

# **Que signifie une Région à Statut Spécial ?**

**Questions et réponses  
pour les médias et le grand public**

13 Décembre 2019

## À propos des auteurs

**Me. Paul Simo** est avocat spécialisé dans le droit public, constitutionnel, et international. Pendant vingt ans (1999 à 2018) il a travaillé sur les processus de paix et de transition en Afrique de l'Est, en Afrique Centrale, et en Afrique de l'Ouest. Entre 2007 et 2018, il a été cadre et consultant auprès de l'Organisation des Nations Unies, y compris au siège, et dans des opérations de paix multidimensionnelles en Afrique. Il a travaillé sur les processus de paix et de reconstruction dans les pays suivants : l'Ouganda (conflit autour du LRA), République Démocratique Congo (escalade des violences régionales des années 2000), le Burundi (processus de paix des années 2000), la Sierra Leone et le Liberia (conflits dans la région du fleuve de Mano), et la République Centrafricaine (escalade des violences politico-religieuses depuis 2013). Il fut major de la deuxième promotion en droit de l'Université de Buea (1996) et détient un Masters en Droit de l'Université Catholique Notre Dame (Indiana, USA, 1999). Il est avocat aux Barreaux de New York (2001) et du Cameroun (2010).

**Dr Éric-Adol Gatsi Tazo** est titulaire d'une Licence (2005), Masters (2009), et Doctorat (2016) en Droit, obtenus à la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques de l'Université de Dschang au Cameroun. Ses domaines de spécialisation sont le Droit Public (droit constitutionnel, droit administratif et droits de l'homme), et le droit communautaire de la CEMAC. Il a été consultant pour les organisation nationales et régionales sur le cadre juridique des élections et sur la crise dans les régions anglophones du Cameroun. Ses œuvres académiques sur la gestion des élections, le financement de la vie politique, le contentieux électoral, le rôle du Senat, le droit administratif, et le droit communautaire de la CEMAC, ont été publiées dans la *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger*, la *Revue Générale de Droit (Université d'Ottawa, Canada)*, la *Revue de Droit Uniforme (Institut International pour l'Unification du Droit Privé, Rome, Italie)*, et la *Revue Internationale de Droit Comparé (Paris, France)*.

***Dédié à toutes les victimes de la crise dans les régions du Nord-ouest et du Sud-ouest depuis 2016***

### 1. Que signifie le Statut spécial ?

Le Statut spécial signifie *une autonomie régionale spéciale*. Cela veut dire que dans un pays qui compte plusieurs régions (comme les 10 régions du Cameroun), certaines de ces régions (Nord-Ouest, Sud-Ouest) acquièrent certains pouvoirs, fonctions ou compétences qui ne sont pas conférés au reste des régions du pays. Cela est généralement effectué en raison des *spécificités historiques des régions bénéficiaires*, afin de tenir compte de leurs particularités et de les maintenir au sein de la Nation.

### 2. Les régions à Statut Spécial, les Régions Autonomes Spéciales et les Régions Administratives Spéciales renvoient-elles à la même réalité ? Y a-t-il une différence dans les titres ? Pourquoi utiliser le terme « Statut Spécial » ?

Oui. À toutes fins pratiques, « Statut Spécial » signifie la même chose que les autres termes mentionnés ci-dessus: ils désignent tous une partie d'un pays qui jouit d'un degré d'autonomie territoriale différent de la manière dont l'État central traite les autres unités constituant le pays. Dans le langage de la science politique comparée, au regard des pays du monde, le « Statut Spécial » attribué à une région n'est pas un *handicap*. C'est une *responsabilisation additionnelle* desdites régions, qui leur donne des pouvoirs que les autres unités territoriales du pays n'ont pas.

