PARLIAMENTARY ASSEMBLY
ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE

Council of Europe / Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
Tel : +33 (0)3 88 41 20 00
Fax : +33 (0)3 88 41 27 76
E-mail : pace@coe.int
http://stars.coe.fr

COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Restricted
AS/Pol (2001) 21
24 août 2001
Fpdoc21_01

Commission des questions politiques

Expériences positives concernant les régions autonomes en Europe

Rapporteur : M. Andreas Gross, Suisse, SOC

Suite : - Pays Basque
- Catalogne
- Haute Adige - Tyrol du Sud

Avant-projet de rapport

I. INTRODUCTION

1. Les débats publics de la sphère politique se focalisent de plus en plus sur les conflits violents armés. Très souvent, ceux-ci sont l'expression de conflits d'intérêts non résolus au sein d'un Etat entre une majorité et une minorité culturelle qui connaissent des problèmes de coexistence pacifique et de respect mutuel.

2. L'Assemblée Parlementaire est directement concernée par les conflits dans ses Etats membres ou entre eux, et est donc intéressée à contribuer activement au processus de recherche de solutions.

3. Le présent rapport, qui se veut une source de réflexion, vise en premier lieu à susciter davantage d'intérêt pour l'autonomie en tant que concept qui, de l'avis du Rapporteur, mérite une attention accrue et une étude plus approfondie.

4. Le rapport vise en outre à analyser la pertinence des approches et pratiques institutionnelles liées à « l'autonomie » en tant qu'outils pouvant servir dans le même temps à promouvoir l'intégration des minorités culturelles et à préserver l'intégrité de l'Etat. Si ces outils sont adéquats, le rapport s'efforcera de mettre en lumière les diverses possibilités de s'en servir pour trouver des solutions aux conflits que l'Europe connaît actuellement.

II. EXPERIENCES D'AUTONOMIE TERRITORIALE

A. Le concept d'autonomie : un outil pour la résolution de conflits ?

5. Alors qu'aujourd'hui, la carte du monde est marquée par un grand nombre de combats plus ou moins violents pour l'autonomie – certains de ces conflits ayant fort peu de chance de se résoudre par la voie pacifique -, l'autonomie en tant que concept semble véhiculer une image relativement négative. Tel est le cas, par exemple, pour le Pays basque, la Corse, le Kosovo ou la Tchétchénie.

6. Ces conflits non résolus et qui se perdurent ne sont toutefois pas l'objet principal du présent rapport, qui vise plutôt à décrire et à analyser le cas de diverses régions autonomes en Europe et à examiner leur fonctionnement aux niveaux politique et institutionnel.

7. Parmi ces exemples, le rapport mettra en lumière ceux où l'autonomie a permis aux Etats concernés de résoudre durablement un conflit latent ou déclaré, dans l'intérêt et à la satisfaction de la plupart des parties concernées, voire de l'ensemble d'entre elles.

8. L'objectif n'est pas de refaire l'histoire ou de l'analyser. Toutefois, il serait bon d'identifier les facteurs historiques, politiques et institutionnels qui ont permis la réussite de certaines initiatives d'autonomie en Europe et d'en dresser une liste afin de voir s'il est possible de trouver des paramètres « fondamentaux » similaires dans le contexte très différent des conflits d'aujourd'hui.

9. Si effectivement il en existe, le rapport avancerait alors l'hypothèse que l'on pourrait aussi trouver des solutions, sinon comparables, qui du moins pourraient être dans une certaine mesure adaptées, pour s'en inspirer et y trouver des arguments utiles à la résolution de conflits.

10. Le rapport entend en outre conclure en tirant des leçons, dont on pourrait s'inspirer, des exemples d'autonomie réussie au cours du 20^{e} siècle. Ce faisant, il peut apporter une contribution positive à la dimension institutionnelle de la résolution pacifique de conflits actuels – en particulier ceux où des minorités culturelles ou nationales ne parviennent pas à s'intégrer à un Etat et où cette situation constitue, potentiellement ou concrètement, une menace pour l'avenir et l'intégrité de l'Etat lui-même.

11. Pourtant, ces exemples historiques de réussite ne doivent pas être considérés comme des modèles ou des recettes politiques mais plutôt comme des sources d'inspiration valables pour la recherche de solutions institutionnelles devant être mises en œuvre par le Conseil de l'Europe. Cependant, il convient de garder à l'esprit que ces solutions doivent prendre en compte le contexte et les caractéristiques très différents des cas et zones de conflits d'aujourd'hui.

B. Le concept d'autonomie

12. En dépit du processus de mondialisation et de la relativité que ce processus entraîne pour ce qui est de la souveraineté des Etats, le potentiel du statut de l'autonomie en matière d'autodétermination et de liberté d'une population au sein d'un Etat démocratique est

largement sous-estimé. En revanche, le statut de « l'indépendance » est, à cet égard, largement surestimé.

13. Très souvent, l'on ne s'accorde pas sur une définition commune valable des concepts élémentaires ou mots-clés politiques. Le rapport n'entend certainement pas tenter d'apporter une définition de plus de l'autonomie. On trouvera ci-après trois manières d'envisager l'autonomie qui serviront à éclairer ce concept pour le développer aux fins du rapport.

14. Mme Ruth Lapidoth, expert israélienne et professeur à Jérusalem, définit l'autonomie comme un « arrangement destiné à partager et à répartir des pouvoirs (législatifs) afin de préserver l'unité de l'Etat tout en respectant la diversité de sa population ».

