceptibles d'altérer la composition de la population au détriment de la minorité, et la majorité nationale devrait renoncer à toute politique d'assimilation de la minorité. Le territoire concerné devrait être clairement défini. Il convient de préciser si le statut s'applique dans tous les domaines politiques, à titre permanent ou provisoire, et s'il est mis en œuvre par étape avec transfert progressif des pouvoirs dans un laps de temps préalablement déterminé.

- Lorsqu'une entité autonome adopte sa propre constitution, une assemblée constituante doit être établie et un mécanisme de prise de décision populaire en lien avec la constitution doit être instauré.
- Le pouvoir d'amender les dispositifs d'autonomie doit être exercé conjointement par l'État et la région autonome concernée, en association avec l'État parent.
- Une procédure destinée à prévenir toute usurpation des pouvoirs législatifs des entités autonomes par l'État central doit être instaurée.

4.5 Ressources économiques

Le meilleur cadre juridique ne sera d'aucune utilité si la région autonome est privée des moyens matériels et financiers d'exercer dans la pratique ses pouvoirs autonomes. Pour être « réelle », l'autonomie doit donner la maîtrise législative et administrative des ressources économiques du territoire en question, ainsi qu'un degré suffisant d'autonomie budgétaire ou de recettes garanties. Le socle financier de l'autonomie territoriale est de la plus haute importance pour la réussite du dispositif d'autonomie. Plusieurs possibilités existent :

- La région autonome dispose de ses propres ressources (taxes, prélèvements);
- La région autonome dispose d'une partie des impôts collectés auprès de la population locale;²¹
- La région autonome est autorisée à ajouter un pourcentage aux taxes collectées par l'Etat;
- D'autres formes hybrides de réglementation financière des recettes de l'entité.

La maîtrise par la région autonome de ses propres ressources est une des clés des autonomies qui fonctionnent. La maîtrise des ressources économiques doit être consacrée dans des textes de loi pérennes pour garantir la stabilité financière. Des dispositions sont nécessaires qui permettent d'allouer certains fonds aux besoins et aux exigences spécifiques du dispositif d'autonomie en application du principe de multiethnicité et du multilinguisme.

4.6 Protection des droits des minorités : l'élément ethnique

¹⁹ Yash Ghai et Sophia Woodman (2013), « Comparative perspectives on institutional frameworks for autonomy », dans : Yash Ghai et Sophia Woodman (2013), *Practising Self-Government, A Comparative Study of Autonomous Regions*, Cambridge University Press, p. 472.

²⁰ Deux exemples de réussite peuvent ici être mentionnés : en Catalogne, tout amendement doit faire l'objet de consultations entre l'État et la communauté autonome. Dans les Îles Åland, l'ancrage constitutionnel protège l'autonomie de deux manières : un accord est nécessaire entre le parlement national et l'assemblée législative autonome en cas de modification de l'ordre constitutionnel avec un vote à la super-majorité; avant toute modification, une négociation doit être menée au sein de la commission bilatérale en charge du règlement des différends.

²¹ À titre d'exemple, au Sud Tyrol la province autonome perçoit environ 90 % des taxes collectées sur son territoire mais elle n'a que très peu de pouvoir en matière de législation fiscale. Elle ne peut légiférer dans, pour ainsi dire, aucun domaine de la fiscalité, uniquement sur certains points de détail en lien avec la fiscalité locale.

Les dispositifs d'autonomie voient souvent le jour pour protéger un groupe ethnique associé à un territoire particulier dont la langue est le premier élément d'identification. Les tensions liées aux questions linguistiques apparaissent tout particulièrement lorsque la minorité se sent menacée. Souvent le groupe ethnolinguistique est majoritaire au plan régional et national. Dans ce cas-là, les instances autonomes doivent jouir des compétences adéquates pour promouvoir l'identité de leurs membres (langue, éducation, culture). Les mesures et pouvoirs permettant de préserver l'identité culturelle sont au premier rang des raisons menant à l'établissement de l'autonomie territoriale. Des compétences spécifiques doivent être accordées dans les domaines de l'éducation et de la langue. La langue régionale ou minoritaire doit être utilisée dans la vie publique (bilinguisme). Cette ou ces langues doivent être reconnues comme des langues officielles de l'État et des mesures de mise en œuvre particulières doivent être adoptées pour qu'elles soient respectées.