Le terme « Statut Spécial » a été formulé par les hommes d'État qui ont utilisé cette technique constitutionnelle pour gérer les régions d'un pays présentant des spécificités marquées qui les différencient du reste de la Nation. En 1948, juste après la Seconde Guerre mondiale, l'Italie a commencé à créer ses « *régions à Statut Spécial* », qui sont des parties de l'Italie dont les populations *parlent principalement le français, l'allemand et le slovène*. Les régions qui jouissent toujours d'un Statut Spécial en vertu de la Constitution italienne sont la Sicile, la Sardaigne, la Vallée d'Aoste, le Trentin Haut Adige (Tyrol du Sud) et le Frioul-Vénétie Julienne. La Constitution italienne de 1948 divisait le pays en 20 régions et précisait que les cinq (5) régions susmentionnées bénéficiaient « des formes et des conditions d'autonomie [...] selon les statuts spéciaux respectifs adoptés par la loi constitutionnelle » (article 116(1)).

### 3. Quelle est la différence entre un pays ayant une région à Statut Spécial ou une Région Autonome Spéciale, et un pays qui est une Fédération ? S'il existe des groupes différents ou uniques dans le pays, pourquoi ne pas simplement créer une Fédération ?

Pour un citoyen résidant dans une région à Statut Spécial, l'effet net de ce statut devrait être assez similaire à celui d'un citoyen au sein d'un *État fédéré* d'une Fédération. La principale différence entre un pays avec des régions à Statut Spécial et un pays qui est une Fédération apparaît lorsqu'on les « survole ». Dans une Fédération, *toutes les régions*

de l'État exercent des pouvoirs accrus par rapport au Gouvernement central, alors que, dans un pays ayant des régions avec Statut Spécial, *seules certaines régions du pays* exercent ces pouvoirs accrus. Le Statut Spécial est une technique d'ingénierie constitutionnelle utilisée principalement lorsque *certaines unités territoriales ou régions d'un pays, mais pas toutes*, aspirent à une auto-gestion de certains domaines spécifiques de leur existence. Ainsi, seules les régions qui exprimant ce besoin obtiennent un Statut Spécial.

- 4. Le fait d'adopter une loi créant des régions à Statut Spécial est-il suffisant pour rétablir la paix dans lesdites régions, si un conflit s'y déroule ? Quelles autres étapes sont généralement nécessaires pour aboutir à la paix ? L'octroi d'un statut spécial ou d'une autonomie régionale, a-t-il vraiment jamais résolu un tel conflit dans un autre pays ?**

Non, ce n'est pas suffisant d'adopter une telle loi. Dans la plupart des pays où un conflit a déjà eu lieu *entre le groupe qui arbore des spécificités historiques et l'État central*, l'on procède généralement par un *accord de paix* (signé entre le Gouvernement, les groupes armés, et autres forces vives) et une *loi accordant un Statut Spécial ou une autonomie régionale*. C'est ce qui a été fait pour résoudre le conflit qui durait depuis plus de 30 ans entre l'Indonésie et les groupes armés en quête d'indépendance dans sa province insulaire d'Aceh (Accord de paix signé en 2005, Loi sur l'autonomie avec Statut Spécial adoptée en 2006). La même chose a été faite pour résoudre un long conflit entre les Philippines et sa région de Bangsamoro (Accord de paix signé en 2012, loi sur le Statut d'Autonomie adoptée en 2018).

Un Accord de paix est important, car c'est ce qui permet : (i) un cessez-le-feu, (ii) le retrait des forces offensives par toutes les parties au conflit, (iii) le début effectif du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration (DDR) des ex-combattants, (iv) l'amnistie, la libération et la réhabilitation des prisonniers incarcérés en raison du conflit politique, et (v) un processus national de réconciliation, ainsi que des réparations pour les victimes du conflit, afin de réparer les torts qui leur ont été causés.

- 5. Une région à Statut Spécial a-t-elle généralement son propre gouvernement régional et sa propre administration ?**

Oui. Une région dotée d'un Statut Spécial ou d'une autonomie régionale doit disposer de son propre gouvernement régional, *qui s'occupe des questions relevant de la compétence de la région*. Pour fonctionner, la région a aussi besoin d'un *organe représentatif* (législatif) qui vote des lois et des règlements dans ses domaines de compétence, ainsi qu'une administration (fonction publique) régionale qui assure la prestation des services publics qui sont confiés à la région en vertu du Statut Spécial ou du cadre de l'autonomie. Il faut préciser qu'il s'agit d'un gouvernement régional qui gère les *affaires intérieures* de la région à Statut Spécial, et *non* pas un gouvernement qui prend sa place

au sein de la communauté mondiale des Nations. L'État du Cameroun demeure le souverain sur le plan international - tout en respectant les termes du Statut Spécial.

