

Présentation analytique du Séminaire international sur la dimension de la démocratie et des droits de l'homme dans l'Initiative marocaine pour la négociation d'un Statut d'autonomie pour la région du Sahara.

M. Javier Tajadura Tejada, Professeur à l'Université de Bilbao- Espagne-

En avril 2007, le Maroc présentait au Secrétaire général des Nations Unies un projet de Statut d'autonomie pour la région du Sahara en tant que base de négociation pour résoudre un conflit de toute évidence dans l'impasse.

Le présent exposé vise à présenter les conclusions du séminaire international organisé les 21 et 22 février 2011 à Dakhla intitulé « Démocratie et droits de l'homme dans l'initiative marocaine d'autonomie pour la région du Sahara ». Durant deux jours, sous la houlette éclairée du Professeur Cruz Melchor Echa qui est parvenu à constituer un groupe d'experts en décentralisation et en droits de l'homme, nous nous sommes réunis, professeurs de droit constitutionnel et international de divers pays (Argentine, Canada, Suisse, France et Espagne) afin d'analyser d'un point de vue scientifique, objectif, technique, et totalement neutre, l'initiative marocaine d'autonomie pour la région du Sahara, Initiative qualifiée de sérieuse et crédible par le Conseil de sécurité des Nations Unies.

La question centrale examinée dans le cadre du Séminaire était celle de la conformité de l'initiative aux normes internationales des droits de l'homme. Comme mon collègue le Professeur Martos Quesada aura l'occasion de le rappeler, les participants au séminaire ont à l'unanimité répondu par l'affirmative à cette question. En d'autres termes, l'initiative marocaine est conforme à toutes les normes internationales en matière de démocratie et de droits de l'homme.

Il me semble essentiel de souligner que, vue sous cet angle, l'initiative est non seulement sérieuse et crédible, mais aussi juste et légitime tant a) par le contexte dans lequel elle s'inscrit, b) que par la manière dont elle est présentée, c) ou par son contenu.

J'évoquerai brièvement ces trois points dans le cadre du présent exposé, et toujours dans l'optique du respect des normes internationales en matière de droits de l'homme.

a) Contexte historique, politique et social de l'initiative :

Ces quarante dernières années, le monde a subi de profonds et intenses conflits, une donnée dont nous devons tenir compte pour étudier le problème qui nous occupe avec réalisme.

La tenue d'un référendum sur l'autodétermination n'est aujourd'hui ni envisageable, ni réaliste dans la mesure où la population du Sahara se trouve à cheval sur au moins quatre États de la région. Ce décalage entre les frontières humaines et territoriales rend pour ainsi dire impossible la tenue d'un référendum. Ainsi, comme le dit le proverbe latin « ad impossibilia nemo tenetur », à l'impossible nul n'est tenu.

Par ailleurs, nous pensons que la création d'un nouvel État ne résoudrait pas les problèmes des populations concernées. Le risque d'État failli étant très élevé. De même, la non viabilité économique de cet État serait difficilement contestable. Le risque que des organisations terroristes prennent le contrôle du territoire serait lui aussi très élevé.

Dans ce contexte, la négociation et l'approbation d'un statut d'autonomie permettraient de satisfaire le droit à l'autodétermination de la population concernée comme l'avait confirmé le séminaire international organisé ici à Genève en octobre 2009.

Cette solution signifierait pour la population affectée, renoncer à une souveraineté formelle en

échange d'une souveraineté pratique. En d'autres termes, l'approche serait la même que celle adoptée par les États membres de l'Union européenne. Par le biais de l'autonomie, l'autodétermination de la population concernée serait réalisée au plan interne, ses droits fondamentaux seraient garantis, et son niveau de vie augmenterait.

Il est apparu clairement dans le cadre du séminaire que l'option de l'autonomie est non seulement réaliste, mais aussi conforme aux normes internationales en matière de droits de l'homme. J'irai même jusqu'à ajouter qu'au jour d'aujourd'hui il s'agit de la seule solution possible. Je conclurai également en disant qu'elle tire sa légitimité de sa nécessité, légitimité confortée par l'examen de sa forme et de son contenu.

b) La nature ouverte de l'initiative :

La proposition marocaine ne prévoit pas l'octroi d'une autonomie. Il s'agit d'une proposition d'autonomie ouverte, sujette à négociation avec l'autre partie au conflit. La proposition ne se présente pas comme un projet fermé, mais comme un point de départ ouvert à la négociation. Ainsi, comme le précise l'article 8 de l'initiative, c'est le projet de statut d'autonomie « résultat des négociations » qui serait soumis à référendum.

