

L'EXPÉRIENCE DE L'AUTONOMIE DE LA CATALOGNE POUR L'AVENIR DE L'AUTONOMIE DE LA RÉGION DU SAHARA

Par: *Eliseo Aja, Professeur de droit constitutionnel, Université de Barcelone. (CV en annexe)*

Le présent document se divise en deux parties. La première porte sur l'expérience de la Catalogne en matière d'autonomie et de bonne gouvernance, la seconde sur l'Initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie pour la Région du Sahara.

I. Autonomie de la Catalogne

Dans le présent exposé sur l'expérience d'autonomie de la Catalogne, je mettrai en exergue les éléments qui pourraient être les plus intéressants pour le Maroc et l'autonomie du Sahara et laisserai de côté les éléments ne les concernant pas directement (comme, par exemple, les relations entre la Catalogne et l'Union européenne). Je n'irai toutefois pas jusqu'à comparer les deux situations, il serait en effet impossible de confronter des institutions en fonctionnement et un projet encore à l'état d'ébauche. Je formulerai en revanche quelques réflexions sur la future autonomie du Sahara à la lumière de l'expérience catalane.

1/ Partis et gouvernements

En dépit d'importants précédents historiques, en particulier sous la seconde République (1931-1936), la Catalogne a obtenu son autonomie politique en 1979, date à laquelle a été approuvé son Statut d'autonomie, juste après la Constitution espagnole de 1978. À partir de là et jusqu'à 2003 (23 ans plus tard) c'est une coalition du nom de *Convergència i Unió* qui a gouverné, constituée de deux partis pouvant être considérés comme nationalistes et conservateurs, sous la direction du Président Jordi Pujol (pendant 23 ans !). Dans un premier temps il a fallu mettre en place les institutions de l'autonomie, instaurer une administration. Après les élections de 2003, a été formé un gouvernement de coalition (« tripartite »), dirigé par Pasqual Maragall et composé du Partit Socialista de Catalunya (PSC), d'Esquerra Republicana de Catalunya (ERC, gauche indépendantiste) et d'Iniciativa per Catalunya-Els Verds (IC, ex-communiste), qui a entièrement révisé le Statut.

Pour diverses raisons, la réforme du Statut d'autonomie approuvée en 2006 s'est avérée très compliquée et traumatisante, le Tribunal constitutionnel ayant adopté une sentence restrictive et malheureuse après le référendum populaire. Le processus dans son ensemble a multiplié les tensions entre la Catalogne et l'Espagne, tensions qui perdurent aujourd'hui encore. Les élections de 2006 ont marqué la venue au pouvoir d'un nouveau gouvernement tripartite dirigé par J. Montilla, et sur lequel est retombé le poids de la sentence et de l'anéantissement des espoirs de changement. Les élections de 2010 ont vu le retour au pouvoir de la coalition CiU aujourd'hui dirigée par A. Mas.

2/ Définition de la Catalogne en tant que nation et autres éléments idéologiques

Expliquer ici les différences entre le catalanisme (commun à tous les partis) et le nationalisme catalan (et la division qui existe au sujet de l'indépendance ou au sujet de l'axe gauche-droite) serait excessif. Il convient néanmoins de les garder à l'esprit pour comprendre

qu'il existe un consensus entre tous les partis au sujet de l'autonomie et que les divergences de vue portent sur le niveau d'autonomie demandé pour la Catalogne.

À titre d'exemple, tous les partis sont d'accord pour que coexistent l'espagnol et le catalan, pour la promotion de ce dernier pour sa « normalisation » sociale, mais les avis divergent grandement quant à sa place institutionnelle et sociale. Le fait de mettre en avant certaines questions dans le débat peut aussi s'avérer conflictuel, comme par exemple la défense du droit à l'autodétermination ou l'option de l'indépendance.

Parmi les symboles évoqués à l'article premier du Statut figurent le drapeau, la fête nationale et l'hymne national, qui bénéficient de la même protection que les symboles de l'État. Il est également fait mention du territoire, de l'histoire et de la capitale de la Catalogne et, par dessus tout, de la langue catalane, facteur décisif de l'autonomie politique.