**6. La création d'une région à Statut Spécial change-t-elle la citoyenneté des résidents et des personnes issues de cette région ? Quelle citoyenneté auront-ils ?**

Les personnes résidant dans la région à Statut Spécial ou qui ont leurs origines dans ladite région restent des citoyens de l'État (du Cameroun). Leur citoyenneté ou leur nationalité ne change pas. Dans certains pays, leurs documents d'identité ou de voyage peuvent porter une mention spécifique indiquant qu'ils résident dans, ou sont issues de la région à Statut Spécial. Cependant, ils restent des citoyens à part entière de l'État, bénéficient de tous les avantages (tel le droit de vote), et sont assujetties aux mêmes obligations que les autres citoyens du pays.

**7. Les régions à Statut Spécial ont-elles leurs propres ambassades ou représentations diplomatiques à l'étranger, et gèrent-elles leurs propres affaires étrangères?**

Non. Un élément clé du dispositif des régions à Statut Spécial à travers le monde, est qu'elles fonctionnent dans le cadre de la souveraineté de l'État dans lequel elles sont situées. Ces régions ne sont pas de nouveaux États, ou des entités au regard du *droit international*, et ne peuvent pas mener leur propre politique étrangère. L'État-mère reste celui qui occupe le siège aux Nations Unies et à l'Union Africaine.

Cependant, presque tous les dispositifs comparés du Statut Spécial accordent une importante ouverture aux régions concernées : lorsque l'État mère *négoce tout accord ou traité international qui touche à un sujet présentant un intérêt particulier pour la région à Statut Spécial* (comme un sujet relevant des compétences spéciales de la région, ou qui pourraient autrement avoir un effet sur les intérêts de la région), l'État mère est *tenu de consulter* la région. L'État inclut généralement des représentants de la Région à Statut Spécial parmi ses diplomates qui négocient le traité ou l'accord international, afin de veiller à ce que les préoccupations de la région à Statut Spécial soient prises en compte.

**8. Lorsque seules quelques régions d'un pays bénéficient d'un Statut Spécial ou d'une Autonomie Régionale, en quoi seront-elles différentes des autres régions du pays ?**

Dans la plupart des pays du monde, toutes les unités territoriales (telles que les Régions) s'acquittent de certaines fonctions, car l'État central seul ne peut pas tout gérer. Ainsi, toutes les Régions d'un pays (c'est-à-dire les *institutions constituées au niveau de la région*) assument certaines obligations. Au Cameroun, par exemple, il est prévu que les autorités régionales (une fois opérationnelles) géreront les écoles *secondaires et les lycées*

*publics*, tandis que les communes gèreront les *écoles maternelles et primaires publics*. Cela contribuera à réduire la charge de travail des Ministères centraux de l'Enseignement Secondaire et de Base, qui gèrent des milliers d'établissements scolaires à travers le pays.

La particularité de la Région à Statut Spécial réside dans le fait qu'au-delà des fonctions que toutes les autres régions (ordinaires) exerceront, elle disposera de pouvoirs et de compétences spécifiques qui vont au-delà de ses pairs. En fonction du contexte et des besoins, cela peut inclure des pouvoirs dans des domaines tels que l'utilisation d'une langue principale dans l'administration et les procédures officielles dans la région. Le mode de gouverner et d'administrer ladite région seront également différents.

**9. L'octroi d'un Statut Spécial aux régions du Nord-ouest et du Sud-ouest ne créera-t-il pas des inégalités, et ne constituera-t-il pas une discrimination envers les autres régions du Cameroun ?**

Non. Il est important que tous les Camerounais prennent conscience de la raison pour laquelle le Statut Spécial est créé. Il a été affirmé dès les premières évocations de cette option, et réaffirmé aux plus hauts niveaux de l'Etat, que le Statut Spécial est prévu pour les régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest « *en raison de leurs spécificités historiques* ». C'est une précision importante. Il tient du fait que ces régions *ont acquis un patrimoine linguistique, éducatif, juridique et culturel qui leur est propre*, du fait de la période pendant laquelle elles ont été administrées en tant que mandat et territoire sous tutelle de la Grande-Bretagne.

