



HAL
open science

**Le Maroc, futur “ État régional ”? A propos de “
l’initiative marocaine pour la négociation d’un statut
d’autonomie de la région du Sahara ” du 11 avril 2007.**

Jean Fougerouse

► **To cite this version:**

Jean Fougerouse. Le Maroc, futur “ État régional ”? A propos de “ l’initiative marocaine pour la négociation d’un statut d’autonomie de la région du Sahara ” du 11 avril 2007.. Politeia [Les Cahiers de l’Association française des auditeurs de l’Académie internationale de droit constitutionnel], 2008, 12, pp.157-191. hal-03425506

HAL Id: hal-03425506

<https://hal.science/hal-03425506>

Submitted on 7 Feb 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LE MAROC, FUTUR « ÉTAT RÉGIONAL » ?

À propos de « l'initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie de la région du Sahara » du 11 avril 2007

Par Jean FOUGEROUSE

Maître de conférences à l'Université d'Angers

« L'histoire, la géographie, la religion, la culture, les hommes ont leur être spécifique et lancent des contre-indications propres à démentir les prévisions trop facilement déduites des exemples européens. »

G. VEDEL¹

« La vérité ne peut être contenue dans un seul rêve. »

Proverbe arabe

SOMMAIRE

- I.** – UNE AUTONOMIE RÉGIONALE SUBSTANTIELLE
 - A.** – *Une organisation favorable à l'autonomie régionale*
 - 1.** – *L'intérêt mitigé de la valeur constitutionnelle du statut d'autonomie*
 - 2.** – *La création d'institutions proto-étatiques*
 - a.** – *Le parlement régional*
 - b.** – *Le chef du gouvernement régional*
 - c.** – *Les organes juridictionnels régionaux*
 - d.** – *Le conseil économique et social régional*
 - B.** – *Des fonctions importantes confiées à la région autonome*
 - 1.** – *Un champ de compétences législatives étendu*
 - a.** – *Le fondement des compétences législatives régionales*
 - b.** – *Les domaines de compétence législative régionale*
 - 2.** – *Une large autonomie financière*
 - 3.** – *Une autonomie administrative implicite*

¹ « L'évolution des institutions », *Géopolitique*, n° 57, 1997, p. 44.

II. – UNE AUTONOMIE RÉGIONALE FORTEMENT ENCADRÉE

A. – *Les limites du pouvoir régional*

1. – *Le principe d'unité nationale*
 - a. – *La suprématie de l'intérêt national*
 - b. – *L'application du principe d'égalité*
2. – *Les compétences exclusives de l'État*
 - a. – *Les compétences du Roi*
 - b. – *Les domaines de souveraineté*

B. – *Le contrôle du pouvoir régional*

1. – *Le contrôle politique des actes régionaux*
2. – *Le contrôle juridictionnel des actes régionaux*
 - a. – *Le contrôle des lois régionales par le Conseil constitutionnel*
 - b. – *Le contrôle des actes administratifs régionaux soumis à la Cour suprême et aux juridictions administratives*
 - c. – *Le contrôle financier de la Cour régionale des comptes*

Le Maroc a déposé le 11 avril 2007 auprès du secrétaire général de l'ONU une proposition tendant à faire du Sahara occidental une région autonome au sein du Royaume alaouite. Cette proposition a pour objet de mettre fin à une situation bloquée par le refus du Maroc de permettre l'indépendance du Sahara occidental et le rejet par le Conseil de sécurité d'imposer un référendum d'autodétermination à Rabat. Dans le même temps sur le plan interne, la proposition constitue une étape supplémentaire dans un mouvement de renforcement de l'échelon régional au Maroc. L'initiative marocaine, si elle débouchait, conduirait ainsi le Royaume à une forme de régionalisation politique permettant de le qualifier d'État régional partiel ou État unitaire partiellement régional, à l'instar de la Grande-Bretagne ou du Portugal². Mais avant d'étudier en détail cette proposition, il est nécessaire de rappeler brièvement l'évolution du Sahara occidental³ pour comprendre les particularités de cet éventuel futur régionalisme.

L'Espagne a occupé le territoire nommé « Rio de Oro », occupation avalisée par le Congrès de Berlin de 1884 sous la forme d'un protectorat. Ce territoire s'est ensuite agrandi du fait d'arrangements successifs avec la France (1900-1912). La loi espagnole du 10 janvier 1958 a fait de cet ensemble une province englobant le « Sakiet El Hamra » et le « Rio de Oro » qu'elle a dénommée « Sahara espagnol »⁴. Le mouvement de décolonisation a conduit à s'interroger sur le sort de ce territoire. En premier lieu, le Maroc a réclamé la souveraineté sur ce territoire dès 1956 au

² Sur cette classification, voir J. FOUGEROUSE, *L'État régional, une nouvelle forme d'État ? Un exemple de recomposition territoriale en Europe et en France*, Bruxelles, Bruylant, à paraître.

³ Sur l'ensemble de la question voir K. MOHSEN-FINAN, *Sahara occidental, les enjeux d'un conflit régional*, Paris, CNRS éditions, 1997 ; M. BARBIER, *Le conflit du Sahara occidental*, Paris, L'Harmattan, 1982.

⁴ B. JACQUIER, « L'autodétermination du Sahara espagnol », *RGDIP*, 1974, p. 685.

nom de la recomposition d'un Grand Maroc⁵ et, par la suite, cette revendication a permis d'éloigner une armée dangereuse pour le pouvoir et de créer l'unité nationale autour du Roi⁶. En second lieu, la Mauritanie a revendiqué dès son indépendance sa souveraineté sur les territoires occupés par l'Espagne. Par ailleurs, l'Algérie a entendu défendre les frontières coloniales et plus précisément sa frontière avec le Maroc en soutenant l'indépendance du Sahara.

Dans ce contexte, l'Assemblée générale des Nations unies a d'abord classé en 1965 ce territoire dans la catégorie des « territoires non autonomes »⁷. Puis elle a adopté en 1966 une résolution par laquelle elle a demandé à l'Espagne, en tant que Puissance administrante, l'organisation d'un référendum d'autodétermination⁸. Cette position a été ensuite sans cesse réitérée⁹. L'Espagne, occupée à valoriser les mines de phosphates de Bou Craa découvertes en 1963, se hâtait lentement de procéder à l'organisation d'un référendum, tandis que le Maroc et la Mauritanie étaient d'accord pour la tenue d'un référendum, tout en confirmant leurs revendications territoriales. Enfin, l'Espagne annonça en 1974 la tenue d'un référendum pour 1975. À ce moment, le Maroc demanda à l'Espagne de saisir ensemble la Cour internationale de justice pour qu'elle tranche entre leurs positions respectives (indépendance contre rattachement territorial). L'Espagne refusant, le problème a été examiné devant l'Assemblée générale des Nations unies qui a décidé de saisir la Cour internationale de justice pour qu'elle rende un avis¹⁰. La Haute juridiction a précisé alors que le Sahara occidental n'était pas une *terra nullius* au moment de la colonisation espagnole, qu'il existait des liens juridiques entre le Sahara d'une part et le Maroc et la Mauritanie d'autre part. Toutefois, la Cour a estimé que ces liens n'étaient pas des liens de souveraineté, et que, de ce fait, ils ne faisaient pas obs-

⁵ Le Maroc a développé des revendications territoriales importantes : les zones de Tarfaya et d'Ifni sont ainsi récupérées par le Maroc (respectivement par l'accord du 1^{er} avril 1958 et l'accord du 4 janvier 1969) par abandon du protectorat espagnol ; mais le royaume, poussé par le parti Istiqlal, réclame aussi des territoires mauritaniens (cette prétention sera cependant réduite progressivement après l'accès à l'indépendance de la Mauritanie). Il faut y ajouter encore les revendications sur les enclaves espagnoles de Ceuta et Melilla. Voir sur l'ensemble, K. MOHSEN-FINAN, *Sahara occidental*, précité, p. 25 et suiv. ; sur l'accord de 1968 voir C. ROUSSEAU, Chronique, *RGDIP*, 1974, p. 1114 et suiv.

⁶ K. MOHSEN-FINAN, *Sahara occidental*, précité, p. 36 et suiv.

⁷ Résolution 2072 du 16 décembre 1965, prise à la suite de la résolution adoptée le 16 octobre 1964 par le Comité spécial chargé d'étudier la situation en ce qui concerne l'application de la déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux (dit « comité des vingt-quatre », institué à la suite de la résolution 1514 de l'Assemblée générale).

⁸ Résolution 2229 du 20 décembre 1966.

⁹ Résolutions 2354 du 19 décembre 1967, 2428 du 18 décembre 1968, 2591 du 16 décembre 1969, 2711 du 14 décembre 1970, 2983 du 7 décembre 1972, 3162 du 14 décembre 1973.

¹⁰ La résolution 3292 du 13 décembre 1974 demande à la Cour ; « *I. Le Sahara occidental (Rio de Oro et Sakiet El Hamra) était-il, au moment de la colonisation par l'Espagne, un territoire sans maître (terra nullius) ? Si la réponse à la première question est négative, II. Quels étaient les liens juridiques de ce territoire avec le Royaume du Maroc et l'ensemble mauritanien ?* ».

tacle à la mise en œuvre du principe de l'autodétermination¹¹. Dès l'annonce de l'avis, le Maroc interpréta la position de la Cour comme une authentification de ses droits et occupa le territoire à l'issue de la « marche verte »¹². Un accord a alors été conclu entre l'Espagne, le Maroc et la Mauritanie¹³ par lequel les pouvoirs de la Puissance administrante (l'Espagne) ont été transférés à une commission tripartite (Espagne, Maroc, Mauritanie). Cependant, suite à l'évacuation du Sahara par les Espagnols¹⁴, le Front Polisario qui défend le droit du peuple sahraoui à exercer son droit à l'autodétermination, proclame la République arabe sahraouie démocratique (RASD)¹⁵. Peu après, la Mauritanie se retire du Sahara occidental après avoir passé un accord avec la RASD¹⁶ : depuis le Maroc administre seul le territoire.

Après, plusieurs années de conflit avec le Front Polisario, le Maroc a finalement accepté le principe d'un référendum d'autodétermination au Sahara (1981). Puis, le Maroc et le Front Polisario ont accepté le plan du Secrétaire général de l'ONU (1990) prévoyant un cessez-le-feu et l'organisation d'un référendum (ayant pour objet le choix entre l'intégration marocaine et l'indépendance). Dans ce but, le Conseil de sécurité créa la mission pour l'organisation du référendum d'autodétermination (MINURSO)¹⁷. Toutefois, la tenue du référendum supposait que les électeurs soient identifiés, ce à quoi la MINURSO s'est attachée pendant plusieurs années. Mais cette opération a été compliquée par les réticences des parties qui ont tenté de faire inclure des populations dont le vote paraissait favorable à leur position respective ; outre ce problème de coopération, la question de la définition du peuple sahraoui posait des difficultés particulières¹⁸. La MINURSO a finalement réussi, en 1998, à établir la liste des électeurs¹⁹, mais de nombreuses contestations ont été élevées par des personnes qui se sont considérées comme exclues à tort du groupe des électeurs²⁰.

¹¹ Avis du 16 octobre 1975, *CIJ Recueil*, 1975, p. 12 et suiv.; J. CHAPPEZ, « L'avis consultatif de la Cour internationale de justice du 16 octobre 1975 dans l'affaire du Sahara occidental », *RGDIP*, 1976, p. 1132 et suiv.; M. FLORY, « L'avis de la Cour internationale de justice sur le Sahara occidental (16 octobre 1975) », *AFDI*, 1975, p. 253 et suiv.; M. BARBIER, « L'avis consultatif de la Cour de la Haye sur le Sahara occidental », *Revue juridique et politique*, 1976, p. 67 et suiv.

¹² J. CHAPPEZ, « L'avis consultatif », précité, p. 1178-1179 ; R.-J. DUPUY, « La marche verte », *Géopolitique*, 1997, n° 57, p. 12 et suiv.

¹³ « Accord de Madrid du 14 novembre 1975 », *RGDIP*, 1976, p. 380 et suiv.

¹⁴ Leur retrait définitif s'effectue le 28 février 1976.

¹⁵ Avec l'appui politique et matériel de l'Algérie qui l'héberge sur son territoire (Tinfouf). La RASD a été reconnue en 1982 d'abord par 72 États, admise à l'Organisation de l'unité africaine (OUA, devenue UA), reconnue par l'Assemblée générale des Nations unies comme représentant le peuple sahraoui. Elle bénéficie d'une reconnaissance moindre aujourd'hui (54 pays, voir le retrait du Kenya récemment par exemple).

¹⁶ Accord signé à Alger le 5 août 1979.

¹⁷ Résolution 690 du 27 juin 1990.

¹⁸ En raison du nomadisme et de la structure tribale qui le caractérisent.

¹⁹ Environ 90 000 personnes ont été considérées comme des électeurs aptes à participer au référendum.

²⁰ Près de 130 000 recours ont été déposés provenant essentiellement des « tribus contestées ».

Aussi, l'envoyé spécial du Secrétaire général des Nations unies, James BAKER, a proposé dans ce contexte de blocage, une solution de compromis consistant à ce que le Sahara occidental jouisse d'une autonomie substantielle²¹, dans le cadre de l'État marocain²². Le Maroc a accepté cette « troisième voie »²³ comme base de négociation, mais le Front Polisario l'a rejetée au nom de la nécessité d'organiser un référendum d'autodétermination, et l'Algérie l'a contestée aussi, arguant que le plan Baker consistait à consacrer l'occupation illégale opérée par le Maroc et à renoncer au droit à l'autodétermination des Sahraouis²⁴. Face à ce blocage, le Conseil a continué à proroger la MINURSO en espérant une issue négociée, ne désirant pas imposer une solution aux parties, bien qu'il ait laissé percer sa préférence en faveur du plan Baker²⁵. Un nouveau « plan Baker » est alors proposé sans succès en 2003²⁶. L'immobilisme sembla alors l'emporter²⁷. Toutefois des éléments ont fait évoluer la situation dans son ensemble : la situation préoccupante des Sahraouis²⁸ et le renouvellement de l'agitation au Sahara²⁹ ; l'isolement du Maroc³⁰ ;

²¹ Ce n'est pas la première fois que l'autonomie au sein d'un État est envisagée pour le Sahara occidental : l'Espagne elle-même avait proposé en 1974 un statut d'autonomie interne à la demande de la jema'a (organe représentatif des sahraouis mis en place par l'Espagne à ce moment). Voir l'opinion du juge AMMOUN dans le cadre de l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice, *Rec.*, 1975, p. 84.