Parmi les nombreuses questions idéologiques mises en relief par les partis nationalistes, la plus importante pour l'ensemble de la population, notamment du fait de ses répercussions sur le reste de l'Espagne, est la définition de la Catalogne en tant que nation. En Catalogne, l'expression « La Catalogne est une nation » est le slogan que l'on entend habituellement dans toutes les manifestations nationalistes, et l'emploi de l'adjectif national a largement trouvé sa place dans la vie institutionnelle et sociale grâce aux gouvernements de la CiU et il est accepté par le reste des partis dans des expressions officielles telles que Musée national de l'art de Catalogne (Museo Nacional de Arte de Cataluña), Fête nationale de la Catalogne (Díada Nacional de Catalunya) etc., exactement dans le même sens que pour les adjectifs renvoyant à l'ensemble de la nation espagnole (Museo Nacional Reina Sofía, Hymne national de l'Espagne, etc.). Ce double emploi qui est fait du terme « nation » est habituel en Catalogne.

3/ Le statut d'autonomie et ses fonctions

Le Statut d'autonomie joue un rôle très important dans la répartition des compétences de l'État autonome, la Constitution faisant office de cadre général et les Statuts définissant précisément les compétences qui reviennent à la Catalogne ainsi qu'à chacune des Communautés autonomes (CA). Dans un système tel que celui de l'Espagne, constitué de 17 CA, cette approche est à l'origine de problèmes et la formule classique du fédéralisme s'avère bien plus fonctionnelle, la Constitution définissant les compétences attribuées à la Fédération, le reste étant laissé au soin des États. Mais si au Maroc l'autonomie se limitait au Sahara, la technique pourrait fonctionner et permettre à la Région de préciser ses compétences.

La position des statuts en tant que norme supérieure de l'autonomie empêche que les lois de l'État s'interposent entre le statut et la Constitution (célèbre sentence STC 76/1983 du Tribunal constitutionnel), excepté lorsque celle-ci établit une réserve spécifique, comme dans le cas de la Loi organique du pouvoir judiciaire et de la Loi organique de financement des Communautés autonomes. Les statuts ont ainsi joué un rôle à la fois semblable et bien plus important que celui des Constitutions des États membres d'une fédération car ils déterminent non seulement la compétence de la communauté autonome mais aussi celle de l'État.

D'autres éléments viennent affiner la définition du Statut d'autonomie. Son caractère consensuel (dans la mesure où la communauté autonome et le Parlement espagnol interviennent dans son approbation), en particulier s'agissant des dispositions élaborées par la voie la plus complexe (Catalogne, Pays basque, Galice et Andalousie), au travers de négociations et sur la base d'un consensus nécessaire entre la représentation parlementaire de la communauté autonome et l'ensemble de l'État (à travers le Congrès). Il s'agit là aussi d'une particularité qui s'explique par l'origine de l'État autonome, en ce sens que la

formation des CA par le biais des statuts est intervenue parallèlement à la reconfiguration de l'État. J'ai déjà évoqué l'affaiblissement du consensus en Catalogne après la réforme de 2006 et notamment après la sentence STC 31/2010 du Tribunal constitutionnel.

4/ Les institutions autonomiques

Les principales institutions des communautés autonomes sont le Président, le Parlement et le gouvernement. Il s'agit d'institutions représentatives, en d'autres termes elles tirent leur origine et leur légitimité des élections populaires de la communauté. Elles sont en fait définies par chaque Statut d'autonomie. La Constitution espagnole (CE) n'impose qu'un cadre général, très vaste, contenu à l'article 152 : un Parlement ou une Assemblée législative, élu au suffrage universel, sur la base d'un système de représentation proportionnelle ; un gouvernement assurant des fonctions exécutives et administratives ; et un Président, élu par l'Assemblée, parmi ses membres. À partir de là, chaque Communauté organise ses institutions comme bon lui semble.

