**Le projet marocain d’autonomie de la région du Sahara au regard d’autres statuts d’autonomie dans le monde**

***Propos conclusifs***

Comme le démontrent les exposés qui précédent, les différents statuts d’autonomie s’inscrivent dans des contextes historiques et politiques très différents. Ils répondent cependant à la volonté de reconnaître à des populations se trouvant sur un territoire donné des droits politiques propres. Cette forme particulière d’organisation vise à tenir compte de la spécificité de la population ou du territoire. L’Etat est la forme occidentale d’organisation des sociétés politiques qui s’est généralisée jusqu’à constituer la base de la structuration de la société internationale dans le cadre de la Société de Nations, puis des Nations Unies. Il a pour corollaire le principe de souveraineté. Cette structure étatique s’est parfois substituée à des structures plus traditionnelles, de la même manière que la décolonisation a conduit à créer de nouvelles structures étatiques, dont le découpage a été à la source de nombreux conflits.

Aujourd’hui la structure étatique tend à être concurrencée par d’autres formes d’organisation politique. Elles peuvent s’inscrire dans un cadre, non plus international, mais supra national, comme c’est le cas pour l’Union européenne. Elles peuvent également s’inscrire dans un cadre infra-étatiques. C’est notamment le cas des statuts d’autonomie qui sont l’objet de cette conférence.

Ces structures infra-étatiques traduisent parfois la résurgence d’identités traditionnelles, antérieures à la constitution des Etats. Il peut également s’agir d’entités qui font l’objet de revendications multiples, non seulement par des Etats, mais aussi par des mouvements internes de type indépendantistes.

L’existence, ou la mise en place de telles structures d’autonomie, présente plusieurs avantages. Elle permet de maintenir comme cadre fondamental commun le cadre étatique, ce qui peut constituer à la fois un mode d’évitement ou de résolution des conflits, donc de paix et un évitement de la constitution de multiples petits Etats indépendants, une sorte de balkanisation des Etats existants, susceptibles de créer des entités concurrentes et souvent économiquement peu viables et en rupture avec la notion d’intérêt général qu’incarne l’Etat.

L’on peut dessiner, à grands traits, ce que représente un statut d’autonomie. Il s’inscrit à la fois dans l’exercice d’un pouvoir de nature politique, et dans la reconnaissance d’un pouvoir qui n’est pas souverain. Il n’en reste pas moins que ces critères très généraux couvrent bien des situations différentes. De ce point de vue, c’est plus la pratique qui a dessine un tel statut qu’une analyse théorique préétablie. Ainsi les concepts traditionnels du droit constitutionnel, souveraineté, démocratie majoritaire, égalité des citoyens… sont, pour partie, remis en cause. De même, les solutions préconisées doivent être, à la fois, marquée du sceau du pragmatisme, pour être acceptées, et établies sur des bases juridiques solides, pour s’inscrire dans la durée et ainsi répondre à la stabilité recherchée.

Si l’on reprend rapidement les situations d’autonomie qui viennent d’être exposées, quelques remarques conclusives, nécessairement partielles, peuvent être exposées.

**I-Le contexte et les objectifs**

D’abord les solutions retenues doivent tenir compte à la fois du contexte et du problème auxquels elles ont pour mission d’apporter une réponse.

La mise en place d’un statut d’autonomie peut résulter de l’histoire et de traités anciens, comme c’est le cas pour le Groenland. Elle peut constituer une solution à un conflit interne à un Etat, c’est à dire entre certaines populations de cet Etat et les autorités publiques. C’est par exemple le cas s’agissant de la Nouvelle Calédonie. Elle peut également représenter une solution à un conflit qui s’inscrit dans le cadre international et ne concerne pas seulement les populations locales, mais aussi des Etats. C’est le cas concernant la situation du Sahara. Ce qui explique que cette solution soit envisagée sous l’égide de l’ONU.

Le problème peut concerner une région périphérique, ou même ultra marine, c’est le cas de la Nouvelle Calédonie, de Porto Rico, ou du Groenland. Il peut s’agir d’une région qui est au cœur de l’Etat métropolitain, c’est la cas de la Catalogne. Le Sahara est une région certes périphérique, mais qui se situe dans la continuité géographique du reste du Maroc.

Ce statut d’autonomie peut être spécifique à une région, comme c’est le cas pour la Nouvelle Calédonie ou le Gouvernement d’Aceh, , ou au contraire, commun à l’ensemble des territoires de l’Etat, comme c’est le cas en Espagne, même si les degrés d’autonomie peuvent varier d’une région à l’autre.