Le dispositif d'autonomie doit donc tenir compte de la diversité culturelle et ethnique de la région en consacrant la participation et l'association aux processus décisionnels au travers d'un arrangement complexe garantissant la protection de la minorité au plan national. L'autonomie territoriale (et culturelle) figure en première position dans la hiérarchie des droits de la minorité et confère le plus haut statut juridique possible à la minorité. Pour Salat et al., « *la qualité du régime général s'appliquant aux droits de la minorité dans l'État devient un élément essentiel de la réussite du dispositif d'autonomie en tant que cadre d'ensemble consacrant ledit dispositif*²². » L'identité ethnique est non seulement au cœur de l'autonomie territoriale, mais le dispositif d'autonomie façonne aussi les identités et les caractéristiques des territoires sur lesquels elle est pratiquée. Une citoyenneté locale ou régionale peut aussi contribuer à asseoir l'identité collective des régions autonomes.

4.7 Appartenance ou « citoyenneté » dans le dispositif d'autonomie

Dans un système d'autonomie moderne, tous les habitants légitimes du territoire concerné devraient être membres de la communauté autonome dotés de droits égaux en vertu de la constitution nationale. L'appartenance de la communauté autonome devrait, le cas échéant, être déterminée sur la base d'une durée minimum de résidence : si elle était établie en fonction de l'ethnicité, il s'agirait d'une forme d'autonomie ethnique ou de réserve ethnique.²³ Dans plusieurs cas d'autonomies existantes, ceci n'apparaît pas. À titre d'exemple, sur la côte atlantique du Nicaragua, le droit de se présenter aux élections est réservé aux personnes nées dans la région ou dont un parent y est né, pour autant qu'elles y résident depuis au moins un an avant l'élection.²⁴

La citoyenneté locale est exclusive et restrictive à Hong Kong, Macao, au Cachemire, à Zanzibar et dans les Îles Åland, alors qu'en Écosse, en Catalogne, au Québec et au Sud Tyrol des restrictions s'appliquent en lien avec la durée de résidence. La résidence officielle se transforme alors en une forme de « *ius domicilii* ». Une citoyenneté locale ou régionale, consacrée dans le statut ou dans des dispositions officielles, peut être légitime mais ne doit pas empêcher un citoyen lambda de l'État de devenir citoyen de l'entité autonome. En d'autres termes, la réglementation de la résidence dans la région autonome ne devrait pas empêcher l'immigration et l'établissement de citoyens du reste de l'État, mais uniquement les empêcher de jouir de certains droits accordés aux citoyens locaux jusqu'à ce qu'ils puissent justifier d'une durée minimum de résidence légale dans la région.

4.8 Participation démocratique et « arrangements consociatifs »

Un dispositif moderne d'autonomie territoriale donne aux communautés ethnolinguistiques la possibilité de préserver leur identité dans leur patrie d'origine, mais dans un cadre démocratique englobant tous les résidents légaux, ayant ou non la citoyenneté. Ainsi donc, l'autonomie territoriale

²² Salat et al. (2014), op. cit., p. 473.

²³ Voir Thomas Benedikter (2009), *The World's Modern Autonomy Systems*, chapitre 4.3 : « America's reservations for indigenous peoples ». Dans les réserves amérindiennes aux États-Unis, seuls les membres de tribus peuvent se présenter aux élections. La qualité de membre de droit d'une réserve dépend de l'origine ethnique.

²⁴ Selon que l'on est ou non membre de la communauté ethnique reconnue, le niveau de droits conférés est différent. Un seul système judiciaire est généralement disponible, les tribunaux religieux ou tribaux ne devraient pas être autorisés. Il n'en demeure pas moins qu'au Nicaragua, des instances judiciaires locales peuvent refléter certaines traditions culturelles, tout comme au Groenland, pour autant que la Constitution danoise soit respectée.

ne devrait pas créer une sorte d'« espace ethnique » autorisant une discrimination positive, mais un espace juridique garantissant l'égalité de chances à tous les groupes partageant la même région²⁵. L'autonomie, au sens démocratique moderne du terme, ne peut pas permettre une nouvelle forme de discrimination ou de réserve fondée sur l'ethnie. Selon Salat et al., « *la difficulté découle de la conclusion d'arrangements garantissant l'octroi de tous les droits civils à tous les citoyens résidant légalement sur le territoire, indépendamment de leur appartenance ethnique ainsi que des arrangements protégeant les minorités nationales*²⁶. »