²² C'est le « plan Baker » de 2001 c'est-à-dire l'« Accord-cadre sur le statut du Sahara occidental » qui figure en annexe I du rapport du Secrétaire général présenté au Conseil de sécurité le 8 mai 2001, S/2001/613 et qui prévoit de faire du Sahara occidental une région autonome dotée de pouvoirs politiques étendus mais dans le cadre de la souveraineté marocaine.

²³ F. NEISSE, « Le règlement du Sahara occidental et l'ONU, pour quelle "troisième voie" ? », *Annuaire français de relations internationales*, 2002, p. 700 et suiv.

²⁴ Dans ce sens, voir aussi le commentaire de M. BARBIER, « Sahara occidental : un tournant dangereux », http://sahara_opinions.site.voila.fr.

²⁵ Tout en n'étant fermé à aucune autre solution, le Conseil de sécurité précise que « *le projet d'accord-cadre sur le statut du Sahara occidental [...] comporterait une substantielle délégation de pouvoir n'excluant pas l'autodétermination et en fait permettant celle-ci* » (résolution 1359 du 29 juin 2001, italiques ajoutées).

²⁶ « Plan de paix pour l'autodétermination du peuple du Sahara occidental » (annexe II du rapport du Secrétaire général sur la situation concernant le Sahara occidental du 23 mai 2003, S/2003/565). Il reprend le principe d'une autonomie régionale mais transitoire, en attendant la tenue du référendum d'autodétermination.

²⁷ « *Cette tentation du découragement et finalement du statu quo, est d'autant plus forte que cela peut sembler la seule façon de rester fidèle à des principes fondamentaux tels que le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, ou l'intégrité territoriale et le principe de la souveraineté. Pour ne pas transiger, on choisit de ne pas bouger.* » (Rapport de la présidente de la délégation *ad hoc* Sahara occidental du Parlement européen, (PE 313.314), 2002, p. 20).

²⁸ Voir le rapport du Haut commissariat des Nations unies aux droits de l'homme du 8 septembre 2006 relatif à la mission au Sahara occidental et à Tindouf, lequel a été vivement critiqué par le Maroc et n'a pas été publié (on peut le lire sur le site de la RASD, <http://www.arso.org/OHCHRrep2006.htm>).

²⁹ En particulier les manifestations indépendantistes sahraouies en décembre 2005. Voir K. FINAN, « Inextricable, le conflit du Sahara occidental rebondit », *Le Monde diplomatique*, janvier 2006, p. 6-7.

le blocage de l'Union du Maghreb Arabe³¹ ; la nécessaire exploitation des ressources³².

C'est dans ce contexte que le Maroc a déposé le 11 avril 2007 auprès de l'ONU une « initiative pour la négociation d'un statut d'autonomie de la région du Sahara ». La veille, le Polisario déposait par avance une contre-proposition³³. Le Conseil de sécurité a soutenu les nouvelles propositions, mais a semblé préférer celle du Maroc³⁴. Quoi qu'il en soit, désormais, des négociations directes ont lieu sous les auspices de l'ONU, entre les parties (Maroc, Polisario) et en présence des États voisins (Algérie, Mauritanie). Toutefois ces négociations n'ont pas encore débouché, les parties restant campées pour l'instant sur leurs positions de départ (pour le Maroc l'autonomie, pour le Polisario le référendum d'autodétermination). Deux séries de négociations se sont déjà déroulées, une troisième est prévue du 7 au 9 janvier 2008, mais leur issue est encore largement incertaine.

Il faut tout d'abord rappeler que l'autonomie peut être considérée comme la mise en œuvre du droit à l'autodétermination. En effet, la résolution de l'Assemblée générale 1541 du 15 décembre 1960 prévoit explicitement (principe VI) : « on peut dire qu'un territoire non autonome a atteint la pleine autonomie : a) quand il est devenu un État indépendant et souverain, b) quand il s'est librement associé à un État indépendant ou c) quand il s'est intégré à un État indépendant. » Les deux dernières hypothèses supposent cependant l'expression « d'un choix libre et volontaire des populations du territoire en question ». Ce qui revient à dire que la proposition d'autonomie n'a de sens que dans la mesure où elle est proposée au suffrage de la population sahraouie comme une alternative à son indépendance. Pour le Polisario le seul choix à proposer au peuple est entre l'indépendance et l'intégration. Pour le Maroc, l'indépendance étant inconcevable, seule l'autonomie doit être proposée dans le cadre d'une intégration modulée³⁵. Mais le Conseil de

³⁰ Le Maroc a par exemple refusé d'adhérer à l'Union africaine car cette dernière soutient la position du Front Polisario.

³¹ F. OUALALOU, « Le Maroc et les enjeux du partenariat euro-maghrébin », *Géopolitique*, 1997, n°57, p. 136 et suiv. ; le développement de l'Union du Maghreb Arabe conditionne le processus de Barcelone en faveur du partenariat euro-méditerranéen.

³² L'exploitation des mines de phosphates de Bou Craa, la prospection des hydrocarbures au large des eaux du Sahara...

³³ Qui consiste essentiellement, en cas de vote en faveur de l'indépendance, à garantir pendant une certaine durée le partage des ressources naturelles et à garantir des droits aux marocains installés sur le territoire du Sahara occidental.

³⁴ Le Conseil de sécurité se félicite « des efforts sérieux et crédibles faits par le Maroc pour aller de l'avant vers un règlement », tandis qu'il se contente de prendre note de la contre-proposition du Front Polisario (résolutions 1754 du 30 avril 2007 et surtout 1783 du 31 octobre 2007). Certains membres du Conseil de sécurité ont clairement affiché cette préférence (en particulier la France et les États-Unis). Voir « Sahara : les États-Unis soutiennent l'initiative marocaine », *Le Matin*, 12 juillet 2007. Le Polisario a d'ailleurs réagi par une déclaration « pour le respect de l'esprit et de la lettre de la Résolution 1754 (2007) du Conseil de sécurité sur le Sahara occidental ».

³⁵ Voir en dernier lieu le discours du Roi du 7 novembre 2007. Posée dans ces termes, c'est la problématique du Kosovo par rapport à la République serbe, bien que dans un contexte fort différent. Voir F. AUMOND, « L'avenir du Kosovo et la question des minorités », in J. FOUGEROUSE, *L'État régional, une nouvelle forme d'État ?*, précité.

sécurité ne veut pas imposer son choix de sorte que l'on est réduit à en déduire qu'il faut trouver un compromis entre les deux positions.

Toutefois, l'objet de cette étude, dans ce cadre complexe, se limitera à l'examen de la proposition du Maroc, sous l'angle du droit constitutionnel comparé : il s'agira de mesurer de quelle manière il est envisagé de combiner l'autonomie des Sahraouis et la souveraineté du Maroc, et d'analyser cette forme de régionalisme politique connue en Europe, mais originale en Afrique. Le Maroc ne cache d'ailleurs pas les sources d'inspiration du projet³⁶, lequel reprend les idées forces du plan Baker de 2001. La proposition marocaine annoncée par le Roi en 2005³⁷ est issue des travaux du Conseil royal pour les affaires sahariennes³⁸ spécialement réactivé en 2006 pour concevoir un tel projet. Elle s'inscrit dans le cadre de la politique « d'intégration » menée par le Maroc au Sahara³⁹, mais aussi dans la continuité de la mise en place sur l'ensemble du territoire de régions administratives⁴⁰ ainsi que dans une volonté affirmée depuis plusieurs années de mettre en place une régionalisation politique⁴¹.

En effet, le Maroc développe une politique de décentralisation et de régionalisation depuis longtemps : « *le Maroc se singularise au sein de l'Union du Maghreb arabe par le fait qu'il est le seul pays à avoir mis en place une organisation régionale spécifique.* »⁴² Malgré une tradition centralisatrice (*makhzen*) et la période coloniale, dès l'indépendance, le Maroc a pris conscience de la nécessité de développer les différentes parties du territoire (y compris le Sahara occidental dans un second temps). Ainsi, le Dahir de 1971 crée sept régions économiques⁴³. Il établit un régionalisme d'uniformisation plus qu'un régionalisme de différenciation ; les assemblées régionales sont consultatives et représentent les composantes municipales et provinciales ; la région n'est alors qu'une circonscription administrative

³⁶ « *Le projet marocain d'autonomie s'inspire des propositions pertinentes de l'ONU et des dispositions constitutionnelles en vigueur dans les États géographiquement et culturellement proches du Maroc, et s'appuie sur des normes et des standards internationalement reconnus.* » (point 11 de la proposition).

³⁷ Discours royal du 6 novembre 2005 à l'occasion du 30^e anniversaire de la marche verte.

³⁸ Cet organe consultatif pour les « provinces du Sud » créé par le Maroc en 1981 est composé de membres élus par les habitants, de représentants de ces provinces au parlement, d'élus locaux, de représentants de la société civile et de membres nommés par le Roi.

³⁹ K. MOHSEN-FINAN, *Sahara occidental*, précité, 73 et suiv.

⁴⁰ Le territoire marocain est déjà organisé en régions administratives. Voir M. ROUSSET, « La nouvelle étape de la régionalisation au Maroc : le passé ne répond pas de l'avenir », *RFAP*, 1985, p. 477 et suiv. ; M. ROUSSET, « La nouvelle région marocaine : un espace de développement économique et politique », *RFAP*, 1997, p. 619 et suiv.

⁴¹ Par exemple le projet de régionalisation présenté le 19 juillet 1993 par le ministre de l'intérieur marocain. Voir M. BENYAHYA, A. BOUACHIK, « Région et régionalisation au Maroc », *Revue marocaine d'administration locale et de développement*, éd. Maghrébines 1994, p. 181 et suiv.

⁴² M. ROUSSET, « La nouvelle région marocaine : un espace de développement économique et politique », *RFAP*, 1997, p. 619.

⁴³ M. ROUSSET, « Aménagement du territoire et régionalisation au Maroc », *Bull. IIAP*, 1974, p. 51 et suiv.

sans personnalité juridique⁴⁴. Le discours royal du 24 octobre 1984 se prononce cependant en faveur de « *structures régionales avec des compétences législatives, financières et administratives* », mais indique l'objectif à atteindre plus que ne fixe un programme précis pour y parvenir. Ce projet de régionalisation politique est toutefois très distant de la régionalisation balbutiante alors en cours⁴⁵. La révision constitutionnelle de 1992⁴⁶ va relancer ce projet : elle fait des régions des collectivités locales⁴⁷. La loi du 2 avril 1997 précise en application de la Constitution que « *le nombre, le nom, les limites territoriales et le chef-lieu des régions sont fixés par décret* » (article 4) et que « *la délimitation de la région a pour finalité la constitution d'un ensemble homogène et intégré. Elle doit répondre au souci de cohésion des composantes territoriales de la région, compte tenu des potentialités et des spécificités économiques, sociales et humaines de ces composantes, de leur complémentarité et de leur contiguïté géographique* » (article 4-2°). Il a ainsi été créé seize régions⁴⁸. Les Conseils régionaux remplacent les assemblées consultatives. Ils sont élus au suffrage indirect puisqu'ils sont composés de représentants élus des collectivités infrarégionales (provinces, préfectures, communes) et de représentants des chambres professionnelles et des salariés. Le conseil régional exerce des compétences décisionnelles dans les domaines de compétence régionale, et consultatives sur des questions intéressant la région mais du ressort d'une autre autorité. Les domaines dans lesquels la région est compétente sont fixés par la loi, conformément à l'article 101 de la Constitution⁴⁹ : il s'agit de compétences en matière financière (budget, ressources...), dans le domaine économique (plan de développement, incitation à l'investissement...), ou encore en matière de formation, patrimoine, culture, environnement.

La proposition marocaine, évidemment en retrait par rapport à l'indépendance réclamée par le Front Polisario, correspond sur le plan interne à un saut qualitatif considérable par rapport au développement actuel des régions au Maroc, tout en se situant dans une dynamique initiée depuis plus de trente ans. S'inspirant du système des communautés autonomes espagnoles ainsi que des mécanismes d'autonomie régionale présents au Portugal⁵⁰ et en Italie, elle conduit à un haut degré d'autonomie régionale qui n'est cependant pas dépourvu d'ambiguïtés. De

⁴⁴ M. EL YAACOUBI, A. HARSİ, *Rapport sur le cadre conceptuel législatif et réglementaire des processus de décentralisation et de régionalisation au Maroc*, Centre national de documentation du Maroc, 2005, p. 182.

⁴⁵ M. ROUSSET, « La nouvelle étape de la régionalisation au Maroc : le passé ne répond pas de l'avenir », *RFAP*, 1985, p. 477 et suiv.

⁴⁶ O. BENDOUROU, M. AOUAM, « La réforme constitutionnelle marocaine de 1992 », *RDP*, 1993, p. 431 et suiv.

⁴⁷ L'article 100 de la Constitution mentionne : « *Les collectivités locales du Royaume sont les régions, les préfectures, les provinces et les communes. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi.* »

⁴⁸ Par le décret du 17 août 1997. K. NACIRI, « Les cadres constitutionnels, légaux et administratifs du gouvernement local au Maroc », Communication au Forum méditerranéen du Développement, Amman, 8-10 avril 2002.

⁴⁹ Les collectivités locales « *élisent des assemblées chargées de gérer démocratiquement leurs affaires dans les conditions déterminées par la loi* ».

⁵⁰ Le terme de « région autonome » retenu par la proposition est d'ailleurs celui utilisé par l'article 225 de la Constitution portugaise.

fait, l'analyse de la proposition marocaine conduit à relever les traits caractéristiques des États régionaux : l'autonomie de la région du Sahara est substantielle (I) mais elle est fortement encadrée (II).

I. – UNE AUTONOMIE RÉGIONALE SUBSTANTIELLE

L'argument essentiel avancé par le Maroc pour intégrer le Sahara occidental consiste à offrir une alternative crédible à l'indépendance. Pour cela, la proposition faite par le Royaume suggère une organisation favorable à l'autonomie régionale (A) et confie des fonctions importantes à la région autonome (B).

A. – Une organisation favorable à l'autonomie régionale

L'organisation de l'autonomie régionale est marquée en premier lieu par une consécration constitutionnelle du statut d'autonomie, ce qui paradoxalement présente un intérêt mitigé sur le plan de l'autonomie régionale. En second lieu, l'organisation régionale proposée par le Maroc conduit à la mise en place d'institutions que l'on peut qualifier de proto-étatiques.