Le statut d’autonomie peut constituer un aboutissement ou une étape, s’inscrire dans une logique de transition ou dans celle de la permanence. De ce point de vue, les choses ne sont pas toujours aussi claires qu’il peut le paraître. Ainsi le statut d’autonomie de la Nouvelle Calédonie a été conçu, tout du moins par certains de ses initiateurs, comme une étape vers l’indépendance. Mais, de fait, cette autonomie s’est renforcée, et la décision relative à l’accès à l’indépendance a été repoussée à de multiples reprises, faute d’ailleurs de véritable majorité en ce sens. A l’inverse, alors que l’autonomie du Groenland s’est inscrite dans la durée, une évolution vers l’indépendance a pu être envisagée. A Porto Rico, la Constitution de 1952 a été considérée comme un point d’arrivée et non de départ. Le projet du statut d’autonomie de la région du Sahara s’inscrit dans la permanence.

**II-Les principes directeurs**

Un certain nombre de principes doivent être respectés et sont communs. Ils peuvent cependant subir certains aménagements.

***A-Le principe démocratique***

Le premier de ces principes est le principe démocratique. Ce statut doit recevoir l’accord des populations intéressées. De ce point de vue des aménagements ont pu être apporté au principe démocratique. Ainsi en Nouvelle Calédonie, non seulement une durée de séjour a été imposée pour être électeur concernant les décisions qui intéressent le Territoire, mais encore cet électorat a été figé depuis 1998, ce qui signifie que les nouveaux arrivants, malgré une résidence de plus de dix ans, ne pourront être considérés comme aptes à participer aux décisions concernant le destin du territoire. La validation juridique de cette solution ne répond en fait qu’à des exigences politiques conjoncturelles. En toute hypothèse, cette solution traduit la reconnaissance d’une citoyenneté spécifique. Ce n’est pas la logique dans laquelle s’inscrit le projet marocain de statut pour le Sahara. Ce projet concilie heureusement, la logique démocratique qui prend en compte, sans distinction, la population du territoire et une logique qui s’inscrit dans la réalité traditionnelle et qui prend en compte les différentes tribus, les uns et les autres élisant leurs représentants.

***B-La prise en compte du statut d’autonomie par la Constitution***

Mais l’autonomie s’inscrit également dans l’ordre juridique constitutionnel national. De ce point de vue, elle doit être prise en compte par la Constitution nationale. Cet élément répond à plusieurs considérations de portée inégale. La première relève d’une exigence démocratique, mais cette fois appréciée au niveau national. La communauté nationale doit pouvoir se prononcer sur le destin de ce qui est considéré comme partie intégrante de l’Etat. De ce point de vue, la situation de porto Rico est révélatrice, a contrario, de cette exigence. C’est, probablement, parce que historiquement Porto Rico n’a pas été considéré comme « incorporé » aux Etats Unis que son statut n’est pas constitutionnalisé. En revanche ce statut a été accepté par le Congrès des Etats Unis. A l’inverse le constituant français a été appelé à se prononcer sur le statut de la Nouvelle Calédonie, comme le Peuple français avait été appelé à se prononcer sur le statut de l’Algérie. Donc le pouvoir constituant national, le peuple ou ses représentants, doit être non seulement consulté, mais il dispose d’un pouvoir de décision. En effet, le débat relatif à la portée du référendum sur le statut de la Catalogne illustre cette question. La censure par la Cour constitutionnelle espagnole du projet de statut adopté par un référendum catalan, manifeste dans un système ou les entités autonomes ne sont pas souveraines, la sujétion des institutions de ces entités aux principes constitutionnels. Par ailleurs cette reconnaissance constitutionnelle est incontestablement un élément de stabilité, elle permet la fixation des règles de fonctionnement du système et la résolution des conflits au plus haut niveau. Enfin le niveau constitutionnel protège l’entité autonome en évitant que ses pouvoirs ou ses compétences puissent être remis en cause par une simple loi. Ainsi en Espagne les statuts d’autonomie sont considérés comme de nature quasi constitutionnelle. Cette nécessité a, notamment, été soulignée s’agissant du Gouvernement d’Aceh.

***C-La protection des droits fondamentaux***

La protection des droits fondamentaux doit rester une prérogative nationale et les droits fondamentaux doivent s’appliquer également à tous les citoyens, y compris ceux des entités autonomes. De ce point de vue, il peut y avoir antinomie entre la reconnaissance de droits spécifiques à des communautés et l’égalité qui ne prend en considération que des individus. L’autonomie traduit une identité, mais cette identité peut s’opérer au détriment d’une égalité de droits et de devoirs. S’agissant du projet marocain pour le Sahara, l’existence d’une Constitution nationale commune dans laquelle sont inscrits des droits et des valeurs, la reconnaissance de droits aux femmes, participent d’un traitement uniforme. La représentation des différentes tribus dans le Parlement régional, et les compétences culturelles, patrimoniales, éducatives de la région participent à la reconnaissance de l’identité locale.