Toutes les autres régions du Cameroun ont des particularités, en termes de cultures traditionnelles, endogènes, et africaines (le Nord-ouest et le Sud-ouest aussi). Cependant, les autres régions du pays n'ont pas la particularité d'un système éducatif, juridique ou linguistique différent du système prédominant dans le pays. Ce sont ces spécificités qui sous-tendent l'octroi du Statut Spécial. Les autres régions, une fois leurs institutions mises en place, exerceront les compétences qui leur seront transférées dans le cadre du processus de décentralisation.

**10. Le gouvernement central peut-il annuler le dispositif du Statut Spécial ou de l'autonomie régionale s'il n'est pas satisfait de son fonctionnement ?**

Non. Généralement, les textes mettant en place un Statut Spécial prévoient que toute modification substantielle à leur contenu doit être approuvée à la fois par le Parlement national et par l'organe représentatif (législatif) *de la région concernée*. Ils ne peuvent pas être modifiés à travers une action unilatérale.

**11. Les autorités de la région à Statut Spécial peuvent-elles décider d'abandonner ce dispositif, cesser de collaborer avec l'État central, et de gérer leur région selon leur propre gré ?**

Non. Généralement, les textes mettant en place un Statut Spécial prévoient que toute modification substantielle à leur contenu doit être approuvée à la fois par le *Parlement national* et par l'organe représentatif (législatif) de la région concernée. Ils n'admettent pas d'action unilatérale. Le Statut Spécial est un moyen d'assurer l'autodétermination interne du groupe ou de la région concerné(e) à l'intérieur du pays. Ils ne donnent pas lieu à un droit de sécession ou d'autodétermination externe.

**12. Que se passera-t-il si un désaccord se produit entre l'État central et la Région à Statut Spécial sur leurs compétences ou leurs attributions? Comment cela sera-t-il résolu ?**

En règle générale, le texte qui établit les régions à Statut Spécial prévoit un *mécanisme pour le règlement des différends* qui peuvent survenir entre l'État central et la Région (ou entre leurs administrations respectives) par exemple, des conflits sur leurs domaines de compétence respectifs. Au premier niveau, il existe généralement une *Commission Mixte* composée d'un nombre égal de représentants de la région à Statut Spécial et de l'État central, qui examine ces questions afin de trouver des solutions. Cela encourage les parties à résoudre leurs différends au niveau des décideurs politiques.

Ensuite, un certain nombre d'accords créant des régions à Statut Spécial (en particulier à la suite d'un conflit) incluent un *mécanisme international de garantie* qui constitue un moyen de recours, et qui rend des décisions contraignantes sur de tels différends entre l'État et la région. Dans les pays *qui présentent des garanties judiciaires adéquates*, la plus haute juridiction du pays qui connaît les litiges entre ses principaux organes gouvernementaux (souvent une Cour Suprême ou une Cour Constitutionnelle), joue souvent ce rôle de juge de dernier ressort dans de tels différends.

**13. Si la région à Statut Spécial assume des obligations additionnelles dans la prestation de certains services publics, comment obtiendra-t-elle des ressources pour son budget ? Comment les revenus seront-ils alloués à la région à Statut Spécial ?**

Partout dans le monde, tous les textes instituant un Statut Spécial incluent une disposition claire qui indique comment les régions concernées vont mobiliser ou recevoir les fonds nécessaires pour s'acquitter des fonctions qu'elles assument. L'accord ou la loi sur le Statut Spécial spécifie généralement *le droit de ladite région à des fonds de façon statutaire (automatique), prévisible, et récurrent afin de s'acquitter de ses responsabilités*. Dans certains pays, pour être prévisible, cela est indexé à un pourcentage précis du budget de l'État. Ces dispositifs incluent généralement une spécification des

*rôles et des responsabilités dans la mobilisation de l'impôt.* Un mécanisme commun associant les deux parties est généralement mis en place pour garantir la bonne mise en œuvre de la mobilisation des recettes et de l'allocation budgétaire, ainsi que de la reddition de comptes publiques et des rapports correspondants.