Il est ainsi apparu très clairement dans le cadre du séminaire que refuser de débattre et de discuter de la proposition serait en l'état actuel des choses injustifié, pour la simple raison que le rejet ne porterait pas sur le contenu de la proposition, mais sur la possibilité même de parvenir à un accord. Cette attitude serait manifestement contraire au principe de bonne foi censé régir les relations juridiques, tant du point de vue du droit interne que du droit international.

Nous nous devons d'insister sur cette caractéristique de l'initiative marocaine. Son objectif est de mettre un terme au conflit par la négociation, et de trouver un accord sur la base d'une proposition qualifiée de sérieuse et de crédible par le Conseil de sécurité. La proposition est soumise à l'examen de l'autre partie. Il ne s'agit pas d'une proposition fermée, même si les participants au séminaire ont mis en exergue sa générosité découlant du fait qu'elle prévoit une large autonomie comparable à celle dont jouissent les entités des États les plus décentralisés au monde.

c) Portée de l'autonomie envisagée dans l'initiative :

L'article I.5 de la proposition est on ne peut plus clair quant à la portée de l'autonomie proposée: *«les populations du Sahara géreront elles-mêmes et démocratiquement leurs affaires à travers des organes législatif, exécutif et judiciaire dotés de compétences exclusives. Elles disposeront des ressources financières nécessaires au développement de la région dans tous les domaines et participeront, de manière active, à la vie économique, sociale et culturelle du Royaume»*.

L'autonomie devient ainsi un instrument permettant de garantir l'autodétermination interne de la population et ses droits fondamentaux. Le Statut d'autonomie contenu dans la proposition du Maroc se présente comme une norme de base, berceau des compétences et des institutions de la région.

D'un point de vue institutionnel, la décentralisation touche aux trois pouvoirs classiques de l'État, dans la mesure où la future région sera dotée d'organes législatifs, exécutifs et judiciaires propres. À cet égard, si l'on compare la proposition aux Statuts d'autonomie du Royaume de l'Espagne, il convient de signaler que la proposition du Maroc est plus décentralisatrice étant donné qu'en Espagne le pouvoir judiciaire est conçu comme un pouvoir unique ne se prêtant pas à la décentralisation. Le projet de Statut d'autonomie du Sahara prévoit l'établissement par le Parlement régional d'un pouvoir judiciaire autonome, chargé de faire respecter l'ordre juridique régional.

La proposition contient une liste claire et détaillée des compétences attribuées à la Région. La question des compétences est toujours au cœur des processus de décentralisation, quels qu'ils soient. À cet égard, il convient de souligner que le projet de Statut du Maroc s'avère extrêmement généreux pour la Région. La proposition marocaine, en son article 12, lui attribue en effet la compétence exclusive de l'administration locale, de la police locale, des juridictions locales, de la politique économique, fiscale, des infrastructures, des transports, de la santé, de l'éducation, de la culture et de l'environnement, entre autres. L'on peut déduire de ces vastes compétences que la gestion des services publics et l'exécution des fonctions de base de l'État seront aussi confiées à la Région.

Parmi les compétences énumérées, l'autonomie fiscale mérite d'être mise en exergue, autonomie dont jouissent en effet seules deux des dix-sept communautés autonomes espagnoles, pour revenir à notre précédente comparaison.

Le pouvoir central se réserve uniquement les compétences touchant au noyau dur de la souveraineté de l'État, à savoir les compétences relatives à la monnaie, aux symboles de l'État, à la politique étrangère en matière de défense, ainsi que le régime d'exploration et d'exploitation des ressources naturelles. Le revenu de l'exploitation de ces ressources revient néanmoins à la région.

d) Garanties constitutionnelles de l'autonomie :

Au regard de ce qui précède, du point de vue de la démocratie et des droits de l'homme, la question fondamentale réside dans la nécessité de protéger le principe de l'autonomie politique du Sahara. Il s'agit d'intégrer à la Constitution du Maroc le principe d'autonomie assorti des plus hautes garanties juridiques. En effet, une autonomie – aussi vaste soit-elle – qui ne serait pas garantie par la Constitution, ne permettrait pas de résoudre le conflit qui nous occupe, pour la simple raison qu'en l'absence de telles garanties constitutionnelles, l'autonomie aujourd'hui accordée pourrait être retirée demain. La seule solution consisterait ici en une réforme de la Constitution du Maroc.

