**Le Projet marocain d’autonomie de la rÉgion du Sahara**[[1]](#footnote-1)

(Introduction au Séminaire international de recherche sur « La gouvernance dans les statuts d’autonomie : institutions et mécanismes » tenu à Genève le 22 mars 2012)

**par le professeur Bertrand Mathieu**

Professeur à l’École de droit de la Sorbonne Université Paris I

Entre les États fédéraux et les États unitaires, de nombreuses situations intermédiaires peuvent se rencontrer, qui font penser qu'il y a parfois des différences de degré plus que de nature sur une échelle qui irait de l'État le plus unitaire jusqu'à la fédération pure. C'est ainsi que des États, notamment en Europe, ont conçu des modes d'organisation baptisés du nom d'État régional ou État autonomique. Il s'agit principalement de l'Italie puis de l'Espagne et, de manière plus limitée, du Portugal. Ces États reconnaissent une véritable autonomie politique à des entités, régions ou communautés autonomes, qui sont dotées d'un pouvoir normatif autonome, c'est-à-dire qui ne consiste pas seulement à appliquer la loi nationale (v. L. Favoreu *et alii*, Dalloz). Ces États restent unitaires en ce qu'il existe un contrôle sur les actes des collectivités régionales et que celles-ci ne disposent pas d'un pouvoir constituant ou d'auto-organisation. Mais ils se distinguent également de la décentralisation en ce que les régions autonomes ne disposent pas seulement de compétences administratives, mais aussi de compétences politiques.

Il existe également des situations qui ne concernent pas l’ensemble des régions de l’Etat, mais seulement certaines d’entre elles, ou l’une d’entre elle, au regard de la particularité des liens qui l’unissent à l’État ou des spécificités qu’elle présente. C’est par exemple le cas de la situation française concernant la Nouvelle-Calédonie.

Le projet d’autonomie de la région du Sahara s’inscrit parfaitement dans cette logique :

* il s’agit d’un statut d’autonomie et non d’une structure seulement décentralisée ou au contraire de nature fédérale,
* cette autonomie ne concerne pas l’ensemble de l’organisation administrative et politique de l’État marocain, mais une région spécifique ;
* la solution proposée vise à résoudre un problème spécifique lié à un conflit qui a pris une dimension internationale et elle vise tant à résoudre ce conflit qu’à prendre en compte les spécificités de la région du Sahara au sein de l’État marocain.

**I - Les principes directeurs du statut d’autonomie**

Les principes dans lesquels s’inscrit ce projet sont les suivants :

1) D’abord, ce projet ne remet pas en cause la souveraineté du Royaume du Maroc et son unité. C’est en cela que le projet ne s’inscrit pas dans une logique fédérale et encore moins confédérale. La nouvelle entité est une région du Maroc et n’est pas souveraine. Ainsi l’Etat marocain conserve des compétences de souveraineté, ou compétences régaliennes, notamment, en matière de défense, de relations internationales dans le respect des compétences constitutionnelles du Roi du Maroc.

2) Le deuxième principe est celui de l’autonomie politique de la région ainsi créée. Cette autonomie dépasse en effet la simple attribution de compétences administratives. Elle se manifeste par la gestion des affaires propres à la région au moyen d’institutions spécifiques et de ressources financières propres. Enfin, le projet prévoit la participation de la région, en tant que telle, à la vie économique, sociale et culturelle de l’Etat du Maroc.

3) Le troisième principe est le principe démocratique. Ce principe se manifeste tant en ce qui concerne le choix du statut d’autonomie qu’en ce qui concerne le fonctionnement de la région devenue autonome. Du premier de ces points de vue, le statut d’autonomie sera soumis à une consultation des populations intéressées, conformément au principe d’autodétermination. Du second de ces points de vue, les populations du Sahara géreront elles-mêmes leurs affaires au travers d’organes législatifs, exécutif et judiciaire. Par ailleurs, ce principe démocratique s’applique, au niveau national, en faveur des populations de la Région qui seront représentées au Parlement et dans les autres institutions nationales et qui participent aux consultations électorales nationales.

**II - La gouvernance de la région**

Cette gouvernance respecte le principe de séparation des pouvoirs marqué par la trilogie traditionnelle, à savoir un Parlement, un exécutif et des juridictions.

1) S’agissant de l’organe législatif, il sera formé par un parlement de la région composé de membres élus. La composition de ce parlement obéit à trois logiques qui devront être prises en compte :

* une logique communautaire qui conduit à la représentation des différentes tribus qui éliront leurs représentants ;
* une logique démocratique qui conduit à la représentation de la population du territoire par des élus au suffrage universel direct ;
* une logique de quota par sexe qui implique une représentation des femmes, la proportion restant à définir.

2) S’agissant de la fonction exécutive, elle sera exercée par un Chef de gouvernement élu par le Parlement régional et investi par le Roi. De ce dernier point de vue, l’entrée en fonction du Chef de gouvernement élu sera conditionnée par la confirmation ou la reconnaissance royale, dont on peut penser, bien que cela ne soit pas précisé, qu’elle ne sera pas seulement formelle. Cette dernière appréciation est confortée par la double fonction de ce Chef de gouvernement qui est à la fois le chef du gouvernement de la région et le représentant de l’État dans la région. Il devrait ainsi bénéficier d’une double légitimité : celle du Parlement régional, en tant qu’exécutif de la région, et celle du Roi, en tant que représentant de l’État dans la région. Sur ce dernier point, on relèvera une imprécision, probablement rédactionnelle, du projet qui prévoit l’existence d’un Délégué du gouvernement exerçant les compétences de l’État dans la région avec une incertitude concernant à la fois les compétences dont il s’agit et sa spécificité au regard de la représentation de l’État par le Chef du gouvernement régional. Le Chef du gouvernement nomme les membres du gouvernement et les membres de l’administration régionale. Il est responsable devant le gouvernement régional.