#### **14. Un Gouverneur nommé par le pouvoir central gouvernera-t-il la Région à Statut Spécial ? Qui est l'exécutif de la Région ?**

Généralement, la création d'une région à Statut Spécial modifie la manière dont ladite région est administrée. Étant donné que la région *assume la responsabilité principale de certaines fonctions ou compétences qui lui sont assignées*, son propre exécutif assume un rôle plus important. Par conséquent, *l'exécutif propre de la région* dirige l'administration sous son autorité pour s'acquitter des fonctions dont la Région est responsable.

Cependant, une région à Statut Spécial ne prend pas en charge toutes les fonctions publiques ou gouvernementales dans son ressort. Par exemple, la défense et la sécurité nationales, le contrôle des frontières internationales, et la monnaie et les affaires monétaires sont des fonctions que ces Régions n'assument pas. Par conséquent, l'État central a un *représentant* auprès de la région à Statut Spécial, qui *ne s'occupe que des questions relevant de la responsabilité de l'État central*. Il ne supervise pas, et n'a pas de fonction de tutelle sur les autorités de la région à Statut Spécial, *dans les domaines de compétence de ces dernières*.

Ce représentant n'a généralement pas le titre de « Gouverneur », mais plutôt de Commissaire ou de Délégué. Dans la plupart des pays dotés des régions à Statut Spécial, *la nomination du représentant de l'Etat auprès de la Région tient compte de son expérience, et de ses connaissances des spécificités historiques desdites régions*. En plus, *les autorités de la région à Statut Spécial sont consultées et donnent leur consentement*, avant leur nomination ou leur destitution.

#### **15. Comment définira-t-on les fonctions qui incombent à la région à Statut Spécial, et celles qui incombent à l'État central ? N'y a-t-il pas un risque de confrontation ?**

Les lois ou accords qui créent des régions à Statut Spécial incluent généralement une énonciation claire des domaines de compétence attribués à la région. Par souci de clarté, ladite énonciation comprend généralement : (a) les domaines ou les fonctions pour lesquels la région à Statut Spécial assume la responsabilité exclusive, (b) les domaines qui demeurent du ressort de l'État central, et (c) plus important encore, les domaines dans lesquels, pour que la région ou l'État central agisse, il est nécessaire qu'ils *se consultent et/ou obtiennent le consentement mutuel*. Il est possible que des divergences d'interprétation se produisent entre les parties en ce qui concerne la responsabilité de telle ou telle entité, d'où les mécanismes de règlement des différends décrits ci-dessus.

**16. Quels sont les types de fonctions spéciales ou des domaines de compétence que les Régions à Statut Spécial peuvent avoir ?**

Les domaines ou les fonctions spécifiques attribués à une région à Statut Spécial *reflètent généralement les spécificités historiques qui ont mené à l'attribution dudit statut*. Il s'agit des domaines qui ont créé des tensions lorsqu'ils ont été gérés par des institutions au niveau central, et pour lesquels il a été décidé de les gérer au niveau régional. Cela peut inclure *par exemple* : la langue officielle ou principale à utiliser pour les procédures officielles dans la région, le système éducatif, ou le mode de pratique juridique.

**17. Quels sont quelques exemples d'Etats où des régions à Statut spécial ont été créés ? Permettent-ils de retrouver la paix et la stabilité ? Qu'est-ce qui se passe si ce dispositif échoue ?**

- Indonésie : Province d'Aceh
- Philippines : région de Bangsamoro
- Finlande : îles Åland
- Tanzanie : Zanzibar
- Portugal : Açores et Madère
- Danemark : Groenland
- Danemark : îles Féroé
- Italie : Trentin-Haut-Adige, dit Tyrol du Sud
- Italie : Vallée d'Aoste
- Italie : Sicile
- Italie : Sardaigne
- Italie : Frioul-Vénétie Julienne

Les régions à Statut Spécial sont le fruit des efforts des décideurs politiques et des négociateurs de paix pour tenter de maîtriser *des situations dans lesquelles un État a un groupe minoritaire souvent occupant un espace territorial défini, et avec des particularités*

*difficiles à gérer par l'État central.* De nos jours, peu de pays ont une Nation parfaitement homogène (les groupes constitutifs culturels, linguistiques et autres) au sein de l'État (le territoire reconnu en droit international). Comme toutes les dispositions prises pour résoudre un conflit, elles ont besoin de *l'entretien régulier, de la patience, de la confiance et de la tolérance* de toutes les parties pour pouvoir fonctionner. Même si elles comportent des défis, ceux-ci sont probablement mieux à gérer que les souffrances d'un conflit.