À l'article III.29 de la proposition, il est expressément indiqué que « 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 ». Cette disposition expresse de révision constitutionnelle balaye tout doute possible quant à la conformité de l'initiative aux normes internationales. La reconnaissance institutionnelle de l'autonomie de la Région du Sahara, son intégration dans la Constitution du Royaume, en sont la garantie implicite. Quoi qu'il en soit, pour éviter tout malentendu et au regard de l'importance de la question qui nous occupe, quelques précisions méritent d'être apportées.

La garantie constitutionnelle de l'autonomie peut être plus ou moins marquée mais elle exige, quoi qu'il advienne, que deux conditions préalables soient réunies. La première consiste en la rigidité du texte constitutionnel. En d'autres termes, sa reconnaissance doit passer par un texte constitutionnel qui prévoit d'un processus spécifique de réforme constitutionnelle qui empêche les pouvoirs constitués d'en disposer librement. Cette procédure se traduit par l'établissement d'un pouvoir de réforme, pouvoir constituant constitué, dont les décisions sont prises à la majorité qualifiée du Parlement et, le cas échéant, par le peuple lui-même.

La seconde garantie, elle aussi incontournable, consiste en l'existence d'un organe de défense de la Constitution de nature à résoudre conformément au droit, les conflits potentiels entre la région et l'État, en d'autres termes, comme un organe juridictionnel, indépendant, un pouvoir constitué uniquement subordonné à ladite Constitution.

Il découle de tout ce qui précède et de la discussion dans le cadre du séminaire, que la formule la plus simple et opportune pour garantir l'autonomie de la région, consisterait en l'introduction

d'un nouveau Titre dans la Constitution du Royaume, entre les actuels titres XI et XII, et qui s'intitulerait « De l'autonomie politique de la Région du Sahara ». Dans ce titre seraient précisées les compétences de la Région, son système institutionnel, ainsi que le modèle des relations avec le pouvoir central.

De cette manière, le principe et le contenu de l'autonomie de la Région du Sahara jouiraient des deux garanties constitutionnelles fondamentales présentes dans la Constitution du Royaume, à savoir sa protection a) par l'organe de défense de la Constitution et b) par la procédure spéciale de réforme de la Constitution.

L'effectivité de l'autonomie politique de la Région dépendra en dernière analyse de l'existence d'un organe appelé à résoudre les éventuels conflits qui pourraient surgir entre les institutions ou organes de la Région et ceux de l'État. Cet organe ne pourra qu'être celui auquel sont confiées les fonctions de défense de la suprématie de la Constitution. Dans l'ordre constitutionnel du Maroc, cet organe est le Conseil constitutionnel visé au Titre VI (art. 78-81) de la Constitution en vigueur. S'agissant de ses fonctions, il conviendrait d'introduire à l'article 81 de la Constitution une fonction spécifique, à savoir la défense du principe de l'autonomie politique du Sahara, en veillant au respect des compétences attribuées par la Constitution. La garantie précédente, à savoir un Conseil constitutionnel indépendant, s'avérerait inutile si le pouvoir législatif pouvait retirer son autonomie au Sahara. Et en l'absence d'une procédure de réforme constitutionnelle spécifique, retirer l'autonomie serait possible. Cette procédure existe déjà dans la Constitution du Royaume - Titre XII - qui traite du pouvoir de réforme, pouvoir constituant constitué, dont les décisions sont prises à la majorité qualifiée du Parlement et, le cas échéant, par le peuple lui-même. La procédure de réforme telle qu'établie au Titre XII ne soulève aucune objection. Si d'un côté le mécanisme empêche les réformes arbitraires ou capricieuses en imposant leur adoption à la majorité qualifiée, il permet de l'autre, de mener les réformes politiquement nécessaires.