3) S’agissant de la fonction juridictionnelle, si le projet prévoit que des juridictions peuvent être créées par le Parlement régional afin de régler les litiges nés de l’application des normes édictées au niveau régional, il crée lui même un Tribunal régional supérieur statuant en dernier ressort sur l’interprétation de la loi régionale. Il est précisé que cette fonction s’exerce sans préjudice des compétences de la Cour suprême et du Conseil constitutionnel du Royaume. Cette réserve s’explique naturellement et de manière principale par l’exigence du respect du droit national par le droit local. En effet, si l’interprétation de la loi locale relève de la compétence d’une juridiction locale, le respect par cette dernière des normes nationales ne peut relever que des juridictions nationales. En ce sens, le projet précise que les lois, les règlements et les décisions de justice émanant des organes de la Région devront être conformes au statut d’autonomie de la région et à la Constitution nationale. L’exigence de conformité au statut d’autonomie s’impose d’elle-même à partir du moment où est prévue l’incorporation de ce statut dans la Constitution. Bien que le texte soit peu disert sur la question, on peut déduire de cette analyse que la Cour constitutionnelle marocaine aura à juger des conflits de compétence entre la Région et l’Etat.

4) Enfin, il convient d’ajouter la mise en place d’un Conseil économique et social composé de représentants des différents secteurs de la région et de personnalités qualifiées, dont le mode de nomination n’est pas précisé.

**III - La répartition des compétences entre la région et l’Etat**

Ces compétences s’exercent nécessairement dans le cadre territorial.

Elles concernent : la police, l’administration et les juridictions locales ; le domaine économique et ses différents secteurs, le budget et la fiscalité régionales ; le domaine social, y compris l’éducation; la culture, le patrimoine et l’environnement. Il s’agit en fait d’une large attribution de compétences pour tout ce qui relève des intérêts propres à la Région.

L’État quant à lui conserve ce qui relève des attributs de souveraineté, les symboles de la Nation, la monnaie, les compétences religieuses du Roi, la sécurité nationale et les questions internationales et militaires et le système juridictionnel national. On relèvera également que la protection des droits et libertés fondamentaux relève assez largement de l’État, à partir du moment où il est prévu que les populations de la région bénéficieront de toutes les garanties qu’apporte la Constitution marocaine en matière de droits de l’homme tels qu’il sont universellement garantis, ce qui signifie que les autorités régionales ne pourront prendre en la matière des dispositions plus restrictives.

Par ailleurs, au titre des compétences partagées figurent les relations internationales. Si ces compétences relèvent au premier titre de l’État, cette compétence de principe est assortie de deux réserves. D’une part, la Région est consultée sur les questions en rapport avec ses attributions, d’autre part, en concertation avec le gouvernement national, la Région peut établir des liens de coopération avec des régions étrangères, dans le cadre interrégional.

Pour les compétences qui ne sont pas spécifiquement attribuées, c’est le principe de subsidiarité qui joue, ce qui peut avoir un effet favorable aux compétences régionales.

**IV - Les ressources de la région**

L’attribution de ressources propres et garanties, dans leur principe, est une condition essentielle à l’exercice des compétences attribuées.

En ce sens, le projet de statut prévoit l’attribution de deux types des ressources : des ressources propres et des ressources allouées par l’Etat marocain.

Au titre de la première catégorie, on trouve les impôts, taxes et contributions décidés par les organes de la Région, les revenus des ressources naturelles situées dans la région et affectées à la région et les revenus provenant du patrimoine de la région. Au titre de la seconde, les revenus nécessaires alloués dans le cadre de la solidarité nationale et la partie des revenus des ressources naturelles situées dans la région et perçues par l’État. On relèvera qu’ainsi la région est à même de profiter de l’ensemble des revenus tirés de ses ressources naturelles.

**V - Les mesures transitoires**

On relèvera que ce statut tel qu’il est proposé est susceptible de faire l’objet d’aménagements dans le cadre des négociations qui précéderont son adoption par voie référendaire, étant entendu que ces négociations devront avoir pour objet l’adoption d’un tel statut. Par ailleurs sont prévues des mesures en faveur des personnes rapatriées et une amnistie générale. Enfin, après adoption de ce statut, un Conseil transitoire sera mis en place réunissant des représentants de l’Etat marocain et des représentants de la Région, afin de mettre en place ce statut et de régler les conséquences nées du conflit auquel il a pour objet de mettre fin.

**En conclusion,** on peut considérer qu’en l’état, ce projet de statut offre à la région du Sahara une large autonomie, caractérisée par des compétences importantes, dans le respect de la souveraineté de l’Etat marocain, et que la mise en œuvre de ce statut est garantie par son inscription dans la Constitution marocaine, par l’existence d’organes de gouvernement spécifiques et par l’allocation de ressources propres. On relèvera seulement que des précisions pourraient être utilement apportées sur le règlement des conflits de compétence entre l’Etat et la région et sur la représentation des intérêts de l’État au sein de la région.

1. Projet annexé à la lettre du 11 avril 2007 adressée par le Représentant permanent du Maroc au Président du Conseil de sécurité de l’O.N.U. (Document s/200/206 du 13 avril 2012). [↑](#footnote-ref-1)