1. – L'intérêt mitigé de la valeur constitutionnelle du statut d'autonomie

Aujourd'hui, l'autonomie régionale au Maroc est garantie au niveau constitutionnel, mais le régime juridique des régions est essentiellement défini par la loi⁵¹. Le régime juridique de la « région autonome du Sahara » sort ainsi du cadre constitutionnel actuel selon lequel toute autre collectivité locale que celles énoncées par la Constitution est créée par la loi⁵². La région autonome ne sera pas considérée comme une collectivité locale mais comme un territoire et une organisation *sui generis*⁵³. Si on compare le statut de l'autonomie concédée au Sahara occidental à celui des régions actuelles du Maroc, il apparaît évident que le degré de garantie de cette autonomie est nettement plus élevé pour cette région dans la mesure où les seuls éléments du statut de la région garantis au niveau constitutionnel sont actuellement l'existence même de la région, la prévision d'une assemblée régionale et le principe de sa libre administration ; pour le reste, la Constitution renvoie au législateur ordinaire⁵⁴.

Dans les États régionaux, le statut régional est un texte juridique généralement élaboré par la région elle-même⁵⁵, ou au moins avec son concours, et qui concrétise un pouvoir proto-étatique de type constitutionnel : un texte qui régit des questions telles que la forme du gouvernement régional, autrement dit la répartition des pouvoirs entre les organes régionaux, qui précise éventuellement les compétences exercées par la région parmi celles proposées au choix par la constitution, et qui

⁵¹ Article 101 de la Constitution.

⁵² Article 100 de la Constitution.

⁵³ Toutefois, on a déjà constaté que ce genre de spécificité est souvent réduite dans la pratique ; voir J. FOUGEROUSE, « L'autonomie régionale différenciée dans la constitution italienne », *Civitas Europa*, 2003, p. 145 et suiv.

⁵⁴ Articles 100 et 101 de la Constitution marocaine.

⁵⁵ Texte qui doit être éventuellement ratifié par le parlement national (cas de l'Espagne et du Portugal, mais plus de l'Italie depuis la réforme de 1999).

peut établir des règles supplémentaires, dans des domaines non réglementés par la constitution⁵⁶. La particularité de ce texte est qu'il apparaît comme la norme la plus élevée dans la hiérarchie des normes régionales et qu'il a, soit une valeur constitutionnelle, soit une valeur infraconstitutionnelle mais cependant supralégislative (supérieure aux lois régionales).

Le statut d'autonomie proposé par le Maroc n'est cependant pas un acte régional mais bien national. Il aura une valeur constitutionnelle et sera même une partie de la Constitution : « *La Constitution marocaine sera révisée, le statut d'autonomie y sera incorporé comme gage de sa stabilité et de sa place particulière dans l'ordonnement juridique national.* »⁵⁷ Rien n'empêche que les négociations conduisent à autoriser, en outre, la région du Sahara à établir son propre statut, mais la proposition marocaine ne mentionne pas cette possibilité.

En fait cette situation peut se comparer à celle de l'Italie, où les régions à statut spécial sont dotées de statuts régionaux adoptés sous la forme d'une loi constitutionnelle nationale⁵⁸. Mais, cette solution s'oppose à celle retenue pour les statuts des autres régions italiennes lesquels sont adoptés sous la forme d'une loi régionale comme les statuts des régions autonomes portugaises, et les statuts des communautés autonomes espagnoles. La seule différence avec la solution italienne est que la modification d'un statut spécial en Italie n'est pas *stricto sensu* une modification de la Constitution mais une adjonction à la Constitution⁵⁹. La situation ainsi créée peut apparaître très avantageuse pour l'autonomie régionale, en préservant le statut de toute modification intempestive du législateur national ordinaire. Toutefois, l'inconvénient majeur de cette solution est de figer le régime juridique de la région dans un texte – la constitution – sur laquelle les autorités régionales (exécutif ou législatif) n'auront aucune prise : si ces dernières n'ont pas les moyens institutionnels de bloquer une procédure de révision, le statut pourra être modifié sans leur

⁵⁶ C'est le cas des statuts des régions italiennes comme des régions autonomes portugaises ou encore des communautés autonomes espagnoles.

⁵⁷ Point 29. Le point 24 introduit cependant une légère confusion sur la place du statut : « *Les lois, les règlements et les décisions de justice émanant des organes de la Région autonome du Sahara doivent être conformes au Statut d'autonomie de ladite Région et à la Constitution du Royaume.* »

⁵⁸ Article 116 de la Constitution italienne. Le mode d'adoption peut se comparer avec celui utilisé au Royaume-Uni dans la mesure où c'est une loi nationale et non une loi régionale qui fixe le statut des « petites nations » (Écosse, Pays de Galles, Irlande du Nord).

⁵⁹ Cependant, la position du statut par rapport à la Constitution n'est pas sans ambiguïté dans la proposition marocaine. Ainsi, le point 24 de la proposition précise que « *les lois, les règlements et les décisions de justice émanant des organes de la région autonome du Sahara doivent être conformes au statut d'autonomie de ladite région et à la constitution du royaume* » (italiques ajoutés). Cette différenciation n'a de sens que si le statut n'est pas *stricto sensu* inclus dans la Constitution. D'autre part, mais en corollaire, la question se pose de savoir si le statut doit respecter la Constitution et indirectement la question générale de la limite à une révision constitutionnelle (cette problématique n'est abordée que de manière très réduite dans la Constitution à l'article 106 : « *La forme monarchique de l'État ainsi que les dispositions relatives à la religion musulmane ne peuvent faire l'objet d'une révision constitutionnelle.* »).

approbation ; si elles désirent faire évoluer leur régime, elles ne pourront pas transformer cette volonté politique sur le plan institutionnel.

Il est vrai que la procédure d'adoption du statut prévoit que ce dernier sera le fruit de négociations. Toutefois il n'est pas précisé quelles parties négocieront : sans doute les représentants du gouvernement marocain et ceux des populations de la région, mais la définition de ces dernières est bien problématique⁶⁰. Puis, une fois le texte du statut définitivement arrêté, il devra être soumis à une « *consultation référendaire* » des « *populations concernées* ». Cela renvoie d'abord à la question de la valeur de cette consultation : valeur contraignante ou seulement consultative. D'après les termes utilisés, la valeur consultative semble évidente et on se trouverait dans une situation de type britannique où les populations écossaises, galloises et nord irlandaises ont été « *consultées* » sur le projet de *dévolution* ; le parlement britannique ayant été ensuite libre juridiquement (sinon politiquement) de suivre le sens de la consultation. La consultation qui serait comprise ainsi se heurterait de front avec le principe de l'autodétermination et la capacité de la population à choisir et non à conseiller un choix. Or, la proposition marocaine affirme que le statut « *sera soumis à une consultation référendaire des populations concernées conformément au principe de l'autodétermination* »⁶¹. Ce qui renvoie implicitement à la définition de la population sahraouie telle qu'elle a été établie par les Nations unies. Or, la question de la définition des « *populations concernées* » est récurrente pour le Sahara occidental et a toujours fait l'objet de désaccords entre les parties en présence⁶². D'ailleurs l'initiative marocaine prévoit qu'un « *Conseil transitoire* » composé des « *représentants* » des parties d'accord avec le projet sera compétent pour « *apporter son concours* » à toute « *action visant l'approbation et la mise en œuvre du statut, y compris les opérations électorales* »⁶³.

Quoi qu'il en soit, on peut admettre que les représentants du Sahara occidental et les populations concernées seront associés à l'élaboration du statut, mais leur implication est loin d'être acquise pour une éventuelle révision du statut de la région. En effet, la proposition marocaine ne prévoit rien sur ce point et il est difficile d'en déduire automatiquement l'application du principe du parallélisme des formes, qui conduirait à réviser le statut en suivant les mêmes étapes que pour son adoption (négociation, consultation référendaire, révision de la Constitution). D'ailleurs le précédent italien en donne une illustration : en l'absence de procédure spécifique (ce qui était le cas avant 2001), la révision du statut des régions spéciales suivait la procédure normale de révision de la Constitution.

Or, la révision constitutionnelle au Maroc est fixée par les articles 103 à 106. Il en ressort que l'initiative de la révision appartient au Roi, ainsi qu'à la Chambre des Représentants et à la Chambre des Conseillers. Les régions n'ont pas un pou-

⁶⁰ Le peuple sahraoui ne correspondant plus aux populations occupant le territoire du Sahara occidental, où les ressortissants marocains sont devenus majoritaires.

⁶¹ Point 8, italiques ajoutés.

⁶² Mais on a vu que des désaccords avaient surgi relativement aux personnes aptes à voter à ce référendum ; voir l'introduction.

⁶³ Point 32 de la proposition.

voir d'initiative en la matière. De sorte que la région autonome pourrait seulement passer par la Chambre des Conseillers mais sa seule volonté serait alors insuffisante car, si la proposition vient de l'un des membres d'une Chambre, la proposition de révision doit recueillir successivement une majorité de deux tiers des membres des deux chambres. Enfin, la révision doit être ratifiée par référendum national (sans passer par les chambres si le Roi est à l'initiative de la révision) ce qui réduit considérablement le poids des Sahraouis, très minoritaires.

Pour pallier ces inconvénients, il pourrait être prévu des mécanismes équivalents à ceux mis en place en Italie depuis 2001 : les conseils régionaux, voire une partie de la population régionale, peuvent être à l'initiative de la réforme du statut spécial, par dérogation à la procédure d'adoption des lois de révision constitutionnelle et des lois constitutionnelles prévue à l'article 138 de la Constitution et si l'initiative provient de l'État, les organes régionaux ont une compétence consultative⁶⁴. Il semble que sur ce plan, le projet d'autonomie pourrait être amélioré pour offrir une capacité d'auto-organisation plus étendue au profit de la région, ne serait-ce que pour rendre plus attractif le choix en faveur du statut.

2. – La création d'institutions proto-étatiques

La région autonome sera pourvue d'organes représentatifs : « *Les populations du Sahara géreront elles-mêmes et démocratiquement, leurs affaires à travers des organes législatifs, exécutifs et judiciaires...* »⁶⁵ On peut ainsi considérer que la région disposera d'une structure proto-étatique dont le but est de permettre l'expression régionale la plus importante et une identification des structures avec la population du Sahara. Ce souci de rapprochement des organes avec la population régionale conduit à la mise en place d'un parlement régional, d'un exécutif régional, de juridictions régionales et enfin d'un conseil économique et social régional.

a. – Le parlement régional

« *Le Parlement de la Région autonome du Sahara sera composé de membres élus par les différentes tribus sahraouies, et de membres élus au suffrage universel direct par l'ensemble de la population de la Région.* » Ce serait donc l'occasion de l'introduction au niveau régional du suffrage universel qui n'est pas encore pratiqué, puisque les conseils régionaux sont actuellement exclusivement issus de corps intermédiaires. Toutefois, la part respective de ces deux corps électoraux n'est pas précisée et la Constitution renvoie donc implicitement au législateur national le soin de le fixer. Cependant, on sait que la « *population de la Région* » est aujourd'hui majoritairement marocaine⁶⁶. Ce qui conduira de fait à une représentation affaiblie et de toute façon minoritaire des Sahraouis. De plus, la question, soulevée par la définition des électeurs pour le référendum d'autodétermination, rejaillit ici

⁶⁴ En vertu de la loi constitutionnelle n°2 de 2001.

⁶⁵ Point 5 de la proposition, qui reprend d'ailleurs la rédaction du discours royal de 1984 déjà cité.

⁶⁶ En particulier suite à la politique marocaine d'incitations au « retour » de certaines populations, du déplacement de certaines autres et de l'encouragement de l'installation de marocains au Sahara. Voir par exemple, K. MOHSEN-FINAN, *Sahara occidental*, précité, p. 83 et suiv.

sous l'angle de la définition de la population de la région : il faudrait « geler » ce corps électoral⁶⁷, et régler la question des recours formés contre le décompte des Nations unies, en particulier, mais pas seulement la question des « *tribus contestées* ». La définition du corps électoral n'est donc pas résolue par la proposition marocaine. Cela devra pourtant être tranché au moins pour l'adoption du statut, à moins de concevoir un découplage entre les deux corps électoraux (vote du statut/élection au parlement), ce qui serait une solution inique.

De ce fait, la distinction ethnique au sein des habitants de la région va, soit favoriser les tribus en leur permettant de s'exprimer deux fois (au titre de leur particularité ethnique, puis au titre d'habitant de la région), soit défavoriser ces dernières en noyant leur représentation au Parlement au sein de celle de l'ensemble de la population habitant le territoire (ce qui est le plus probable). Cette question n'est pas sans rapport avec la situation du Trentin Haut Adige – Sud Tyrol en Italie⁶⁸. En effet, cette région spéciale composée de deux provinces autonomes a permis de limiter la portée des particularités de la partie germanophone. Cette solution italienne (deux provinces autonomes avec deux pouvoirs législatifs distincts...) aurait certes l'avantage de permettre de distinguer Marocains et Sahraouis et d'éviter que ces derniers soient minoritaires, mais relancerait alors la question de la division en deux du territoire – qui fait l'unanimité contre elle – et dans ce cas l'indépendance sahraouie serait naturellement préférable à l'autonomie.

Par ailleurs, le parlement n'est pas désigné explicitement comme « l'organe législatif ». On peut cependant le déduire d'un faisceau d'indices. D'une part, le recours au terme de parlement renvoie logiquement à l'exercice d'un pouvoir législatif ; toutefois on sait que, dans les États régionaux, il n'y a pas forcément équivalence entre l'utilisation de la désignation « parlement » et la compétence législative⁶⁹. D'autre part, cette présomption est renforcée par les dispositions de la proposition qui précise explicitement que la région disposera « *d'organes législatif, exécutif et judiciaire* ». Or, le chef du Gouvernement régional se voit confier le pouvoir exécutif, tandis que les organes judiciaires exercent le pouvoir juridictionnel. Le parlement régional semble donc détenir le pouvoir législatif. Comment expliquer cependant ce silence du texte sur un point pourtant aussi capital ? L'explication est peut-être à trouver dans le projet de procéder à un « partage » du pouvoir législatif entre le parlement et le chef du gouvernement, en s'inspirant des mécanismes nationaux⁷⁰ : un domaine de la loi régionale serait alors délimité en-

⁶⁷ À l'image de la Nouvelle-Calédonie.

⁶⁸ P. CAVALERI, *Diritto regionale*, CEDAM, 2003, p. 44 et suiv.