15. Le Professeur allemand Heinrich Oberreuter comprend le concept d'autonomie comme « la possibilité d'une libre autodétermination dans le cadre d'un ordre juridique préexistant ».

16. Selon Me Hurst Hunnum et Me Richard B. Lillich, deux avocats spécialisés en droit international, l'autonomie pourrait être perçue comme « un terme relatif pour décrire le degré d'indépendance dont jouit une entité spécifique au sein d'un Etat souverain ».

17. Plusieurs auteurs soulignent que le droit international reconnaît le droit à « l'autodétermination des peuples » mais pas le droit à l'autonomie. Les solutions fondées sur l'autonomie doivent donc être considérées comme des « arrangements sub-étatiques » en faveur d'une certaine partie de la population. L'interprétation et la gestion de l'autonomie est par là-même soumise à la détermination et à la motivation du législateur.

18. Une analyse très complète d'un ensemble de significations de « l'autonomie », allant de la décentralisation au fédéralisme, a été menée lors du Séminaire organisé à Lausanne en avril 1996 par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) sur le thème « Pouvoirs locaux, intégrité territoriale et protection des minorités ».

C. Etudes de cas

19. L'autonomie a été tout à fait réussie dans certains cas, alors qu'elle a échoué dans d'autres. Le rapport attirera brièvement l'attention sur les faits et chiffres et sur les spécificités de chaque cas, fera le rappel historique du processus qui a mené à l'autonomie, montrera l'évolution et la gestion de celle-ci, la participation internationale à cet égard ainsi que les domaines qui posent actuellement problème.

20. Aux fins du présent rapport, on passera en revue les cas des Iles Åland (Finlande), du Sud-Tyrol (Italie), du Groenland (Danemark), de la Sardaigne (Italie), des Açores et de Madère (Espagne), de la Crimée (Ukraine) et de la Gagaouzie (Moldova), qui sont autant d'exemples d'une autonomie réussie.

21. Les cas où l'autonomie, en cours, rencontre des difficultés, par exemple aux Iles Féroé (Danemark) et en Corse (France), feront l'objet d'une analyse similaire.

D. Quelques considérations théoriques

22. Après avoir fait le point sur le concept d'autonomie et avoir analysé les diverses régions autonomes en Europe pour mettre en évidence dans quelle mesure l'autonomie pourrait apporter une solution à des situations spécifiques de conflit, et pour clarifier davantage le concept d'autonomie, notamment sa caractéristique territoriale, le rapport tentera de comparer ce concept avec d'autres voies permettant de répartir l'autorité, à savoir la démocratie, le fédéralisme, la décentralisation (en Ecosse et au Pays de Galles, connue comme la « *devolution* ») et l'indépendance.

E. Quelques facteurs caractérisant les deux principales expériences d'autonomie au 20e siècle

23. Vingt-et-une caractéristiques ont été relevées pour les cas des Iles Åland (autonomie remontant à 1920) et du Sud-Tyrol (autonome depuis 1948), dont seize sont communes aux deux :

a. Eléments factuels communs :

- une délimitation géographique claire (dans le premier cas, une île, dans le second, une vallée) ;
- une langue distincte ;
- le sentiment d'appartenance culturelle à un pays voisin ;
- la proximité physique de ce pays voisin malgré une séparation géographique

b. Eléments historiques communs :

- le pays qui avait accepté l'accord d'autonomie était lui-même en phase de formation ;
- la légitimité politique n'était pas en cause dans ce pays ;
- la communauté internationale a servi d'intermédiaire ;
- l'autonomie avait trouvé un soutien auprès du pays voisin

c. Eléments liés à d'autres conditions favorables en place :

- les droits de l'homme et la démocratie étaient respectés dans le pays voisin ;
- ce pays avait rejeté le recours à la force ;
- il respectait les principes de « bonne gestion » ;
- les régions autonomes étaient à même de se gouverner seules ;
- il n'y avait pas de différences économiques majeures

d. Facteurs géopolitiques :

- les grandes puissances n'étaient pas directement impliquées ;
- les deux régions se trouvaient en marge de facteurs géopolitiques majeurs ;
- ni l'une ni l'autre ne disposait de ressources naturelles significatives

24. L'autonomie avait été définie en des termes très spécifiques, y compris l'obligation de la part des Etats de consulter les régions autonomes pour des décisions qui affecteraient ces dernières. Toutefois, ces deux cas ne sont pas strictement similaires. Ainsi, pour les Iles Åland :

- toutes les parties étaient convenues de respecter la décision qui serait prise par la Ligue des Nations ;
- les forces extrémistes étaient relativement peu actives ;
- la Constitution de la Finlande prévoyait déjà la possibilité de l'autonomie ;
- la Finlande souhaitait montrer qu'elle adhérait aux valeurs de la civilisation occidentale ;
- les Iles Åland avaient des intérêts économiques en Finlande.

III. CONCLUSION : DES CONCEPTS D'AUTONOMIE POUR UNE RESOLUTION DES CONFLITS

25. Le rapport conclura par une analyse de la manière dont l'Assemblée Parlementaire peut contribuer à apporter des éléments utiles et des encouragements dans la recherche d'un règlement pacifique de conflits ou l'apaisement des tensions dans ses Etats membres.

26. Les conflits affectant le Kosovo (République fédérale de Yougoslavie), le Monténégro (République fédérale de Yougoslavie), le Haut-Karabakh (Azerbaïdjan/Arménie), la Tchétchénie (Fédération de Russie), l'Abkhazie et l'Adjarie (Géorgie) seront analysés dans cette optique.