L'égalité officielle et substantielle est extrêmement importante pour éviter de nouvelles tensions. Au sein des dispositifs d'autonomie qui fonctionnent, les principes d'égalité et de non-discrimination jouent un rôle de premier plan. Les droits de ces groupes minoritaires « internes » dans la région autonome doivent être clairement énoncés et sauvegardés, de sorte que les membres de la population majoritaire dans l'État ou d'autres minorités ne soient pas menacés par les mesures adoptées par la majorité régionale gouvernant la région.²⁷

4.9 Médiation bilatérale et consultations pour promouvoir le dialogue et régler les différends

Lorsque rien d'autre ne fonctionne, les juges et les tribunaux doivent trancher, mais les conflits doivent tout d'abord être gérés par les voies politiques. Pour Ghai et Woodman, « *les instances permanentes de consultation sont une caractéristique d'un certain nombre d'autonomies bien installées*²⁸. » Deux exemples peuvent être mentionnés. En Catalogne, la Commission bilatérale État-Generalitat offre une enceinte de négociation avec l'État central. En Finlande, la délégation d'Åland est devenue une instance permanente de médiation bilatérale. Le système finlandais exige qu'Åland soit consultée aussi sur l'acceptation des dispositions de l'UE susceptibles de toucher à l'ordre juridique d'Åland. Dès lors qu'un différend juridique éclate concernant l'exercice des pouvoirs législatifs et administratifs, un mécanisme indépendant de règlement des différends est garanti par les tribunaux compétents.

4.10 Démocratie dans la région et dans l'ensemble de l'État

L'ensemble de l'État ainsi que la région sont ici concernés. La démocratie interne dans la région est un prérequis de tout dispositif moderne d'autonomie. L'entité autonome a besoin d'une assemblée législative régionale librement élue, dotée d'un minimum de compétences législatives. L'autonomie doit aussi garantir la participation pleine et égale des membres et des représentants des différents groupes ethniques ou linguistiques du territoire concerné aux processus décisionnels internes. En d'autres termes, la démocratie majoritaire doit être complétée par un mécanisme de « démocratie consociative », garantissant la participation de chaque groupe officiellement reconnu²⁹.

Le système électoral joue aussi un rôle clé à l'heure de garantir la représentation politique des groupes, tant au plan national que dans la région autonome. Ce système doit offrir l'égalité de chances à tous les groupes et minorités ethnolinguistiques. Les longues traditions de démocratie et d'État de droit : les autonomies sont une réussite lorsqu'elles interviennent dans des démocraties opérationnelles. Les traditions et les institutions de l'État de droit sont importantes. La réussite du dispositif d'autonomie dépend du respect des droits de la personne et de la démocratie ainsi que du non-recours à la force. L'établissement d'un statut d'autonomie doit être décidé en accord avec la population qui va en bénéficier, en d'autres termes, les organes et les forces démocratiques représentant les intérêts de

²⁵ Thomas Benedikter (2009), *Solving Ethnic Conflict through Self-Government*, EURAC Bozen.

²⁶ Salat et al. (2014), op. cit., p. 468.

²⁷ À titre d'exemple de ces dispositions figure « l'admission proportionnelle aux emplois dans la fonction publique » et la discrimination positive au Sud Tyrol. L'accès aux emplois dans la fonction publique est proportionnel au quota des groupes ethniques. D'autres groupes de droits sont consacrés dans le statut d'autonomie du Sud Tyrol, comme par exemple les droits de représentation du groupe italien et ladin au gouvernement et à l'assemblée provinciale, ainsi que ce que l'on appelle la « garantie budget », une sorte de droit de veto en lien avec l'adoption du budget annuel de la province.

²⁸ Ghai et Woodman (2013), op. cit.

²⁹ Deux exemples peuvent ici être mentionnés : la Loi relative à la dévolution de pouvoirs à l'Irlande du Nord, qui prévoit la représentation majoritaire des deux grands groupes au sein du Gouvernement de l'Irlande du Nord. La Loi relative à l'autonomie du Sud Tyrol prévoit la présence obligatoire des deux grands groupes ethniques au sein du gouvernement régional.

l'entité autonome. Les changements apportés au statut d'autonomie doivent aussi être approuvés par le peuple concerné ou ses représentants démocratiquement élus.