⁶⁹ Ainsi, en Italie, la Cour constitutionnelle interdit que les conseils régionaux – qui disposent pourtant incontestablement du pouvoir législatif – se désignent eux-mêmes comme des Parlements régionaux (décision n° 106 de 2002), tandis qu'à l'opposé la *National Assembly of Wales* ne dispose pas encore de pouvoirs législatifs. Voir C. DADOMO, Une dévolution régionale essentiellement limitée à l'Écosse ?, in J. FOUGEROUSE, *L'État régional, une nouvelle forme d'État ?*, précité.

⁷⁰ Voir les articles 46 et 47 de la Constitution marocaine qui sont directement inspirés des articles 34 et 37 de la Constitution française de 1958. Le mimétisme institutionnel entre les autorités nationales et régionales a d'ailleurs été relevé depuis longtemps. Voir C. GREWE, H. RUIZ-FABRI, *Droits constitutionnels européens*, Paris, PUF, 1995, p. 248 et suiv.

traînant un pouvoir réglementaire régional conséquent, exercé par le chef du gouvernement lequel serait associé en outre de près à la procédure législative.

Ainsi, le parlement régional sera potentiellement compétent pour établir des lois dans l'ensemble des domaines attribués à la région, sauf à ce que des textes ultérieurs laissent à l'exécutif régional le soin de réglementer une partie de ces domaines. En l'état actuel de la proposition et suivant cette interprétation, la seule compétence qui soit explicitement attribuée dans le domaine normatif à ce parlement est la création des juridictions régionales⁷¹. On peut aussi se référer à la répartition du pouvoir normatif entre le parlement et le gouvernement au niveau national en prenant en considération les domaines de compétences établies au profit de la région. Ainsi, on constate qu'au niveau national « *le Parlement est habilité à voter des lois-cadres concernant les objectifs fondamentaux de l'action économique, sociale et culturelle de l'État* »⁷², ce qui renvoie à un large pouvoir réglementaire. Au niveau régional sera confié « *le développement économique, la planification régionale, l'encouragement des investissements...* », de sorte qu'il n'est pas inconcevable que le parlement régional sera cantonné lui aussi dans un rôle de législateur cadre. À l'inverse, la compétence en matière budgétaire et fiscale pourrait ressortir plus largement au parlement régional.

Mais cette lecture nationale des compétences normatives du parlement régional dépendra en fin de compte de l'existence ou non d'un pouvoir d'auto-organisation en matière de répartition des pouvoirs au sein des organes régionaux. Si celui-ci est concédé (ce qui paraît peu probable au regard du rang constitutionnel du statut régional) alors une telle répartition pourrait s'avérer aléatoire et le pouvoir parlementaire pourrait connaître un accroissement⁷³. En revanche, si ce pouvoir n'est pas reconnu aux autorités régionales (interprétation qu'il faut retenir pour le moment) alors il y a tout lieu de croire que l'absence de mention explicite du pouvoir législatif au profit du parlement devra être interprétée comme une capacité normative étendue de l'exécutif⁷⁴. Quoi qu'il en soit, la proposition introduit un type de pouvoir au profit d'une assemblée régionale qui était inconnu jusque-là, puisque les compétences des Conseils régionaux se limitent aujourd'hui à une compétence administrative et financière⁷⁵.

⁷¹ Point 22 de la proposition. Ce pouvoir de créer des juridictions relève d'ailleurs de la compétence du législateur national (article 46 de la Constitution).

⁷² Article 46 dernier alinéa de la Constitution marocaine.

⁷³ La conception du pouvoir législatif et des rapports entre exécutif et législatif semblent en effet plus favorables au parlement dans la constitution de la « République arabe sahraouie démocratique », au regard en particulier des articles 64 et suiv. et 72 et suiv. de la Constitution modifiée le 26 août 1999. Voir M.-F. OULD ISMAÏL OULD ES-SWEYIH, *La République sahraouie*, Paris, L'Harmattan, 2001, p. 157 et suiv.

⁷⁴ Cette interprétation est renforcée en outre par la lecture nationale ; en particulier l'existence d'une législation déléguée au profit du gouvernement (article 45 de la Constitution marocaine) inspirée des ordonnances françaises.

⁷⁵ M. ROUSSET, « La nouvelle région marocaine... », précité, p. 626-627.

b. – Le chef du gouvernement régional

La région est dotée d'un chef de gouvernement régional⁷⁶. Il est élu par le Parlement régional et investi par le Roi. Sur ce point, l'organisation régionale se différencie de l'organisation constitutionnelle nationale. En effet, le premier ministre est nommé par le Roi et non élu par le Parlement. L'investiture royale de l'exécutif régional conduit à la nécessité de trouver un accord entre le parlement régional et le Roi. C'est l'interprétation qui paraît la plus conforme à la fonction royale dans la constitution marocaine⁷⁷, et au terme investiture.

Il « *forme le gouvernement de la région* », sans qu'il soit précisé si le gouvernement issu de ses choix doit être soumis à un vote du parlement. Cela incline à penser que les membres du gouvernement ne seront pas responsables politiquement devant le parlement mais devant le chef du gouvernement seul. De manière complémentaire il aura la maîtrise de l'appareil administratif, puisqu'il nomme « *les administrateurs nécessaires pour exercer les pouvoirs qui lui sont dévolus* ». Ce qui est logique dans la mesure où le statut lui confie l'exercice du pouvoir exécutif. Il faut rappeler d'ailleurs qu'aujourd'hui les décisions prises par les régions font l'objet d'une exécution partagée entre le gouverneur régional (organe déconcentré de l'État) et le président du Conseil régional sous le contrôle de ce dernier mais avec l'arbitrage du ministre de l'Intérieur⁷⁸.

Le chef du gouvernement régional est aussi le représentant de l'État dans la région. La dualité de fonctions ainsi créée, que l'on retrouve parfois de manière atténuée dans d'autres constitutions⁷⁹, fait naître une confusion et un conflit possible entre l'intérêt régional et national. Le risque de faire prévaloir les fonctions étatiques sur les fonctions régionales est d'autant plus grand que ce seront les instances nationales qui définiront évidemment les missions attribuées au « *représentant de l'État* ». La position du chef du gouvernement pourrait devenir rapidement intenable politiquement, car il sera pris entre un parlement régional et des institutions nationales qui auront l'occasion de diverger. Une crise ne pourra alors se résoudre que par le renversement de l'exécutif⁸⁰ ce qui remettra le Roi en position d'arbitrage du fait de son pouvoir d'investiture⁸¹.

⁷⁶ Points 20 et 21 de la proposition.

⁷⁷ Au vu de la place fondamentale qu'occupe le Roi dans le système marocain, le pouvoir royal ne se limitera certainement pas à un accord formel, sur les pouvoirs royaux. Voir *infra*.

⁷⁸ M. ROUSSET, « La nouvelle région marocaine... », précité, p. 630.

⁷⁹ L'article 152 alinéa 1 de la Constitution espagnole précise que le président du gouvernement assurera la « *représentation suprême de la Communauté autonome* » et la « *représentation ordinaire de l'État dans celle-ci* ». Toutefois, l'article 154 prévoit qu'« *un délégué, nommé par le gouvernement, sera chargé de diriger l'administration de l'État sur le territoire de la communauté autonome et de la coordonner, s'il y a lieu avec l'administration propre de la communauté* ».

⁸⁰ Puisque la dissolution du parlement n'est pas envisagée dans la proposition.

⁸¹ Toutefois, le point 16 de la proposition prévoit que dans les domaines financiers « *les compétences de l'État dans la région autonome du Sahara... seront exercées par un Délégué du Gouvernement* ». Ce qui devrait conduire à une déconcentration parallèle à l'autonomie régionale et limiter le conflit d'intérêt relevé.

La région présente ainsi une forme de gouvernement parlementaire, puisque le parlement élit le chef du gouvernement régional, et le chef du gouvernement régional est responsable devant le parlement. Mais il n'est pas responsable devant le Roi contrairement au gouvernement national. Toutefois, la dissolution du parlement régional n'est pas envisagée. En l'état, ce que propose le Maroc est donc une forme de gouvernement qui place le pouvoir exécutif en situation de totale dépendance par rapport au parlement régional, sous réserve du rôle du Roi. Aussi, le mode de scrutin, qui n'est pas indiqué dans la proposition et relèvera donc de ce fait du législateur national, sera déterminant pour définir les équilibres au sein du parlement et en déduire les rapports de celui-ci avec l'exécutif.

c. – Les organes juridictionnels régionaux

Dans les États où l'on pratique le régionalisme politique, la compétence juridictionnelle et la capacité à créer ou à détenir des structures juridictionnelles sont souvent inexistantes ou très limitées. Sur ce point, la proposition marocaine s'inscrit dans un courant minoritaire, par exemple représenté par le système espagnol⁸². Ainsi, le « tribunal régional supérieur » est la plus haute juridiction de la région et « statue en dernier ressort sur l'interprétation de la loi de la région ». Mais sa compétence sera encadrée par celle du Conseil constitutionnel et de la Cour suprême⁸³. Toutefois, si l'on observe l'évolution récente des États régionaux, on constate, par exemple en Italie, que le développement de juridictions régionales est très limité. Ainsi, les nouveaux statuts des régions ont mis en place des instances de garantie du statut régional ; toutefois ces organes, compétents pour examiner la conformité des actes de la région (lois ou actes administratifs, admissibilité des référendums...), ne rendent que des avis sans effet obligatoire⁸⁴.

D'autre part, « des juridictions peuvent être créées par le parlement régional afin de statuer sur les litiges nés de l'application des normes édictées par les organes compétents de la région », les décisions étant rendues au nom du Roi, et en toute indépendance. Les juridictions régionales se voient donc assigner une fonction bien précise : le contentieux né de l'application des normes régionales. Tout dépendra de la conception que l'on peut se faire de la notion « d'application ». Cela permettra principalement de créer des juridictions judiciaires. D'éventuelles juridictions administratives ne pourront pas se voir confier la légalité des actes administratifs, mais seulement par exemple le contentieux de la responsabilité (à considérer même que les actes administratifs ne sont pas des normes mais l'application de normes...)⁸⁵. Quoi qu'il en soit, les juridictions régionales ainsi

⁸² L'article 152 de la Constitution espagnole prévoit : « Un tribunal supérieur de justice, sans préjudice de la juridiction propre au Tribunal suprême, sera le plus haut responsable de l'organisation judiciaire sur le territoire de la Communauté autonome. » Alors qu'à l'opposé, en Italie, la compétence juridictionnelle n'est pas attribuée aux régions (l'article 116 de la Constitution prévoit seulement la possibilité négociée avec l'État d'exercer une compétence limitée dans ce domaine).

⁸³ Voir *infra*.

⁸⁴ K. BLAIRON, *Le régionalisme et le fédéralisme dans les réformes de l'État italien, contribution à la définition de la forme d'État italienne*, Thèse, Nancy 2, 2005, p. 468-471.

⁸⁵ Ou à moins de faire une distinction, un peu spéculative ici, entre actes réglementaires et individuels.

créées par le parlement devront être soumises à la compétence du tribunal supérieur régional qui fera donc fonction de cour d'appel ou de cassation par rapport à ces juridictions ultérieures puisqu'il doit être « *la plus haute juridiction* » dans la région.

d. – *Le conseil économique et social régional*

Un Conseil économique et social régional est envisagé : « *La Région autonome du Sahara disposera d'un Conseil économique et social composé des représentants des secteurs économiques, sociaux, professionnels et associatifs ainsi que des personnalités hautement qualifiées.* »⁸⁶ Cependant, au niveau national, un Conseil économique et social a été prévu par la révision de la Constitution de 1992⁸⁷, sur la demande de l'opposition⁸⁸, mais comme d'autres organes, il n'a jamais vu le jour⁸⁹, malgré l'insistance du Roi⁹⁰. Aussi, on ne voit pas pourquoi ce Conseil régional aurait plus de chances de voir le jour que le Conseil national. À moins que le parlement et/ou le gouvernement régional soient chargés de mettre en œuvre cette disposition, ce qui ne serait pas absurde au regard des compétences confiées à la région autonome en matière de « *développement économique* » et de « *planification régionale* »⁹¹, mais qui ne paraît pas la solution la plus probable.

B. – *Des fonctions importantes confiées à la région autonome*

Ainsi pourvue d'organes, la région autonome se voit attribuer des fonctions conséquentes. On peut le mesurer à l'étendue du domaine de compétence législative et à l'importante autonomie financière, en revanche l'autonomie administrative n'apparaît qu'implicitement.

1. – *Un champ de compétences législatives étendu*

L'indétermination de la répartition des pouvoirs entre parlement et exécutif conduit à l'impossibilité pour l'instant de définir ce qui, dans les domaines de compétences attribués, relève du pouvoir législatif régional ou du pouvoir réglementaire régional⁹². Sous cette importante réserve, on peut cependant établir que le champ de compétences régionales sera occupé par le législateur régional et sera étendu dans la mesure où celles-ci sont fondées sur des principes favorisant un rôle important de la région.

⁸⁶ Point 26 de la proposition.

⁸⁷ « *Il est institué un Conseil économique et social* » (article 93 de la Constitution) ; « *Le Conseil économique et social peut être consulté par le gouvernement, par la chambre des représentants et par la Chambre des conseillers sur toutes les questions à caractère économique ou social. Il donne son avis sur les orientations générales de l'économie nationale et de la formation* » (article 94 de la Constitution) ; « *La composition, l'organisation, les attributions et les modalités de fonctionnement du conseil économique et social sont déterminées par une loi organique* » (article 95 de la Constitution).

⁸⁸ O. BENDOUROU, M. AOUAM, « La réforme constitutionnelle marocaine de 1992 », *RDP*, 1993, p. 443-444.

⁸⁹ A. MAGHRI, « Ces conseils supérieurs qui ne servent à rien », <http://www.bladi.net>.

⁹⁰ Voir par exemple le discours royal du 30 juillet 2001 à Tanger.

⁹¹ Point 12 de la proposition marocaine.

⁹² Voir *supra*.

a. – Le fondement des compétences législatives régionales

La compétence régionale est fondée sur deux principes : d'une part la libre administration des affaires régionales, d'autre part l'attribution de compétences à la région. Le point 5 de la proposition mentionne en effet que « *les populations du Sahara géreront elles-mêmes et démocratiquement, leurs affaires à travers des organes législatifs, exécutifs et judiciaires...* ». Sur ce plan la disposition s'insère dans la continuité puisque aujourd'hui, « *les affaires de la région sont librement gérées par un conseil démocratiquement élu* »⁹³. Ce titre de compétence est évidemment général et permet à la région de se saisir de toute question qui relève de l'intérêt régional.