**18. Tous les anglophones ne vivent pas dans les régions du Nord-ouest et du Sud-ouest. Comment alors un Statut Spécial limité à ces régions leur procurera-t-il des avantages, garantissant la protection de leur spécificité ?**

En règle générale, lorsqu'un pays parvient à accorder une certaine *autonomie territoriale* à une partie de sa population pour des raisons historiques importantes pour gérer leurs spécificités, il entreprend d'autres mesures, que les spécialistes appellent *l'autonomie « non territoriale »*. La Commission Nationale pour la Promotion du Bilinguisme et du Multiculturalisme au Cameroun est un exemple à cet effet.

Il convient de rappeler que la région à Statut Spécial ne gère pas *toutes* ses affaires. Certains continuent d'être gérés par les institutions centrales de l'État (telles que la défense et la sécurité extérieure, les questions bancaires et monétaires). C'est pourquoi les résidents de cette région ou les anglophones en général, ont besoin d'avoir accès à ces autres services de manière équitable ailleurs dans le pays. Bien qu'ils ne puissent pas se prévaloir de tous les effets du Statut Spécial, où qu'ils aillent dans le pays (et ils doivent reconnaître que les autres Régions n'ont pas les mêmes obligations envers eux que la région à Statut Spécial), *ils ont droit à être pris en compte, notamment pour accéder sur un pied d'égalité aux services fournis par l'État au niveau central.*

**19. Quelle sera la situation des personnes venant d'autres régions (y compris celles qui utilisent principalement le français) qui vivent dans la région à Statut Spécial ? Pourront-elles y vivre et y travailler ?**

Les régions à Statut Spécial sont le produit d'un exercice national *très minutieux de conciliation et d'inclusion qui vise à assurer que chacun dispose d'un espace à l'ombre, sous le parasol de la Nation.* Ils ne sont pas destinés à créer des forteresses ou des zones exclusives dans lesquelles la population qui porte la spécificité historique (pour laquelle le Statut Spécial est accordé) vit isolée et sans interaction avec l'État mère. Des experts renommés qui ont étudié des dizaines de conflits séparatistes à travers le monde (comme le professeur grec et spécialiste éminent de l'étude des conflits séparatistes, Alexis Heraclides) affirment en fait que *de telles régions ne devraient pas être établies s'il en résulte des entités intolérantes envers d'autres groupes, y compris des minorités en leur sein.* Par conséquent, la spécificité historique au sein desdites régions doit être respectée de manière fondamentale, mais certaines mesures doivent être adoptés pour tenir

compte des minorités (telles que les écoles dispensant le système éducatif en français), en fonction des besoins des habitants.

**20. Comment peut-on lire, ou savoir plus sur les régions à Statut Spécial ou l'autonomie régionale ? Que pensent les experts en science politique, en résolution de conflits, et en droit constitutionnel de ces régions à Statut Spécial ou des Régions Autonomes Spéciales ?**

Partout dans le monde, dans les disciplines du *droit international, de la diplomatie, de la résolution des conflits, des systèmes politiques comparés, et du droit constitutionnel comparé*, il existe un intérêt croissant sur l'utilisation de l'autonomie territoriale (autre désignation de Statut Spécial ou des Régions Autonomes Spéciales) pour résoudre ces situations très difficiles découlant de sous-groupes au sein d'un État qui méritent des mesures spéciales, en raison de leurs spécificités. Certains des meilleurs spécialistes de droit international, et experts en droit constitutionnel comparé à travers le monde ont passé des dizaines d'années de travail pour concevoir cette approche, et pouvoir prodiguer des conseils sur comment créer des autonomies régionales, au sein des États.

*La Note de Contribution à un Livre blanc législatif sur le Statut Spécial, par Me Simo et Dr. Gatsi publié en décembre 2019, contient une bibliographie avec plusieurs documents à lire sur ce sujet.*