La caractéristique la plus pertinente de l'autonomie politique est l'absence de hiérarchie et de contrôle politique des institutions de l'État sur les institutions autonomiques. Par conséquent, les institutions autonomiques suivent uniquement la ligne politique qu'elles se fixent elles-mêmes, en fonction des partis politiques dominant dans chaque Communauté autonome et de l'avis de leurs citoyens.

Tous les parlements des Communautés autonomes sont unicaméraux. Le Parlement de la Catalogne compte 135 députés élus à la proportionnelle, selon la méthode D'Hondt adoptée par toutes les Communautés autonomes.

Les Parlements s'organisent et fonctionnent de manière assez traditionnelle mais comme dans tous les Parlements d'aujourd'hui leurs protagonistes sont les groupes parlementaires qui sont le reflet des partis politiques ; chaque groupe se compose des représentants élus d'un même parti et suit une discipline de vote stricte.

Les Parlements autonomiques ont pour principales fonctions d'approuver les lois de la Communauté et, en particulier, la loi annuelle de finances, de choisir et de remplacer le président du gouvernement (investiture, vote de confiance et motion de censure), de contrôler les membres du gouvernement au travers de questions et d'interpellations, de désigner les membres des institutions autonomiques chargés d'élire le Parlement et devant prendre part aux organes ou processus décisionnels des institutions centrales de l'État, comme la désignation de certains sénateurs ou l'envoi de propositions de loi aux « Cortes », le Parlement espagnol.

Pendant toutes ces années, les Parlements ont légiféré de manière très diverse selon les Communautés autonomes. Dans certains cas, le nombre et la nature des lois sont appréciables, même s'il convient de ne pas accorder une importance excessive aux chiffres ; leur qualité ou leur incidence réelle sur la Communauté sont plus importantes. Dans toutes les Communautés autonomes les premières années ont essentiellement été consacrées à l'élaboration des lois organisant les institutions et l'administration autonomiques. Par la suite, les lois relatives aux compétences sectorielles, comme l'aménagement du territoire, l'éducation, les coopératives ou les services sociaux, se sont multipliées.

Le Président de la CA et le reste du gouvernement, composé de "conseillers" représentent, tout naturellement, « l'exécutif » de la CA, ce qui signifie qu'ils sont responsables de l'application des lois approuvées par le Parlement, par l'adoption de règlements et par la direction de l'administration. Mais depuis quelques dizaines d'années, dans tous les États occidentaux, leur fonction s'est considérablement élargie. Le

gouvernement dirige en effet lui-même la majorité parlementaire (la quasi totalité des lois découlant de projets approuvés par le gouvernement), établit les budgets annuels et approuve les politiques publiques conçues par l'administration, ses fonctions n'étant pas purement juridiques.

Même si la coutume veut que l'on accorde une grande importance théorique à la législation, jusqu'à affirmer que l'existence d'un pouvoir législatif est le critère qui distingue l'autonomie politique de l'autonomie administrative, il est certain que les Communautés autonomes assument principalement des tâches gouvernementales, en Espagne et dans tous les systèmes fédéraux actuels.

Comme dans tous les systèmes politiques actuels, le Président du gouvernement autonome est l'institution principale, de par sa position clef au sein du gouvernement et parce qu'il est, par ailleurs, Chef de la majorité parlementaire, ce qui lui permet de contrôler toutes les décisions importantes. Dans toutes les CA le Président est élu par le Parlement au terme d'une procédure (l'investiture) très semblable à celle suivie par le Congrès des députés pour nommer le Président du gouvernement central, à la seule différence près que les fonctions qui incombent au Roi sont dévolues au Président du Parlement au sein des CA. Après son investiture, le Président nomme l'ensemble des conseillers et peut aussi les démettre de leurs fonctions, ce qui permet de dire que le Président est la clef de la constitution et de la continuité du gouvernement.

Le pouvoir du Président va au-delà de ce que prévoient le Statut et les lois, voire même de la position qu'il occupe par rapport à son groupe parlementaire et à son parti, du fait du rôle clef des médias - en particulier si la CA dispose de sa propre chaîne de télévision. On comprendra alors aisément que le Président est l'institution qui a le mieux su trouver sa place dans le nouvel écheveau institutionnel autonome.