En second lieu et de manière classique dans les États régionaux, il est précisé une répartition des compétences entre l'État et la région autonome. Cette répartition se fonde sur l'attribution de compétences à la région. Ces compétences sont soit des compétences exclusives soit des compétences partagées avec l'État. La proposition indique dans le point 5 que les organes de la région disposeront de « *compétences exclusives* » ; toutefois, cette expression n'est pas reprise au moment de la fixation de la liste des compétences visées (point 12). On sait que les compétences dites « exclusives » ne le sont généralement pas totalement car cela signifierait qu'elles sont hors du champ de compétence de l'État, ce qui n'est pas reconnu dans les États régionaux⁹⁴. Sous cette réserve, l'expression renvoie à la capacité de la région à se gérer avec une intervention minimale de l'État. La liste des compétences visées n'est d'ailleurs pas limitative puisque la proposition précise que la région sera compétente « *notamment dans les domaines* »⁹⁵ qui sont énumérés⁹⁶.

L'État se voyant réservé des compétences⁹⁷, celles des compétences qui ne relèveront, ni de l'État, ni de la région, seront exercées « *d'un commun accord* » entre l'État et la région sur la base du principe de subsidiarité⁹⁸. Autrement dit, la compétence est répartie en deux blocs dans lesquels elles sont exercées de manière séparée, tandis que la compétence résiduelle est partagée entre l'État et la région. C'est une méthode de répartition inspirée du système des communautés autonomes espagnoles. Mais, concernant la compétence résiduelle, la prévision d'un « *commun accord* » est originale⁹⁹. On peut l'interpréter comme une forme de contractua-

⁹³ Article 2 de la loi du 2 avril 1997.

⁹⁴ J. FOUGEROUSE, « Introduction », in J. FOUGEROUSE, *L'État régional*, précité.

⁹⁵ Point 12, italiques ajoutés.

⁹⁶ Ce terme trouve certainement sa justification dans le cadre de négociations internationales, laissant entendre implicitement que cette liste pourrait être étendue.

⁹⁷ Voir *infra*.

⁹⁸ Point 17 de la proposition.

⁹⁹ Ainsi, la disposition marocaine diffère sur ce point du système espagnol qui prévoit (article 149-3 de la Constitution) : « *Les matières qui ne sont pas expressément attribuées à l'État par la constitution pourront incomber aux communautés autonomes, conformément à leurs statuts respectifs. La compétence dans les matières qui ne figurent pas dans les statuts d'autonomie incombera à l'État, dont les normes prévaudront en cas de conflit, sur celles des communautés autonomes dans tous les domaines qui ne sont pas attribués à leur compétence exclusive...* »

lisation de l'exercice de telles compétences ou comme un *veto* croisé de la part de chaque partie (État, région). Toutefois, une telle situation ne joue pas forcément en faveur de la région, dans la mesure où, dans le cadre d'une négociation avec l'État, elle disposera de moins de poids et ne négociera pas en situation d'égalité avec l'État. D'autre part, la lecture « contractuelle » doit être nuancée par le recours au principe de subsidiarité comme « base » de l'accord entre l'État et la région. En effet, on sait que ce principe peut très bien justifier la compétence étatique au détriment de la région, pour peu que les autorités ou les juges amenés à se prononcer sur cette question aient une vision extensive de l'intérêt national¹⁰⁰.

b. – Les domaines de compétence législative régionale

La proposition marocaine met en avant des compétences « exclusives » dans des domaines institutionnels d'une part, économiques, sociales et culturelles d'autre part. Ainsi, au titre des premières relèvera de la région : l'administration locale, la police locale et les juridictions de la région, le budget et la fiscalité de la région. Ce sont des compétences classiques ; reste à savoir par exemple si sur cette base la région pourrait créer ou au moins agir sur les collectivités territoriales la composant au titre de l'administration locale, ou s'il faut entendre par ce terme seulement l'allusion à l'organisation interne de la région. Au titre des compétences économiques, sociales et culturelles, on peut citer le développement économique, la planification régionale, l'encouragement des investissements, le commerce, l'industrie, le tourisme, l'agriculture, les infrastructures (les installations hydrauliques, l'électricité, les travaux publics et le transport), l'habitat, l'éducation, la santé, l'emploi, le sport, la sécurité et la protection sociales, la culture (en particulier la promotion du patrimoine culturel sahraoui hassani) et l'environnement.

Les domaines de compétence régionale ne se limitent pas à cette liste, puisque, en premier lieu, le texte mentionne qu'il ne s'agit pas d'une énumération exhaustive et que, en second lieu, la région disposera de compétences résiduelles à exercer en accord avec l'État. Mais il s'agit dans les deux cas de domaines de compétences indéterminables pour l'instant.

Enfin, la région exercera une compétence consultative et non normative dans le domaine des relations extérieures. En effet, bien que ce dernier domaine soit attribué à titre exclusif à l'État¹⁰¹, la région sera en mesure de donner son avis sur la conduite des relations extérieures « *concernant les questions qui se rapportent directement aux attributions de cette région* »¹⁰². Il s'agit donc, dans la limite d'une

¹⁰⁰ Voir par exemple la jurisprudence de la Cour constitutionnelle italienne sur l'utilisation étendue du principe de subsidiarité comme un moyen pour l'État d'investir toute compétence attribuée aux régions (décision 303 de 2003 en particulier).

¹⁰¹ Point 14 de la proposition, et voir plus loin les développements sur la compétence réservée de l'État.

¹⁰² Point 15 de la proposition, à rapprocher de l'article 227-1 t) et v) de la Constitution portugaise : les régions autonomes sont compétentes pour « *participer aux négociations des traités et accords internationaux qui les concernent directement et prendre part aux avantages en découlant* », et pour « *se prononcer, sur leur propre initiative ou à la demande des organes de souveraineté, sur les questions relevant de la compétence de ces derniers les*

activité consultative, d'une application du principe du parallélisme des compétences internes et externes. Bien que dans tous les systèmes régionaux, les entités régionales se trouvent dans la même situation (compétence exclusive de l'État en matière de politique étrangère), elles ont toutes développé une activité internationale non négligeable bien qu'encadrée vigoureusement par l'État¹⁰³. De plus, la région pourra (en concertation avec le gouvernement de l'État, c'est-à-dire avec son accord) « *établir des liens de coopération avec des régions étrangères, en vue de développer le dialogue et la coopération internationale* »¹⁰⁴.

2. – Une large autonomie financière

La proposition marocaine consacre une autonomie financière importante au plan de l'autonomie de ressources. Celle-ci est fondée sur un parallélisme entre les compétences et les ressources : « *La région autonome du Sahara disposera des ressources financières nécessaires à son développement dans tous les domaines.* » Cette règle est donc fondée sur l'efficacité et l'effectivité des compétences conférées. Cette règle peut être avantageuse pour la région si elle est en mesure de la faire valoir face à l'État. De plus, la nature des ressources financières de la région est précisée. D'abord, il s'agira d'un ensemble de ressources propres constitué d'« *impôts, taxes, contributions territoriales* » établis par la région ainsi que des revenus du patrimoine de la région. Ensuite, une part des ressources financières perçues par l'État (« *revenus de l'exploitation de ressources naturelles affectés à la région* », et « *la partie des revenus des ressources naturelles situées dans la région* »¹⁰⁵) alimenteront le budget régional. Enfin, l'État attribuera des « *ressources nécessaires* » fondées sur la « *solidarité nationale* ». Cette panoplie de ressources est directement inspirée des constitutions espagnole¹⁰⁶ et italienne¹⁰⁷.

concernant, ainsi que sur les questions intéressant spécifiquement, en vue de définir les positions de l'État portugais dans le cadre du processus de la construction européenne ».

¹⁰³ Voir par exemple S. PAQUIN, « Les actions extérieures des entités subétatiques : quelle signification pour la politique comparée et les relations internationales », *Revue internationale de politique comparée*, 2005, p. 129 et suiv.

¹⁰⁴ Point 15 de la proposition, à rapprocher de l'article 227- 1 u) de la Constitution portugaise qui précise que les régions autonomes peuvent « *établir des liens de coopération avec d'autres organismes régionaux étrangers et participer à des organisations qui ont pour objet de développer le dialogue et la coopération interrégionale...* ».

¹⁰⁵ L'un des enjeux de la souveraineté sur le Sahara est économique avec en particulier l'exploitation de l'une des mines de phosphates les plus importantes au monde (Bou Craa) et la possibilité de ressources pétrolières.

¹⁰⁶ L'article 156 de la Constitution précise : « *Les communautés autonomes jouiront de l'autonomie financière pour développer et exercer leurs compétences, conformément aux principes de coordination avec les finances de l'État et de solidarité avec tous les Espagnols.* » L'article 157 précise : « *Les ressources des communautés autonomes seront constituées par a) les impôts cédés partiellement ou totalement par l'État... b) leurs propres impôts... c) les transferts d'un fonds de compensation interterritorial...d) les revenus... de leur patrimoine...* »

¹⁰⁷ L'article 119 de la Constitution dispose : « *Les régions ont une autonomie financière au plan des recettes et des dépenses... [Elles] ont des ressources autonomes. Elles établissent et appliquent les impôts et les recettes propres... Elles disposent de coparticipations au produit des impôts étatiques relatif à leur territoire. La loi de l'État institue un fonds de*

On peut noter que ces ressources apparaissent comme potentiellement importantes. Toutefois elles dépendent en grande partie de l'État, en particulier pour le financement tiré des ressources naturelles. Il faut aussi constater que la région ne sera pas bénéficiaire de produits d'impôts nationaux. D'autre part, à la différence des États régionaux et fédéraux, le projet n'évoque pas l'autonomie de dépense, qui est pourtant un élément important pour mesurer le degré d'autonomie effective¹⁰⁸. En effet, l'autonomie de ressources ne suffit pas si la région ne peut pas librement disposer de ces financements et doit au contraire utiliser ses fonds à des tâches qui lui seraient imposées par l'État ou encore voit son utilisation conditionnée par l'État.

3. – Une autonomie administrative implicite

L'autonomie administrative de la région du Sahara n'est pas traitée de manière explicite. En effet, seules quelques allusions sont faites à son propos. Ainsi la région sera compétente dans le domaine « *de l'administration locale* » et de « *la police locale* »¹⁰⁹ et « *le chef de Gouvernement... nomme les administrateurs nécessaires pour exercer les pouvoirs qui lui sont dévolus* »¹¹⁰ ; par ailleurs la proposition évoque « *les règlements... émanant des organes de la région* »¹¹¹. Toujours est-il que la question de l'autonomie administrative renvoie à deux problèmes complémentaires : l'organisation administrative et l'activité administrative de la région. Sur le premier point, la proposition fournit quelques éléments : le pouvoir de nomination des hauts fonctionnaires régionaux relèvera du chef de gouvernement tandis que la région (parlement ou organe exécutif ?) pourra réglementer les structures régionales (l'administration locale et la police locale en particulier). Quant à la question de l'activité administrative, elle est évoquée à travers la « *police locale* » au sens fonctionnel et l'allusion aux règlements de la région. Doit en déduire que la région ne disposera pas d'une autonomie administrative ? La réponse doit être nuancée.

En effet, actuellement les régions marocaines actuelles ne disposent pas d'une autonomie administrative complète dans la mesure où leurs décisions sont souvent mises en œuvre par le représentant de l'État¹¹². Mais, d'un autre côté, on peut estimer que la proposition rend caduque cette situation pour la région autonome et que l'on doit appliquer à celle-ci les raisonnements qui ont été tenus dans les États

péréquation, sans liens de destination, au profit des territoires ayant la capacité fiscale par habitant la plus faible. Les ressources permettent... aux régions de financer complètement les fonctions publiques qui leur sont attribuées. L'État affecte des ressources supplémentaires et effectue des interventions spécifiques au profit de certaines... régions, dans le but de promouvoir le développement économique, la cohésion et la solidarité sociale, de réduire les déséquilibres économiques et sociaux, de favoriser la réalisation effective des droits de la personne, ou de poursuivre des objectifs distincts de l'exercice normal de leurs fonctions. Les... régions disposent d'un patrimoine propre... »

¹⁰⁸ Voir A. MAITROT DE LA MOTTE, « État régional et fédéralisme fiscal », in J. FOUGEROUSE, *L'État régional...*, précité.

¹⁰⁹ Point 12 de la proposition.

¹¹⁰ Point 21 de la proposition.

¹¹¹ Point 24 de la proposition.

¹¹² M. ROUSSET, « La nouvelle région marocaine », précité, p. 629 et suiv.

régionaux. Dans ce cas, on peut mettre en avant le principe du parallélisme des compétences qui conduirait la région du Sahara à tirer de sa compétence législative (certes fragile comme nous l'avons montré) une compétence administrative nécessaire et implicite¹¹³. Toutefois, il est clair que cette lacune de la proposition n'est pas favorable à l'autonomie de la région. Celle-ci est d'ailleurs, quelle que soit la forme qu'elle revêt, fortement encadrée par l'État.

II. – UNE AUTONOMIE RÉGIONALE FORTEMENT ENCADRÉE

Aussi étendue soit-elle, l'autonomie se différencie de l'indépendance par le cadre dans lequel elle s'insère et qui constitue une limite intrinsèque. L'autonomie consacrée au Sahara occidental n'échappe pas à ce phénomène, d'autant plus que cette autonomie s'insère dans une monarchie puissante¹¹⁴ et que la place du Sahara occidental a joué un rôle fondamental dans la construction de l'identité et de l'unité nationale au Maroc¹¹⁵. Il n'est donc pas surprenant de constater que, conformément d'ailleurs à la situation des autres États régionaux, le pouvoir régional se trouve limité et l'État exerce un contrôle sur l'exercice de ce dernier.

A. – *Les limites du pouvoir régional*

Assez logiquement, le pouvoir régional est limité sur le plan territorial : il ne peut prétendre s'imposer à d'autres parties du territoire national¹¹⁶. C'est que le pouvoir régional est fondé sur un territoire et sur un intérêt régional qui ne doit pas remettre en cause le principe de l'unité nationale. Cela conduit à préserver certaines compétences étatiques de tout empiètement régional.