Pour résumer ce qui précède, je formulerai les observations suivantes:

a) L'approbation d'un régime d'autonomie par la population du Sahara serait un moyen pour celle-ci d'exercer son droit à l'autodétermination. La population du Sahara renoncerait ainsi à une souveraineté formelle (d'État failli), au profit d'une autonomie réelle et effective, garantie par la Constitution, conformément aux normes internationales en matière de droits de l'homme;

b) La nouvelle Constitution du Maroc consacrerait le principe de l'autonomie en tant que principe structurel de l'État, reconnaîtrait la Région du Sahara, et la doterait d'un large éventail de compétences. Au côté du Parlement marocain serait créé un autre Parlement, de nature territoriale, celui de la Région du Sahara, doté de compétences législatives portant sur un grand nombre de sujets;

c) Du point de vue du fédéralisme comparé, si l'on compare le contenu de la proposition aux normes équivalentes d'autres États (Statuts des Communautés autonomes espagnoles, Constitutions des Lander allemands, Statuts des Régions italiennes, etc.) nous pouvons conclure que le projet de Statut pour le Sahara satisfait aux prescriptions en vigueur pour assurer l'autonomie politique de la Région. La formule est plausible et mérite dans l'ensemble une appréciation positive. L'objectif de cette autonomie serait d'améliorer le niveau de vie des citoyens et de contribuer au développement économique et social de la Région;

d) Enfin, il convient de souligner que la proposition qui nous occupe s'inscrit dans le cadre d'un ambitieux processus de réformes constitutionnelles et démocratiques, lesquelles doivent être soutenues. L'inclusion de l'autonomie régionale à la Constitution du Royaume supposerait un approfondissement du principe démocratique. Le principe d'autonomie, conformément aux normes internationales en matière de droits de l'homme, permettrait à la population visée d'exercer son droit à l'autodétermination au plan interne. Par ce biais, certaines facultés d'autonomie seraient garanties par la Constitution, lesquelles permettraient à la population visée de jouir pleinement de ses droits fondamentaux, de contribuer au développement économique et social de la Région et, en définitive, de bâtir elle-même son avenir.

Présentation et discussion des Conclusions du Séminaire International de Dakhla sur la dimension de la démocratie et des droits de l'homme dans l'Initiative marocaine pour la négociation d'un Statut d'autonomie pour la région du Sahara

Par M. Juan Martos Quesada, Directeur du Département des Etudes Arabes et Islamiques, à l'Université Complutense de Madrid-Espagne-

Réunis les 21 et 22 février 2011 en la ville de Dakhla dans le cadre d'un séminaire international, experts, consultants, politologues, juristes, constitutionnalistes, politiques et historiens de différents pays ont débattu de la question de savoir si l'initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie avancée pour la région du Sahara constitue une solution pragmatique et définitive au conflit, dans les limites du droit international et garantissant le respect des droits de l'homme. Les participants sont parvenus aux conclusions suivantes :

1) L'initiative d'autonomie avancée pour la région du Sahara est une réponse conforme au droit proposée par le Gouvernement marocain suite à l'appel lancé par le Conseil de Sécurité des Nations Unies afin de trouver une solution pour sortir de l'impasse dans laquelle se trouve actuellement le Sahara.

2) Ladite initiative va au-delà de la demande d'autodétermination de la région et y apporte une réponse concrète, résolvant de manière pacifique et négociée le problème de la décolonisation créé par l'Espagne.

3) L'initiative d'autonomie avancée est conforme à la légalité internationale ainsi qu'aux normes juridiques mondialement reconnues.

4) La solution proposée par le Maroc s'inscrit dans le cadre d'un mouvement démocratique mondial qui dépasse la seule expérience marocaine de l'édification d'une société qui garantisse les libertés individuelles et collectives, de même que le développement économique et social.

5) La mise en œuvre d'une solution d'autonomie avancée pour la région du Sahara contribuera, à n'en pas douter, au développement économique et social de la région et permettra de rétablir les relations avec les pays voisins.

6) Dans le contexte régional africain, l'autonomie avancée satisfait au droit à l'autodétermination de la population sahraoui, sans entraîner les risques liés à la création de nouveaux pays indépendants à l'avenir incertain.

7) De même, des exemples d'autonomie accordée au sein d'autres États ont été étudiés, qui ont permis aux participants de constater que chaque cas était différent et fonction des circonstances. Il ressort de cet examen que l'autonomie avancée est une approche concrète, fruit de négociations entre les parties intéressées dans le cadre de la présente initiative.

8) Les experts recommandent de garantir la solidité des structures sociales et politiques proposées, en évitant de créer des structures superficielles vouées à l'obsolescence ou qui pourraient causer des problèmes à l'avenir.

9) L'initiative d'autonomie avancée garantit le respect des droits de l'homme, tant collectifs qu'individuels, ainsi que des droits politiques, démocratiques, sociaux et économiques.