***D-La reconnaissance d’une autonomie politique***

L’une des caractéristiques propres à l’autonomie se traduit par l’attribution d’un pouvoir législatif à l’autonomie autonome. On retrouve cette situation dans la quasi totalité des situations qui viennent d’être exposées. Même en France, Etat longtemps marqué par le légicentrisme étatique et par une conception centralisée du pouvoir, des compétences législatives ont été attribuées aux autorités néo-calédoniennes et ces lois, dites « lois de pays » sont soumises au contrôle du Conseil constitutionnel. De ce point de vue, le projet marocain va plus loin en instaurant des autorités juridictionnelles locales et en confiant ainsi aux autorités locales, dans le respect du droit national, la maitrise de la trilogie classique qui peut aujourd’hui se formaliser ainsi : pouvoir gouvernemental, pouvoir parlementaire ou délibératif, pouvoir judiciaire. Même si ces autorités, n’agissant pas en tant que représentant une entité souveraine, ne peuvent être exactement qualifiées de « pouvoir ».

**II-La question des compétences des entités autonomes et de l’attribution des ressources**

Cette question concerne aussi bien l’attribution des compétences proprement dite que le contrôle de leur répartition et la maîtrise des ressources naturelles.

***A-Le contrôle de la répartition des compétences***

Dans une logique quasi fédérale, et du fait même de l’inscription des principes et des règles directrices, dans la Constitution, il convient que les conflits de compétence entre l’Etat et les régions autonomes, de même que le contrôle de conformité du droit local au droit national, soient assurés par une Cour constitutionnelle ou une Cour suprême nationale. Ainsi en Espagne, la Cour constitutionnelle exerce cette double compétence. On a pu également relever qu’à Porto Rico, à l’origine, le cadre institutionnel a été largement fixé par la Cour suprême des Etats Unis d’Amérique. De même les tribunaux fédéraux américains sont compétents pour les questions intéressant les rapports du droit local avec la Constitution, les lois et les traités des Etats Unis. De ce point de vue le projet de statut concernant le Sahara mériterait d’être précisé.

***B-Les compétences de l’entité autonome***

En ce qui concerne les compétences attribuées, le projet marocain est comme il a été dit très favorable à la future région du Sahara et souffre la comparaison avec les modèles proposés. On relèvera seulement, comme il a été souligné pour la Nouvelle Calédonie, que l’existence de mesures transitoires, permettant un transfert progressif des compétences, au fur et à mesure de la montée en puissance des autorités locales, pourrait s’avérer pertinent et éviter des échecs susceptibles d’obérer des le départ la réussite de ce projet. Il pourrait être également utile de s’inspirer du modèle espagnol pour fixer dans la Constitution les règles principales régissant la répartition des compétences tout en prévoyant des mécanismes plus souples de répartition dans le cadre ainsi fixé (lois-cadre, lois organiques…).

On relèvera également que le contexte de conflit interétatiques dans lequel s’inscrit la question du Sahara, il peut sembler difficile de confier d’emblée aux autorités du territoire des compétences très étendues en matière de relations internationales.

***C-La maîtrise des ressources naturelles***

En ce qui concerne les ressources de la nouvelle entité, la questions des ressources naturelles est importante. Ainsi, s’agissant du Gouvernement d’Aceh, le partage de ces ressources a été à l’origine de nouveaux conflits. De ce point de vue, le projet marocain accorde aux populations du Sahara une large maitrise de leurs ressources et les fait bénéficier des revenus tirés de la quasi totalité de ces ressources.

**Conclusion**

De manière générale, et à la lumière de ces éclairages étrangers, le projet d’autonomie présenté par le Maroc vise à mettre fin à un conflit. Il assure aux populations concernées une large autonomie politique, de larges compétences et de réelles ressources. Il présente des garanties qui tiennent à la fois au processus démocratique et à la constitutionnalisation du statut lui même. Cependant la réussite de sa mise en œuvre pourrait appeler des précisions, notamment en ce qui concerne les conditions des transferts de compétence et le règlement des conflits qui pourrait résulter de leur mise en œuvre.

Certes, il a pu être reproché à certains projets de ne laisser le choix qu’entre leur acceptation ou leur rejet, sans que les électeurs puissent faire valoir des solutions alternatives. Mais une consultation référendaire ne peut, sauf à fausser la clarté de la consultation, être à choix multiple. La discussion est ouverte lors de la négociation du projet, elle doit être ré ouverte en cas de rejet du projet. Mais ce projet fait l’objet d’un certain consensus, ce qui semble être le cas, c’est ce projet qui devra être soumis aux populations intéressées, et s’il est adopté, ce que l’on peut espérer, il devra être inscrit dans la Constitution marocaine.

**Bertrand MATHIEU**

**Professeur à l’Ecole de droit de la Sorbonne – Université Paris I**