1. – *Le principe d'unité nationale*

Le principe de l'unité nationale est invoqué à plusieurs reprises dans la proposition pour affirmer sans ambiguïté que l'autonomie conférée à la région du Sahara se développe au sein de l'État marocain. Ainsi, il est précisé dès le second point de la proposition que le Maroc s'est engagé « à soumettre une initiative pour la négociation d'un statut d'autonomie de la région du Sahara, dans le cadre de la souveraineté du Royaume et de son unité nationale ». Cette disposition rejoint l'article 19 de la constitution marocaine qui précise que « le Roi... garantit... l'intégrité du territoire du Royaume dans ses frontières authentiques », ce qui vise

¹¹³ C'est ainsi que les différentes compétences régionales ont été justifiées en Italie pendant longtemps, voir L. PALADIN, *Diritto regionale*, CEDAM, 2000, p. 191 et suiv.

¹¹⁴ O. BENDOUROU, « La monarchie théocratique au Maroc », *Revue de droit international et de droit comparé*, 1987, p. 88 et suiv.

¹¹⁵ K. MOHSEN-FINAN, *Sahara occidental*, précité, p. 36 et suiv.

¹¹⁶ Le point 12 de la proposition rappelle que « les populations de la région... auront, dans les limites territoriales de la région, la compétence... » (italiques ajoutés). Cela conduit à exclure que la région puisse régir des situations hors de ce territoire. Ce dernier est réduit au seul territoire terrestre et exclut l'espace aérien, le sous-sol et les espaces maritimes. C'est en tout cas l'interprétation retenue dans les systèmes régionaux qui s'attachent à cette limite territoriale. Voir par exemple en Italie sur la base de l'article 120 de la Constitution avant la révision de 2001, T. MARTINES, A. RUGGIERI, *Lineamenti di Diritto regionale*, Giuffrè, 2000, p. 185-186.

évidemment la conception politique de ce territoire à savoir aussi le Sahara ainsi que les enclaves de Ceuta et Mellila. La loi de 1997 relative à l'organisation des régions actuelles complète ce tableau : « *La création et l'organisation des régions ne peuvent en aucun cas porter atteinte à l'unité de la Nation et à l'intégrité territoriale du Royaume* »¹¹⁷ et le conseil régional ne peut pas « *délibérer sur des affaires à caractère politique ou étranger aux questions d'intérêt régional* »¹¹⁸. En effet, « *la crainte existe que la régionalisation ne ravive de vieilles chimères et les tentations nourries des anciens affrontements entre le pouvoir tribal enraciné dans un territoire et le pouvoir central, qui ont affaibli le pays et l'ont rendu vulnérable aux visées des puissances coloniales* »¹¹⁹. Le principe d'unité nationale a donc une valeur fondamentale politique tout autant que juridique. Appliquée à l'autonomie de la région du Sahara, elle apparaît comme une limite générale et permanente suspendue au-dessus des institutions régionales. Sur le plan de la technique juridique, ce principe trouve deux applications dans la proposition marocaine : la suprématie de l'intérêt national et le principe d'égalité.

a. – La suprématie de l'intérêt national

La proposition marocaine précise que « *les compétences qui ne sont pas spécifiquement attribuées seront exercées, d'un commun accord, sur la base du principe de subsidiarité* »¹²⁰. Or le principe de subsidiarité conduit à établir une priorité d'intervention normative pour le niveau de pouvoir le plus adapté. Cela renvoie donc à la question de la définition des rapports entre intérêt régional et intérêt national, le premier justifiant l'intervention de la région et le second de l'État. Certes, c'est un principe qui connaît un franc succès, et que l'on retrouve dans de nombreux systèmes juridiques nationaux ainsi que dans le cadre européen, mais c'est un principe à la portée incertaine. Toutefois, dans les rapports entre l'État et les régions à autonomie législative il a donné lieu à des applications bien précises. Au Portugal, où la compétence régionale est fondée essentiellement sur la notion d'intérêt régional par opposition à l'intérêt national, on sait que la pratique et, en particulier, la jurisprudence constitutionnelle, a fait largement prévaloir le second sur le premier¹²¹. En Italie, le principe de subsidiarité a été utilisé de manière extensive par la Cour constitutionnelle¹²², ce qui lui a permis de faire ressurgir l'ancien « *intérêt national* » (supprimé par la révision de 2001) sous la forme de « *l'intérêt public* » lequel justifie que l'État intervienne même dans un domaine régional¹²³. En dernier lieu, les rapports entre intérêt national et régional dépendront des modalités pratiques de l'accord de la région et de l'extension possible du titre à agir de l'État.

¹¹⁷ Loi du 2 avril 1997, article 2.

¹¹⁸ Loi du 2 avril 1997, article 2 ; ce point vise évidemment les régions du Sahara occidental.

¹¹⁹ M. ROUSSET, « La nouvelle région marocaine... », précité, p. 629.

¹²⁰ Point 17.

¹²¹ V. PEREIRA DA SILVA, « Régions autonomes, Rapport portugais », in P. BON (coord.), *Études de droit constitutionnel Franco-Portugais*, Paris, Economica, 1992, p. 196 ; F. CRUZ, *L'acte législatif en droit comparé franco-portugais*, Paris, Economica, 2004, p. 212.

¹²² Décision n° 303 de 2003.

¹²³ L'entente préalable avec la région est nécessaire comme dans la proposition marocaine.

Par ailleurs, on a vu que le statut stipule l'existence de « *compétences exclusives* » au profit de la région. Toutefois, il paraît inconcevable, surtout si l'on observe la pratique des autres États régionaux, que l'État s'interdise toute forme d'immixtion dans ces domaines régionaux. En effet, il paraît peu crédible de penser que dans les domaines sociaux et économiques conférés à la région, l'État renonce à toute forme de coordination nationale des politiques menées dans ce champ (on pense en particulier aux transports, à la planification, aux infrastructures...). Le terme « exclusif » ne doit certainement pas être interprété d'une manière trop dogmatique : c'est d'ailleurs ce qui ressort des jurisprudences espagnole ou italienne¹²⁴. Le législateur national marocain, comme ses homologues européens dans les États régionaux, sera certainement amené, y compris dans les domaines de compétences exclusives, à établir des législations cadres, des principes fondamentaux au nom de l'unité nationale et du principe d'égalité.

b. – L'application du principe d'égalité

Le principe d'égalité est proclamé dans la constitution marocaine¹²⁵, mais elle ne sert pas de base explicite à une limite du pouvoir régional. Toutefois, c'est ce principe, intimement lié au principe d'unité nationale, qui sert de base à la proposition marocaine lorsqu'elle contient la référence à la « solidarité nationale » en matière financière¹²⁶. La solidarité nationale est généralement mise en œuvre par une collaboration entre régions d'une part, et entre l'État et les régions d'autre part. Elle se concrétise sur le second plan, le seul concerné ici, par la présence d'un fonds de péréquation permettant la redistribution des ressources par l'État dans le but de réduire les inégalités entre les différentes parties du territoire national. Or si l'on se réfère en particulier au cas espagnol, on constate que l'utilisation de ce mécanisme conduit souvent l'État à exercer un pouvoir important sur les régions et tendant à réduire leur autonomie¹²⁷.

2. – Les compétences exclusives de l'État

Les compétences exclusives de l'État forment une limite au pouvoir législatif régional. Elles se décomposent en deux aspects complémentaires : les compétences royales et les domaines de souveraineté.

a. – Les compétences du Roi

Le point 14 de la proposition marocaine indique au titre des compétences exclusives : « *Les attributs liés aux compétences constitutionnelles et religieuses* »¹²⁸

¹²⁴ Voir pour l'Espagne A. PEREZ-CALVO, « Deux modèles d'organisation de l'État : communautés autonomes et régions, Rapport espagnol », in P. BON (coord.), *Études de droit constitutionnel Franco-espagnol*, op. cit., p. 157, et pour l'Italie J. FOUGEROUSE, « L'autonomie régionale différenciée », précité, p. 145 et suiv.

¹²⁵ Article 5.

¹²⁶ Point 13 de la proposition.

¹²⁷ A. MARTIN, « Le principe de solidarité dans l'État autonome espagnol », in D. G. LAVROFF, *La République décentralisée*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 80 et suiv.

¹²⁸ Sur les compétences religieuses voir O. BENDOUROU, « La monarchie théocratique au Maroc », op. cit., p. 88 et suiv.

du Roi, Commandeur des croyants et Garant de la liberté du culte et des libertés individuelles et collectives. » Il faut se référer à la constitution marocaine pour connaître l'étendue exacte de cette limite au pouvoir régional, et plus particulièrement au titre II relatif à la royauté ainsi qu'à d'autres dispositions diverses qui sont consacrées au *Amir Al Mouminine*. De cet ensemble de normes, il ressort que le Roi s'est vu confier des compétences et des fonctions très proches de celles du président de la République française, certaines d'entre elles étant renforcées par rapport à ce dernier. Ainsi, le Roi a une mission très générale : il est le représentant suprême de la Nation, symbolise son unité, est garant de la pérennité et de la continuité de l'État, veille au respect de l'islam et de la Constitution, est le protecteur des droits et libertés, garantit l'indépendance de la nation et l'intégrité territoriale du Royaume¹²⁹. Plus précisément, il a un rôle fondamental dans le jeu institutionnel national : il nomme et révoque le Premier ministre et les autres membres du gouvernement¹³⁰, il préside le conseil des ministres¹³¹. Il est le chef des armées¹³², il accrédite les représentants diplomatiques, signe et ratifie les traités¹³³. Il exerce le droit de grâce¹³⁴ et nomme la moitié des membres du Conseil constitutionnel et son président¹³⁵. Le Roi peut décréter l'état d'exception¹³⁶, ce qui peut avoir des incidences sur la région. Il peut prendre l'initiative de la révision constitutionnelle et peut soumettre directement celle-ci au référendum, et doit soumettre une proposition de révision adoptée par les chambres au référendum¹³⁷. Mais l'ensemble de ces fonctions et compétences se trouvent généralement hors du champ du pouvoir régional et ne peuvent avoir que des effets indirects sur ce dernier. D'autres éléments ont, ou pourraient avoir, une influence limitative sur le pouvoir régional.

En effet, certaines compétences royales concernent directement l'autonomie régionale tandis que d'autres pourraient être interprétées ou donner lieu à des applications réduisant le pouvoir de la région. Ainsi, dans la première catégorie, on notera que le Roi préside le Conseil supérieur de la magistrature¹³⁸ et nomme les magistrats (qui sont proposés par ce dernier¹³⁹), ce qui limite le pouvoir régional en matière d'organisation juridictionnelle. Par ailleurs, le Roi nomme aux emplois civils et militaires¹⁴⁰, ce qui peut réduire le pouvoir de nomination du chef du gouvernement régional. Quant à la seconde catégorie de compétences royales, elles constituent des limites potentielles à l'autonomie régionale. Ainsi, puisque le Roi promulgue la loi nationale¹⁴¹, il pourrait logiquement promulguer la loi régio-

¹²⁹ Article 19 de la Constitution.

¹³⁰ Article 24 de la Constitution.

¹³¹ Article 25 de la Constitution.

¹³² Article 30 de la Constitution.

¹³³ Article 31 de la Constitution.

¹³⁴ Article 34 de la Constitution.

¹³⁵ Article 79 de la Constitution.

¹³⁶ Article 35 de la Constitution, directement inspiré de l'article 16 de la Constitution française.

¹³⁷ Articles 103 et 105 de la Constitution.

¹³⁸ Article 32 de la Constitution.

¹³⁹ Articles 33 et 84 de la Constitution.

¹⁴⁰ Article 30 de la Constitution.

¹⁴¹ Article 26 de la Constitution.

nale¹⁴² ; le Roi peut demander une nouvelle lecture d'un projet de loi¹⁴³ : cette disposition pourrait s'étendre à la loi régionale, à moins qu'elle ne soit transposée au profit de l'exécutif régional ; le Roi peut recourir au référendum pour faire adopter un projet de loi sauf si les chambres se sont opposées à ce projet à une majorité des deux tiers des membres¹⁴⁴, on peut imaginer qu'il pourrait imposer de même un référendum régional dans un cadre similaire. Enfin, on peut raisonnablement penser que le roi pourra soumettre les lois régionales à un examen de constitutionnalité du Conseil constitutionnel comme il peut le faire pour la loi nationale¹⁴⁵. Certes, on pourrait contester une telle extension du rôle du Roi, dans le cadre de l'autonomie régionale, en particulier si on se réfère aux fonctions exercées par les chefs d'État républicains ou monarques européens dans les systèmes connaissant un régionalisme politique. Toutefois, le rôle politique central que le Commandeur des croyants joue au Maroc¹⁴⁶ et l'importance fondamentale de l'intégration du Sahara occidental dans la politique royale conduisent à anticiper une telle interprétation du rôle extensif du monarque.

b. – Les domaines de souveraineté

Tous les États régionaux délimitent un périmètre de compétences réservées à l'État et donc excluant l'intervention des régions, ou du moins leur capacité à prendre des actes normatifs ou ayant une portée politique. Ainsi, tant en Italie qu'en Espagne ou au Portugal mais aussi en Grande-Bretagne, on trouve des listes de telles compétences réservées à l'État explicitement ou implicitement au nom de l'unité nationale. Ces compétences sont souvent très proches et sont rattachées à l'exercice de la souveraineté de l'État : on les désigne souvent comme des compétences régaliennes, mais au Maroc cela deviendrait un contresens.

Cette construction est reprise dans la proposition marocaine puisque « *l'État conservera la compétence exclusive, notamment sur : les attributs de souveraineté, notamment le drapeau, l'hymne national et la monnaie... la sécurité nationale, la défense extérieure et de l'intégrité du territoire ; les relations extérieures ; l'ordre juridictionnel du royaume* »¹⁴⁷. Notons au préalable que cette liste n'est pas considérée comme exhaustive en raison de l'emploi de l'adverbe « *notamment* » et de l'utilisation d'une catégorie indéfinie « *les attributs de souveraineté* » qui font l'objet eux-mêmes d'une énonciation exemplative (emploi de nouveau de « *notamment* »). Cela peut être justifié, comme pour les compétences de la région¹⁴⁸, par des considérations tenant aux négociations internationales menées sur la base de la proposition. Cependant, autant préciser que les compétences régionales peuvent dépasser la liste, ce qui favorise le développement de l'autonomie, autant ici l'effet de l'imprécision de la liste des compétences de l'État débouche sur l'interprétation inverse. Ainsi, il pèse une menace importante sur l'étendue de

¹⁴² C'est d'ailleurs le cas en Grande-Bretagne pour les lois écossaises.