Chapitre 5

L' « Initiative marocaine pour la Région du Sahara » et les principaux ingrédients de la réussite de tout dispositif d'autonomie

L' « Initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie pour la Région du Sahara » a été présentée aux Nations Unies en avril 2007 afin de préparer le terrain pour l'établissement d'un dispositif moderne d'autonomie territoriale dans sa Région du Sahara.³⁰ Cette proposition d'autonomie pour la Région du Sahara vise à satisfaire aux normes les plus élevées d'autonomie régionale et de protection des minorités.³¹ Néanmoins, après avoir donné un aperçu des principaux critères de réussite de ces dispositifs historiques, nous pourrions vérifier attentivement dans quelle mesure ce projet de statut d'autonomie respecte déjà les normes internationales et les critères susmentionnés ou si des améliorations peuvent encore être apportées tant à la procédure d'établissement de l'autonomie qu'au projet de cadre juridique d'autonomie régionale à proprement parler. En d'autres termes, nous devrions voir comment la future autonomie du Maroc pour la Région du Sahara pourrait être établie et conçue pour en garantir la réussite maximale à long terme.

5.1 Établissement de l'autonomie et sa légitimité démocratique

Le Chapitre III de l'Initiative marocaine intitulé « Processus d'approbation et de mise en œuvre du statut d'autonomie » se lit comme suit :

« 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. »

La légitimité démocratique de l'autonomie peut être assurée tant par le biais d'une décision du parlement au niveau central et régional que par un référendum populaire. Le principal obstacle à ces deux plébiscites sera une fois encore la question de savoir quels seront les électeurs autorisés à s'exprimer. Si l'assemblée régionale de la Région autonome du Sahara élue au suffrage universel direct représente tous les citoyens marocains ayant qualité pour voter et y résidant depuis un laps de temps minimum, un vote populaire pourrait théoriquement aussi limiter l'éligibilité à une partie réduite de la population en insistant sur la durée de résidence.⁴⁹ Une étape aussi décisive de la procédure devrait être définie de manière plus précise, comme par exemple dans un mémorandum d'accord entre les partenaires à la négociation.

La légitimité démocratique est une question épineuse qui se pose aussi s'agissant du fonctionnement des instances représentatives de la future Région autonome du Sahara, tel qu'indiqué dans l'Initiative marocaine :

« Par cette initiative, le Royaume du Maroc garantit à tous les Sahraouis à l'extérieur comme à l'intérieur, toute leur place et tout leur rôle, sans discrimination ni exclusive, dans les instances et institutions de la région. »

Quelques questions pourraient être précisées : en vertu de quelles règles et règlements le Maroc appliquera-t-il ce principe ? De quelle manière la population sahraouie se verra-t-elle accorder une

³⁰ Le texte intégral de l'Initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie pour la Région du Sahara est disponible à l'adresse suivante : <http://www.mission-maroc.ch/fr/pages/308.html>.

³¹ « Le projet marocain d'autonomie s'inspire des propositions pertinentes de l'ONU et des dispositions constitutionnelles en vigueur dans les Etats géographiquement et culturellement proches du Maroc, et s'appuie sur des normes et standards internationale ment reconnus » (Chapitre II, para. 11 de l'Initiative marocaine). Le texte renvoie probablement à l'Espagne et au Portugal voisins, étant donné qu'en Afrique du Nord aucun État ne s'est pour l'heure doté d'un dispositif d'autonomie.

position privilégiée dans les processus décisionnels ? Un quota sera-t-il fixé pour la population autochtone de la région et si oui comment ? Cette question absolument essentielle doit être traitée dans le futur statut d'autonomie.

5.2 Compétences de la Région autonome du Sahara

La liste des compétences accordées à la Région autonome du Sahara au paragraphe 12 de l'Initiative marocaine est déjà significative :

- De l'administration locale, de la police locale et des juridictions de la Région;
- Économique : le développement économique, la planification régionale, l'encouragement des investissements, le commerce, l'industrie, le tourisme, et l'agriculture;
- Du budget et de la fiscalité de la Région;
- Des infrastructures : l'eau, les installations hydrauliques, l'électricité, les travaux publics et le transport ;
- Social : l'habitat, l'éducation, la santé, l'emploi, le sport, la sécurité et la protection sociales;
- Culturel, y compris la promotion du patrimoine culturel sahraoui hassani ;
- De l'environnement.