¹⁴³ Articles 67 et 68 de la Constitution.

¹⁴⁴ Article 69 de la Constitution.

¹⁴⁵ Article 81 de la Constitution.

¹⁴⁶ G. VEDEL, « L'évolution des institutions », *op. cit.*, p. 43-44.

¹⁴⁷ Point 14 de la proposition.

¹⁴⁸ Voir *supra*.

l'autonomie, ce qui risque d'effacer les avantages d'une liste ouverte de compétences régionales. D'autre part, le flou des compétences étatiques conduit à se demander qui sera habilité à déterminer celles-ci, ce qui renvoie au mieux à une interprétation jurisprudentielle du Conseil constitutionnel¹⁴⁹ et au pire à l'interprétation politique des organes de décision nationaux, dans la mesure où, alors, l'autonomie régionale ne serait plus vraiment garantie par le statut¹⁵⁰.

En dehors de cette réserve importante, on peut considérer que certains aspects des compétences exclusives mentionnées n'auront que peu d'impact sur l'autonomie régionale (la défense extérieure et la sécurité nationale¹⁵¹ par exemple). La compétence en matière de relations extérieures permettra à l'État de garder la maîtrise de cette activité malgré l'association de la région à la politique étrangère. Enfin le monopole de « l'ordre juridictionnel » permettra à l'État de limiter la compétence du tribunal régional supérieur et d'insérer les éventuelles autres juridictions régionales dans l'ordre juridictionnel national, en particulier au travers des mécanismes de recours contre les décisions de ces juridictions¹⁵² et les nominations (ainsi que la carrière) des magistrats. Ce montage juridique est d'ailleurs directement inspiré de la constitution espagnole, et on sait qu'il a conduit à réduire l'autonomie régionale sur ce point à la gestion administrative des juridictions régionales¹⁵³.

B. – *Le contrôle du pouvoir régional*

Les compétences régionales sont par nature limitées, ce qui induit qu'elles sont soumises à un contrôle. Ce dernier prend deux formes : d'une part le contrôle politique et d'autre part le contrôle juridictionnel des actes de la région.

1. – *Le contrôle politique des actes régionaux*

Les actes régionaux font ou pourront faire l'objet d'un contrôle que l'on peut qualifier de politique dans la mesure où il s'opère non sur des considérations de légalité mais d'opportunité, et non par des organes neutres politiquement (un juge)

¹⁴⁹ Si l'on considère que la compétence de ce dernier sera logiquement étendue au contrôle des lois nationales (actuel article 81 de la Constitution) au contrôle des lois régionales par rapport à la Constitution et au statut de la région qui en sera partie intégrante, voir *infra*.

¹⁵⁰ Et il semble malaisé de mettre en avant la double ouverture des listes de compétences régionales et étatiques dos à dos, car leur non exhaustivité n'a pas la même valeur : en cas de chevauchement de compétences, le niveau national prévaudra sans nul doute possible en raison de la nécessaire unité nationale (c'est en tout cas l'interprétation qui a toujours été retenue par les juges constitutionnels des pays ayant adopté des formes de régionalisme politique).

¹⁵¹ Encore que cette dernière limite forcément la compétence octroyée à la région en matière de police locale.

¹⁵² Le point 23 de la proposition rappelle que le tribunal régional devra préserver les compétences de la Cour suprême et du Conseil constitutionnel. Cette limite *a fortiori* s'appliquera aux autres juridictions régionales dans la mesure où le tribunal est la plus haute juridiction dans la région.

¹⁵³ En application de l'article 149 point 1 5°), une loi organique a fixé les compétences des tribunaux y compris régionaux, voir E. AJA, *El estado autonómico*, Alianza editoriale, 2003, p. 119-121.

mais bien par des organes par nature politiques (parlement et exécutif nationaux). Ainsi, l'acte régional, ou du moins l'acte concernant le plus la région¹⁵⁴, à savoir le statut d'autonomie, sera adopté – et, sans doute, par extension réformé – par la voie de la révision constitutionnelle. Or, celle-ci fait intervenir des organes politiques de l'État (le Roi et les chambres) qui se livreront à une appréciation politique et non juridique du statut, même si ce dernier est issu d'une concertation régionale. Il est vrai que si l'on se réfère à la pratique suivie par les systèmes régionaux européens, ce contrôle politique du statut régional, lorsqu'il existe¹⁵⁵, donne lieu à une pratique plutôt favorable aux régions dans la mesure où le législateur national évite de se heurter de front à l'appréciation politique des institutions régionales¹⁵⁶ sauf dans des cas extrêmes¹⁵⁷. Toutefois, les rapports entre les instances politiques nationales et régionales ne seront pas forcément du même ordre au Maroc.

Par ailleurs, le contrôle d'opportunité du pouvoir législatif régional tel qu'il était prévu dans la constitution italienne avant la réforme de 2001¹⁵⁸ n'est pas envisagé explicitement dans la proposition marocaine. On ne peut toutefois pas l'exclure pour autant dans la mesure où il correspond au souci de faire respecter l'intérêt national sur l'intérêt régional¹⁵⁹. Or, cette préoccupation est au centre de la proposition commentée, et on notera qu'*aucune* procédure de contrôle de l'État sur la région n'est évoquée de manière claire, ce qui ne peut pas être interprété comme l'absence de tout contrôle : cela signifie seulement que ce contrôle sera organisé dans un autre instrument juridique (constitution ou loi nationale). Certes, en Italie, ce procédé n'a jamais été utilisé, la Cour constitutionnelle ayant eu recours à la notion d'intérêt national pour transformer le contrôle politique en un contrôle juridique¹⁶⁰. Mais la pratique du régionalisme italien n'est probablement pas comparable sur ce point avec celui qui sera mis en œuvre au Maroc.

Enfin, il n'est pas prévu de pouvoir de substitution en cas de manquement à une obligation de la région, alors même que tous les États régionaux prévoient un tel mécanisme de sauvegarde¹⁶¹ et que, dans le système actuel, le gouverneur dispose

¹⁵⁴ Comme nous l'avons vu, et contrairement à d'autres États régionaux (Italie, Espagne, Portugal), le statut du Sahara ne sera pas adopté par la région elle-même, et donc au sens strict on ne peut pas considérer que le statut régional soit un acte régional.

¹⁵⁵ Ce n'est plus le cas de l'Italie depuis la révision constitutionnelle de 1999.

¹⁵⁶ Les parlements nationaux ne se livrent généralement qu'à un contrôle de régularité et non d'opportunité, que ce soit en Espagne sur la base de l'article 147 de la Constitution, au Portugal sur la base de l'article 228-1 de la Constitution ou en Italie en application de l'ancien article 123 avant la réforme de 1999.

¹⁵⁷ Par exemple le refus des *Cortes* d'avaliser le projet de statut basque ; S. PIERRÉ-CAPS, « Nationalisme ethnique et constitutionnalisme libéral : l'exemple basque », *Politeia*, 2004, p. 291 et suiv.

¹⁵⁸ J. FOUGEROUSE, « La révision constitutionnelle du 18 octobre 2001 : l'évolution incertaine de l'Italie vers le fédéralisme », *Revue internationale de droit comparé*, 2003, p. 944-945.

¹⁵⁹ Et éventuellement de garantir les autres régions d'empiètements de la région autonome.

¹⁶⁰ L. PALADIN, *Diritto regionale*, CEDAM, 2000, p. 414 et suiv.

¹⁶¹ Le pouvoir de substitution est fondé sur la base de l'article 120 de la Constitution italienne, et précisé dans la loi 131 de 2003 ; au Royaume-Uni comme en Espagne des mécanismes sont aussi prévus pour pallier en particulier un irrespect des règles communautaires.

d'un pouvoir de substitution à l'égard du Conseil régional, qu'il exerce après mise en demeure. Il est très probable qu'un tel mécanisme sera envisagé ultérieurement pour la région autonome.

2. – *Le contrôle juridictionnel des actes régionaux*

Le contrôle des régions actuelles est soumis au régime du contrôle des collectivités locales (à l'exception des communes). C'est un représentant de l'État qui l'assure sur la base de l'article 101 de la Constitution : « *Les gouverneurs exécutent les délibérations des assemblées provinciales, préfectorales et régionales dans les conditions déterminées par la loi.* » Toutefois, d'une part le gouverneur agit sous le contrôle du Conseil régional¹⁶² et, d'autre part, en cas de litige sur l'application des délibérations du Conseil, ce dernier peut saisir la juridiction administrative et la cour régionale des comptes¹⁶³. Enfin, le gouverneur doit approuver certaines délibérations du Conseil régional : ce dernier peut contester le refus d'approbation devant le juge administratif¹⁶⁴ ; les autres délibérations sont exécutoires après transmission au gouverneur et l'écoulement d'un délai de vingt jours sauf en cas d'opposition du gouverneur, laquelle pourra être contestée devant le juge administratif¹⁶⁵. Cela signifie donc que le contrôle de tutelle est encore élevé et qu'il pèse encore largement sur les régions une sorte de présomption d'illégalité les conduisant à se défendre de l'opposition du gouverneur et non à obliger ce dernier à faire appel au juge pour remettre en cause les délibérations de l'assemblée. Ces mécanismes juridiques ne seront pas transposables à la région autonome sauf à nier toute autonomie régionale. En effet, par rapport à cette situation, le régime juridique de l'autonomie régionale proposée pour le Sahara occidental est évidemment plus avantageux, encore que de nombreuses incertitudes laissent une grande place à une reprise en main du contrôle par l'État. On peut déduire de la proposition que le contrôle des lois régionales sera effectué par le Conseil constitutionnel, celui des actes administratifs régionaux sera soumis à la Cour suprême et aux juridictions administratives, enfin que le contrôle financier sera confié à une cour régionale des comptes.

a. – *Le contrôle des lois régionales par le Conseil constitutionnel*

La compétence du Conseil constitutionnel pour contrôler les lois régionales est fondée sur un faisceau d'indices convergents : d'une part que « *les lois, les règlements et les décisions de justice émanant des organes de la région autonome du Sahara doivent être conformes au Statut d'autonomie de ladite région et à la constitution du royaume* »¹⁶⁶, d'autre part que le Conseil constitutionnel est seul compétent pour examiner la constitutionnalité d'une loi¹⁶⁷. Par ailleurs, la proposition mentionne que « *le tribunal régional supérieur... statue sur l'interprétation de la*

¹⁶² Article 54 de la loi du 2 avril 1997 précitée.

¹⁶³ Article 60 de la loi du 2 avril 1997 précitée.

¹⁶⁴ Article 41 de la loi du 2 avril 1997 précitée.

¹⁶⁵ Article 44 de la loi du 2 avril 1997 précitée.

¹⁶⁶ Point 24 de la proposition.

¹⁶⁷ Article 81 de la Constitution.

loi de la région, sans préjudice des compétences... du Conseil constitutionnel »¹⁶⁸. Enfin, dans les systèmes régionaux, c'est la juridiction constitutionnelle qui détient la compétence de trancher les litiges intervenant entre l'État et les régions¹⁶⁹. D'après la charte fondamentale du Maroc, le Conseil constitutionnel exerce les compétences qui lui sont dévolues soit par la constitution soit par la loi organique¹⁷⁰. Puisque la proposition ne précise pas ces compétences mais seulement son rôle, il faut en déduire que le contrôle exercé par le Conseil sur les lois régionales sera déterminé par une loi organique, ce qui donnera à l'État toute latitude pour développer ce contrôle.

La proposition est aussi muette sur le type de contrôle auquel la loi régionale sera soumise. L'expérience prouve que généralement les lois régionales sont soumises aux mêmes mécanismes de contrôle que ceux imposés aux lois nationales auxquels s'ajoutent parfois certains contrôles spécifiques¹⁷¹. Si l'on retient cette grille de lecture, on peut en déduire que la loi régionale sera soumise comme la loi nationale à un contrôle *a priori* avant promulgation¹⁷². Des contrôles complémentaires sont envisageables bien qu'ils aient cours essentiellement lorsqu'il existe plusieurs formes de contrôle de constitutionnalité (par voie d'action et d'exception, contrôle *a priori* et *a posteriori*...) ¹⁷³. Quant au fond, les lois régionales devront respecter à la fois le statut d'autonomie et la Constitution¹⁷⁴.

Il reste que le tribunal régional supérieur « statue en dernier ressort sur l'interprétation de la loi de la région »¹⁷⁵. Ce qui exclut d'ailleurs implicitement qu'il se prononce sur la constitutionnalité de loi régionale puisque la compétence du Conseil constitutionnel doit être préservée. Toutefois cela conduit à une répartition des compétences entre les juridictions qui risque d'être périlleuse pour l'autonomie régionale. En effet, d'une part, le contrôle du Conseil suppose une interprétation minimale de la loi régionale¹⁷⁶, et d'autre part les décisions du Conseil « s'imposent à toutes les autorités juridictionnelles »¹⁷⁷, donc au tribunal régional supérieur aussi. Toutefois, la compétence de ce dernier n'est pas pour autant vidée de sens dans la mesure où le contrôle de la loi régionale sera, on l'a vu, certainement un contrôle *a priori*. Cela implique que la loi régionale une fois contrôlée entrera en vigueur et produira ses effets sans pouvoir être annulée ultérieurement. Par contre, elle pourra faire l'objet de recours en interprétation qui dégageront une marge d'appréciation au profit du tribunal régional spécial.

¹⁶⁸ Point 23.

¹⁶⁹ C'est le cas de tous les États régionaux même partiels sauf au Royaume-Uni (bien que le *Judicial committe of privy council* joue en partie ce rôle ; le contrôle juridictionnel des lois régionales est exercé de manière diffuse par les juges ordinaires, conformément au modèle américain de constitutionnalité).

¹⁷⁰ Article 81 de la Constitution.

¹⁷¹ C'est ce qui ressort des constitutions espagnole, italienne et portugaise.

¹⁷² Article 81 de la Constitution.

¹⁷³ En particulier en Italie, voir l'article 134 de la Constitution.

¹⁷⁴ Point 24 de la proposition.

¹⁷⁵ Point 23 de la proposition.

¹⁷⁶ Surtout si la juridiction constitutionnelle utilise la méthode de réserves d'interprétation.

¹⁷⁷ Article 81 de la Constitution.

b. – Le contrôle des actes administratifs régionaux soumis à la Cour suprême et aux juridictions administratives

Aucune règle particulière n'est précisée de manière explicite concernant le contrôle des actes administratifs régionaux, sauf le nécessaire respect du statut d'autonomie et de la Constitution concernant les règlements¹⁷⁸. En particulier, il n'est pas mentionné comment ce contrôle doit se déployer et devant quels organes. On a vu que l'on doit écarter la transposition des règles actuelles en matière de contrôle administratif en raison de l'autonomie conférée à la région. Toutefois, il y aura forcément un contrôle sur les actes administratifs. Celui-ci pourra être confié à des juridictions administratives régionales en vertu de la capacité de la région à se doter de telles juridictions¹⁷⁹. À défaut, les tribunaux administratifs¹⁸⁰ actuels seront certainement compétents. Ces derniers ont notamment pour fonction d'examiner les recours en annulation pour excès de pouvoir formés contre les décisions des autorités administratives, les litiges relatifs aux contrats administratifs, les actions en réparation de dommages causés par les actes ou les activités des personnes publiques, la légalité des actes administratifs. Des cours administratives d'appel¹⁸¹ examinent les appels formés contre les jugements des tribunaux administratifs. Les décisions des cours peuvent faire l'objet de pourvois en cassation devant la chambre administrative de la Cour suprême, sauf en matière d'appréciation de légalité des décisions administratives pour lesquelles les cours d'appel sont juges de dernier ressort.

Quoi qu'il en soit, la Cour suprême est une cour de cassation¹⁸² dans un système juridictionnel fondé sur l'unité juridictionnelle¹⁸³. De sorte que, en dehors de l'interprétation des lois régionales confiées « en dernier ressort » au tribunal régional supérieur¹⁸⁴, les compétences confiées à ce dernier seront soumises au contrôle de cassation de la Cour suprême¹⁸⁵. De même, le tribunal régional supérieur étant « la plus haute juridiction dans la région », toute juridiction supplémentaire créée

¹⁷⁸ Point 24 de la proposition.

¹⁷⁹ Mais sous les réserves indiquées *supra*.

¹⁸⁰ Créés par la loi 41-90 du 10 septembre 1993.

¹⁸¹ Créées par la loi 80-03 du 2 mars 2006.

¹⁸² D'après la loi du 15 juillet 1974 qui régit les compétences de la Cour suprême, cette dernière est compétente seulement pour contrôler la légalité des décisions rendues par les juridictions de fond et pour assurer ainsi l'unité d'interprétation jurisprudentielle ; en outre la Cour suprême se voit confier une part du contentieux administratif, en particulier le recours en annulation pour excès de pouvoir contre les actes réglementaires ou individuels du Premier ministre.

¹⁸³ Le discours royal du 15 novembre 1999 prononcé devant le Conseil supérieur de la magistrature a cependant évoqué la création des cours administratives d'appel dans le cadre d'une réforme visant la mise en place d'un Conseil d'État. Cela ne mettra pas forcément fin au principe de l'unité juridictionnelle comme le montre l'exemple italien. Voir J. FOUGEROUSE, *Le statut constitutionnel de l'administration en Italie*, Paris, Septentrion, 2000, p. 445 et suiv.

¹⁸⁴ Point 23 de la proposition.

¹⁸⁵ C'est le sens à donner à la réserve de compétences formulée au profit de la Cour suprême au point 23 de la proposition.

par la région sera soumise au contrôle de celui-ci, et donc, indirectement, sous le contrôle de la Cour suprême.

c. – Le contrôle financier de la Cour régionale des comptes

La proposition ne mentionne pas l'existence d'un contrôle financier. Toutefois, il est déjà prévu dans la constitution marocaine des cours régionales des comptes¹⁸⁶. On peut en déduire que le Sahara occidental en tant que région autonome¹⁸⁷ se verra affecter une cour régionale des comptes fondée sur la réglementation en vigueur.

Actuellement, les cours régionales sont chargées d'assurer le contrôle des comptes et de la gestion de la région. Elles exercent également une fonction juridictionnelle en matière de discipline budgétaire et financière à l'égard de tout responsable, tout fonctionnaire ou agent de la région, elles concourent au contrôle des actes relatifs à l'exécution du budget régional. Enfin, le ministre de l'Intérieur peut soumettre à une cour régionale toute question se rapportant aux actes relatifs à l'exécution du budget de la région¹⁸⁸.

La Cour des comptes constitue une juridiction d'appel des jugements rendus par les cours régionales des comptes en matière de jugement des comptes et de discipline budgétaire et financière. Les cours régionales des comptes transmettent à la cour des comptes copies des rapports qu'elles établissent en matière de contrôle de gestion et d'emploi des fonds publics en vue d'une insertion éventuelle des observations relevées par les cours régionales des comptes dans le rapport annuel de la cour des comptes. La cour des comptes coordonne les travaux des chambres régionales des comptes et gère leur personnel. Elle exerce également envers les cours régionales des comptes une mission d'inspection et de contrôle¹⁸⁹.

Enfin, si le contrôle des actes régionaux est peu évoqué par la proposition marocaine, le contrôle des organes régionaux l'est encore moins. Or, généralement, les systèmes régionaux mettent en place des contrôles permettant en particulier à des instances nationales de prononcer la dissolution des organes régionaux pour des actes graves¹⁹⁰. Un tel mécanisme est certainement envisageable dans le système constitutionnel marocain. Ainsi, aux termes de la proposition, le Roi nomme le chef de l'exécutif régional ; or, comme il nomme et révoque le Premier ministre, il n'est pas inconcevable qu'il obtienne le droit de révoquer le chef du gouverne-

¹⁸⁶ L'article 98 de la Constitution précise : « *Les cours régionales des comptes sont chargées d'assurer le contrôle des comptes et de la gestion des collectivités locales et de leurs groupements* », tandis que l'article 99 indique : « *Les attributions, l'organisation et les modalités de fonctionnement de la cour des comptes et des cours régionales des comptes sont fixées par la loi.* »

¹⁸⁷ Le découpage régional actuel divise le territoire du Sahara occidental en trois régions (Oued Eddahab, Laâyoune-Boudjour, Guelmin-Smara), M. ROUSSET, « Espace, État et Société : du Maroc de Hassan I^{er} au Maroc de Hassan II », *Géopolitique*, 1997, n°57, p. 60.

¹⁸⁸ Article 116 et suivants de la loi du 13 juin 2002 formant code des juridictions financières.

¹⁸⁹ Article 1^{er} et suivants de la loi du 13 juin formant code des juridictions financières.

¹⁹⁰ Article 234 de la Constitution portugaise, article 126 de la Constitution italienne, article 156 de la Constitution espagnole ; à rapprocher de la suspension des institutions régionales en Irlande du Nord de 2000 à 2007.

ment régional. De même, étant donné que le Roi peut dissoudre la Chambre des représentants et la Chambre des conseillers¹⁹¹, il pourrait se voir par extension reconnaître le droit de dissoudre le parlement régional dans la mesure où ce pouvoir n'est pas conféré à l'exécutif régional¹⁹². Cet exemple montre d'ailleurs combien l'autonomie régionale peut être fragilisée en l'absence de garanties suffisantes.

Cette défaillance est très nette en ce qui concerne la participation des régions aux fonctions étatiques. C'est, on le sait, un trait commun des États régionaux¹⁹³. Certes, la proposition marocaine indique que « *les populations de la région autonome sont représentées au sein du parlement et des autres institutions nationales* »¹⁹⁴. Toutefois, cette disposition assure une représentation dans son principe mais qui reste à définir (par l'État). Bien sûr la Chambre des conseillers actuelle est élue dans un cadre régional¹⁹⁵, mais c'est aussi le cas en Italie et en Espagne et cela n'a pas fait de ces sénats des organes représentatifs des régions¹⁹⁶. Les lacunes de la proposition sont aussi remarquables dans le domaine des recours juridictionnels pour la défense des actes régionaux face à l'État (contre une loi nationale ou un autre acte national).

Finalement, ce plan, assez ouvert pour l'instant, répond à un impératif : assurer la souveraineté du Maroc sur le territoire du Sahara occidental, tout en assurant une issue honorable à la crise par la mise en place d'un compromis entre l'unité nationale et l'autonomie régionale. Cependant l'acceptation du plan paraît encore lointaine¹⁹⁷.

La proposition marocaine semble aussi plus largement être le signe d'un certain succès de la formule de l'autonomie régionale, mais elle dépend en dernier lieu largement de la pratique suivie, et n'est peut être pas adaptée au contexte marocain. Quoi qu'il en soit, dans un premier temps, la régionalisation qui pourrait sortir de la proposition marocaine s'écarterait nettement du modèle de développement régional du reste du territoire national, créant ainsi un régionalisme asymétrique. Toutefois, la création d'une région autonome au Sahara occidental pourrait bien

¹⁹¹ Articles 27 et 71 de la Constitution.

¹⁹² De même, la règle selon laquelle le Roi exerce les pouvoirs du parlement entre le moment où celui-ci est dissous et la nouvelle élection (trois mois maximum), pourrait très bien être transposée au niveau régional.

¹⁹³ J. FOUGEROUSE, « Introduction », in J. FOUGEROUSE, *L'État régional, op. cit.*. On relève aussi cette défaillance dans certains systèmes fédéraux tels que le Canada.

¹⁹⁴ Point 18 de la proposition.

¹⁹⁵ Les 3/5^e des membres de la Chambre sont élus dans le cadre régional (article 38 de la Constitution).

¹⁹⁶ Par exemple pour l'Espagne voir J. J. SOLOZABAL ECHAVARRIA, *Las bases constitucionales del estado autonómico*, Mc Graw Hill, 1998, p. 269 et suiv.

¹⁹⁷ Le Front Polisario a arrêté sa nouvelle politique lors de son XII^e congrès tenu à Tifariti du 14 au 20 décembre 2007. Appelé à se prononcer sur la reprise de la lutte armée contre le Maroc, le Front a décidé la poursuite des négociations et la préparation militaire, repoussant de six mois sa décision de reprendre ou non la lutte armée. Cette position peut être interprétée raisonnablement comme un moyen de pression dans le cadre des nouvelles négociations de janvier.

conduire en outre à une évolution générale de l'organisation territoriale du Maroc dans le sens d'une régionalisation politique généralisée, qui mériterait alors le qualificatif d'État régional¹⁹⁸. D'ailleurs, plus largement, une telle évolution s'inscrirait dans le vaste mouvement de modernisation politique entamé en 1992¹⁹⁹ et poursuivi en 1996²⁰⁰, et ce rééquilibrage du pouvoir correspondrait alors à une sorte de réhabilitation du *bled siba* face au *bled makhzen*²⁰¹ : « *La réussite de cette régionalisation pourrait ainsi illustrer sous une forme nouvelle, la complémentarité des autonomies régionales, témoins de la diversité de la société et des espaces auxquels elle s'identifie et d'un pouvoir central garant de l'unité du pays, qui constituent tous deux une donnée permanente de l'histoire du Maroc.* »²⁰²

La nécessaire généralité de la proposition, dans le contexte de négociations internationales cherchant à obtenir l'adhésion sur une base suffisamment consensuelle, conduit cependant l'initiative marocaine à trop d'imprécisions et de lacunes. Or, ces vides juridiques profiteront nécessairement à l'État marocain et apparaîtront comme un piège tendu au Front Polisario. Aussi, sans nul doute, le Royaume aurait intérêt à formuler de manière plus précise sa proposition s'il désire convaincre son partenaire. De la même manière, ce dernier aurait tout intérêt à contribuer à l'amélioration de ce statut. En effet, il relève de l'étude du régionalisme politique dans plusieurs États que ce dernier est largement fondé sur de subtils mécanismes juridiques faisant l'objet de contrôles de constitutionnalité divers et approfondis (système de recours juridictionnels croisés entre l'État et la région, techniques de collaboration loyale...). Certes, on peut concevoir que le modèle « européen » de l'État régional ne s'applique pas en l'espèce. Toutefois le régionalisme politique proposé par le Maroc, ne serait-ce que pour convaincre ses interlocuteurs, doit être fondé sur des garanties suffisamment importantes : la présence de certaines règles constitutionnelles ne seront pas suffisantes si elles ne sont pas accompagnées de contrôles appropriés, de moyens de recours permettant à la région autonome de faire valoir ses droits. Le but étant pour chaque partie d'atteindre, enfin, l'objectif fixé par les Nations unies : « *parvenir à une solution politique juste, durable et mutuellement acceptable qui permette l'autodétermination du peuple du Sahara occidental.* »²⁰³

¹⁹⁸ Dans ce sens, voir la position de M. ABBAS EL FASSI, président du parti Istiqlal, (interview accordée au journal *Le reporter*, <http://www.lereporter.ma>). Voir aussi T. TLATY, « Le développement local au Maroc : d'une région administrative à une région politique ? », intervention au colloque international « Principe de subsidiarité dans les pays du Maghreb », Marrakech, 29-31 octobre 2007, et les interventions au colloque international organisé à Fès les 20 et 21 novembre 2006 sur le thème « Régionalisation et avenir de la région au Maroc ».

¹⁹⁹ O. BENDOUROU, M. AOUAM, « La réforme constitutionnelle marocaine de 1992 », *RDP*, 1993, p. 431 et suiv.

²⁰⁰ G. VEDEL, « L'évolution des institutions », *Géopolitique*, n°57, 1997, p. 42 et suiv.; O. BENDOUROU, « La justice constitutionnelle au Maroc », *RDP*, 1997, p. 1023 et suiv.

²⁰¹ M. ROUSSET, « Espace, État et Société : du Maroc de Hassan I^{er} au Maroc de Hassan II », *Géopolitique*, 1997, n°57, p. 55.

²⁰² Réflexion de M. ROUSSET à propos de la réforme de 1997 « Espace, État et Société » précité, p. 63.

²⁰³ Résolution 1783 de 2007 du Conseil de sécurité.

Enfin, la réforme proposée par le Maroc se heurte, en plus des réserves juridiques formulées, à un problème politique tenant à la volonté et à la capacité des instances nationales à mettre en œuvre concrètement un tel projet d'autonomie régionale. Ainsi, l'adoption de la solution marocaine aurait pour effet immédiat de faire du Sahara occidental une question interne et non plus internationale ; or, cette situation n'inciterait pas forcément les instances nationales à mettre en œuvre le statut d'autonomie. Aussi, il paraît souhaitable que les Nations unies ne se désengagent totalement en cas d'adoption de la solution marocaine et assurent une forme de surveillance de sa mise en œuvre. Cette disposition serait d'ailleurs un argument de plus à faire valoir par le Maroc pour convaincre le Polisario de sa bonne volonté dans les négociations actuelles.