Cependant, pour que l'autonomie soit pleine et entière, cette liste pourrait être complétée pour y ajouter d'autres compétences telles que :

- La chasse, la pêche, les activités maritimes et les organisations du secteur de la pêche;
- Les consultations populaires, la participation directe des citoyens à la vie politique et les référendums sur les questions régionales au titre du présent statut d'autonomie;
- Les situations d'urgence et la protection civile;
- La protection des consommateurs ;
- L'énergie et les mines de minéraux ;
- L'emploi dans la fonction publique et le personnel des organes administratifs de la Région autonome du Sahara, l'organisation de l'administration autonome;
- Les infrastructures de communication;
- Les affaires culturelles devraient aussi inclure l'établissement d'une chaîne de télévision régionale et d'une station de radiodiffusion en droit public en tant qu'autorité régionale et indépendante.
- Les travaux publics.

Qui plus est, si l'actuel projet de statut évoque la compétence exclusive de l'État central sur la sécurité nationale et la défense extérieure, il n'est pas fait mention de compétences de la Région sur la police locale (sécurité publique interne).

Les symboles de la Région autonome du Sahara (drapeau, hymne, devise, etc.) ne sont pas mentionnés. Quant à l'immigration, une disposition spéciale (paragraphe) pourrait être ajoutée afin de conférer à la Région autonome certains droits de participer à la gestion des flux de nouveaux venus en provenance du reste du Maroc.

S'agissant de la « partie des revenus des ressources naturelles situées dans la Région et perçus par l'Etat » le libellé pourrait être plus précis. Premièrement, il pourrait être fait mention des droits de propriété sur les ressources naturelles de la Région du Sahara et des droits légaux d'attribuer des concessions aux sociétés d'extraction minière. Qui plus est, la participation de la Région autonome du Sahara à la conclusion d'accords entre les agences de l'État et des particuliers ou des entreprises privées pourrait être réglementée.

5.3 Représentation du Gouvernement national dans la Région autonome du Sahara

Au paragraphe 16 de l'Initiative marocaine il est dit que : « *Les compétences de l'État dans la Région autonome du Sahara, telles que prévues au paragraphe 13 ci-dessus, seront exercées par un Délégué du Gouvernement.* » Cependant, la représentation de l'État et ses pouvoirs ne sont pas définis avec plus de précision.

Le paragraphe 20, section B, indique que « *Le Chef de Gouvernement est Représentant de l'État dans la région* ». Ainsi donc, le chef du gouvernement de la Région autonome portera une double casquette : celle de chef élu de la Région autonome, démocratiquement légitimé par les citoyens de la Région, mais aussi celle de Représentant de l'État dans la Région investi par le Roi. Cependant, pour que l'autonomie territoriale soit authentique, le chef du gouvernement de la région autonome devrait être indépendant de l'État, répondre politiquement uniquement devant le Parlement de la région en vertu du Statut et de la Constitution. Dans la quasi-totalité des dispositifs d'autonomie modernes, l'indépendance de l'assemblée législative régionale, directement élue par les citoyens de la région, est l'épine dorsale de toute autonomie digne de ce nom. Dès lors que le chef du gouvernement de la région autonome empiète sur les prérogatives de l'État ou outrepassé ses pouvoirs, l'État peut en substance saisir les tribunaux compétents. Mais en termes de légitimité démocratique et de responsabilité, la région autonome et les instances de l'État pourraient être plus clairement séparées.

5.4 Compétences des tribunaux

Le paragraphe 23 de l'Initiative marocaine dispose que « *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.* » Cette conception administrative et constitutionnelle du pouvoir judiciaire peut sembler incohérente. Le paragraphe 23 établit un « tribunal régional » chargé d'interpréter les dispositions applicables à la région. Selon la tradition juridique européenne, ce tribunal serait l'équivalent d'un tribunal administratif. Du fait de la taille de la Région autonome du Sahara (environ 570 000 habitants), un tribunal administratif suffirait à couvrir l'ensemble du territoire. En revanche, une autre question se pose, concernant la compatibilité du droit régional avec la Constitution (tel que prévu au paragraphe 24 du Statut d'autonomie) et avec le droit de l'État central pour déterminer s'il empiète sur les compétences régionales. Sur ce point-là, seule la Cour suprême nationale ou la Cour constitutionnelle sont à même de trancher. Les différents types de tribunaux et leurs rôles respectifs pourraient être plus précisément définis dans le cadre du statut d'autonomie.

5.5 Commission État-Région

Dans l'Initiative marocaine pour l'autonomie de la Région du Sahara, il n'est prévu aucune commission bilatérale rassemblant représentants de l'État et de la Région autonome pour traiter des questions de mise en œuvre, de médiation et des amendements au statut. Tel que l'ont relevé plusieurs experts (Ghai, Weller, Suksi, Salat), lorsqu'il s'est agi d'établir les institutions autonomes et de l'exécution de leurs nombreux pouvoirs et devoirs, cette question essentielle s'est régulièrement posée. La relation entre les États centraux et les régions autonomes est de nature coopérative mais antinomique. Il faut à tout moment une « chambre de compensation » pour la médiation, la consultation, les amendements, pour régler les conflits le plus tôt possible. Dans certaines régions autonomes telles que le Sud Tyrol, les Îles Åland, les Îles Féroé et le Groenland, des commissions bilatérales réunissant l'État et la région ont été créées à cet effet. Ce type de commission, leur portée, leurs devoirs et leur composition pourraient être définis dans le statut d'autonomie.

5.6 Procédure de mise en œuvre

La procédure de mise en œuvre du dispositif d'autonomie peut être longue et complexe, comme plusieurs expériences historiques l'ont prouvé dans différents pays. La procédure d'élaboration et d'approbation conjointes et d'un accord mutuel d'un grand nombre de décrets d'application devrait être clairement définie dans le Statut. Il est important de préciser que « *À cette fin, les parties s'engagent à œuvrer conjointement, et de bonne foi, en faveur de cette solution politique et de son approbation par les populations du Sahara* » (paragraphe 28), mais le texte pourrait être plus détaillé. Une instance internationale ou un État parent pourrait se voir confier la supervision de la procédure de mise en œuvre, pour autant que les parties l'acceptent. En outre, il pourrait être raisonnable de fixer une date butoir pour mettre la dernière main à l'ensemble des mesures juridiques devant être prises relativement à la mise en œuvre concrète du statut d'autonomie en droit interne.

5.7 Contexte international et État parent

La question est épineuse, mais elle pourrait être la clef du règlement du conflit de longue date entre le Royaume du Maroc et les Sahraouis vivant encore à l'étranger sur territoire algérien dans des conditions difficiles. Comme dans certains cas d'autonomie (Sud Tyrol, Îles d'Åland, Bougainville, Irlande du Nord), non seulement les négociations pour parvenir au statut d'autonomie, mais aussi sa préservation, peuvent être encouragées en impliquant une tierce partie appelée « État parent ». Ce rôle pourrait être dévolu à l'Algérie et/ou la Mauritanie, en tant qu'États voisins, mais aussi à une organisation internationale (Union africaine, ONU). La présence d'un État parent dans d'autres dispositifs d'autonomie s'est avérée d'une utilité indéniable pour permettre aux représentants de la population autochtone de prendre part aux négociations finales et d'accepter l'accord sur l'autonomie. Ceci n'empièterait en rien sur la souveraineté du Maroc sur la Région du Sahara, mais assurerait la reconnaissance d'une tierce partie qui se verrait confier le rôle d'organe de surveillance et de garant en droit international et permettrait de préserver des relations de bon voisinage.

Si ces facteurs essentiels de réussite, tels qu'exposés dans le présent document, pouvaient être gardés à l'esprit à l'heure de rédiger et d'instaurer le dispositif d'autonomie, les chances de réussite s'en trouveraient indéniablement augmentées. Sachant que la proposition d'autonomie territoriale du Maroc pour sa Région du Sahara est encore en cours d'élaboration et fait l'objet de négociations poussées entre les parties, le cadre juridique et la procédure politique pourraient être intégrés et complétés dans ce sens. Les négociations sur l'autonomie avec l'autre partie et les acteurs internationaux pourraient tenir compte d'autres dispositions et règlements en sus de l'actuel projet d'Initiative marocaine pour permettre un « rapprochement ». Ces facteurs essentiels pourraient être utiles pour dégager un consensus entre tous les partenaires à la négociation sur une solution commune.

Références

- Ackrén, Maria (2009), *Conditions for Different Autonomy Regimes in the World*, Åbo Akademi Univ. Press.
- Benedikter, Thomas (2010), *The World's Modern Autonomy Systems*, EURAC Bowen.
- Benedikter, Thomas (2009), *Solving Ethnic Conflict through Self-Government*, EURAC Bowen.
- Benedikter, Thomas (2011), *Territorial Autonomy as a means of minority protection and conflict solution in the European experience - An overview and schematic comparison*, disponible à l'adresse <http://www.gfbv.it/3dossier/eu-min/autonomy.html>.
- El Ouali, Abdelhamid (2008), *Democratic Self-Determination and Western Sahara; How to Bring an End to a Long-Standing Conflict*, Faculté de droit de l'Université Hassan II, Casablanca.
- El Ouali, Abdelhamid (2008), *Saharan Conflict: Towards Territorial Autonomy as a Right to Democratic Self-Determination*, Londres, Stacey International.
- Finaud, Marc (2010), *Can Autonomy Fulfil the Right to Self-Determination*, Geneva Papers, Centre de Politique de Sécurité de Genève (GCSP).
- Ghai, Yash (ed.) (2000), *Autonomy and ethnicity: negotiating competing claims in multi-ethnic states*, Hong Kong.
- Ghai, Yash et Woodman, Sophia (2013), *Practising Self-Government. A Comparative Study of Autonomous Regions*, Cambridge University Press.
- Ghai, Yash (2000), *International Conflict Resolution after the Cold War*, National Academics Press, Hong Kong.
- Gouvernement du Maroc (2007), Initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie de la région du Sahara, http://moroccoembassy.vn/FileUpload/Documents/S_2007_206-EN.pdf.
- Khakee, Anna, « *The Western Saharan autonomy proposal and political reform in Morocco* », dans *NOREF Report*, juin 2011.
- Lapidoth, Ruth (1997), *Autonomy - Flexible solutions for ethnic conflicts*, Washington.
- Nordquist, Kjell-Ake (1998), « *Autonomy as a Conflict-Solving Mechanism : An Overview* » dans : Conseil de l'Europe (2003), *Expériences positives des régions autonomes comme source d'inspiration dans la résolution de conflits en Europe* (rapporteur : Andi Gross), DOC 9824, 3 juin.
- Malloy, Tove et Palermo, Francesco (2015), *Minority Accommodation through Territorial and Non-Territorial autonomy*, EURAC-ECMI Bozen-Flensburg.

- Salat L., Constantin S., Osipov A. et Székely I.G. (2014), *Autonomy Arrangements around the World - A Collection of Well and Lesser Known Cases*, Cluj-Napoca : EURAC-ECMI-Romanian Institute for Research on National Minorities.
- Schneckener, Ulrich (2002), *Schritte zur Autonomie : Ein Leitfaden für externe Vermittlung*, CAP Munich.
- Skurbaty, Zelim (ed.) (2005), *Beyond a One-Dimensional State: an Emerging Right to Autonomy?* M. Nijhoff, Leiden-Boston.
- Suksi, Markku (1998), *Autonomy - Applications and implications*, La Haye.
- Suksi, Markku (2011), *Sub-state Governance through Territorial Autonomy*, Springer Berlin-Heidelberg.
- Weller, Marc et Metzger, Barbara (eds.) (2008), *Settling Self-Determination Disputes: Complex Power-Sharing in Theory and Practice*, Amsterdam, Nijhoff.
- Weller, Marc et Wolff, Stefan (eds.) (2005), *Autonomy, self-governance and conflict resolution*, Routledge.
- Wolff, Stefan (ed.) (2005), *Autonomy, self-governance and conflict resolution*, Londres, Routledge.
- Zunes, Stephen et Mundy, Jacob (2010), *Western Sahara: War, Nationalism and Conflict Irresolution*, New York, Syracuse University Press.