5/ Types de compétences de l'État et des CA

Le fait de conjuguer les normes de la Constitution et celles des Statuts a donné naissance à quatre grandes catégories de compétences : compétences exclusives de l'État, compétences concurrentes, compétences partagées et compétences exclusives des CA.

Les "compétences exclusives", tant de l'État que des CA, confèrent les pleins pouvoirs sur les domaines correspondants, en d'autres termes, elles permettent d'approuver la loi et ses règlements d'application, les règlements organisant les services, ainsi que l'administration des fonctionnaires et d'orienter leur action. Ainsi, en cas de compétence exclusive, le titulaire du pouvoir - l'État ou la CA - exerce toutes les fonctions (législatives, réglementaires et exécutoires) afférentes au domaine visé.

L'État jouit de compétences exclusives dans les domaines tels que "la nationalité, l'immigration, l'émigration, les étrangers et le droit d'asile", "les relations internationales", "la défense et les forces armées", etc. Ces compétences sont énoncées en des termes génériques, sans aucune limite quant aux fonctions exercées, raison pour laquelle la matière visée doit être définie de manière très précise. À titre d'exemple, "les relations internationales" signifient que revient à l'État la responsabilité de signer les traités internationaux ou d'approuver l'ouverture d'Ambassades dans des pays étrangers. Ceci n'empêche pas les CA de conclure des accords avec les Länder allemands ou les Cantons suisses dans les domaines de compétences qui leur reviennent. Cela ne signifie pas non plus que les CA ne peuvent pas avoir leur propre bureau à Bruxelles pour suivre de plus près la politique de l'Union

européenne, comme l'a reconnu le Tribunal constitutionnel dans sa sentence STC 165/1994 car l'établissement de ces bureaux ne relève pas des relations internationales.

Les compétences exclusives des CA sont toutes celles qui ne figurent pas à l'article 149.1 de la Constitution consacré aux compétences exclusives de l'État, ou qui y sont énumérées comme exception au pouvoir de l'État, de sorte qu'elles relèvent des CA. Parce qu'elles sont exclusives, elles permettent aux CA d'exercer chacune des fonctions s'y rapportant, en d'autres termes, législatives, réglementaires, de gestion ou administratives. À titre d'exemple, sont concernés les secteurs du tourisme, de l'agriculture, des chemins de fer et des transports terrestres passant par une CA.

Les compétences concurrentes et partagées supposent l'intervention de l'État et des CA dans le même domaine. La complexité de l'État moderne est en effet telle qu'elle rend très difficile le maintien de toutes les compétences au sein d'une seule instance et tend vers une répartition entre les deux, ce qui implique une certaine collaboration. La compétence est concurrente lorsque l'État peut approuver une loi fondamentale ou d'orientation et que les CA peuvent approuver des lois connexes et ont, par ailleurs, un pouvoir réglementaire et d'exécution. La compétence est partagée lorsque la législation est adoptée par l'État et sa mise en œuvre assurée par les CA.

Les compétences sont concurrentes dans des domaines aussi importants que l'économie, l'éducation, la santé et l'environnement, entre autres. Dans ce cas là, la principale difficulté consiste à définir la portée de la loi fondamentale de l'État, sans invalider la compétence législative des CA, et à déterminer les mécanismes de collaboration entre l'État et les CA pour que les deux instances puissent assumer correctement leurs fonctions respectives. Le Tribunal constitutionnel a adopté différentes normes à l'aune desquelles définir les lois fondamentales: elles doivent se limiter à établir un "plus petit de dénominateur commun" pour tous les citoyens. Elles doivent en principe être approuvées par le Parlement espagnol et ne peuvent être des règlements que lorsque la loi le permet, etc. Des difficultés techniques subsistent aussi, et l'idéal serait qu'il existe un Sénat composé de représentants des CA, comme en Allemagne, qui serait associé à l'approbation des lois fondamentales, et confirmerait ainsi l'accord des CA avec les lois fondamentales de l'État.

La compétence partagée concerne des domaines tels que la législation commerciale, pénale et pénitentiaire, la législation du travail (peut-être bien la plus importante pour les CA), etc. L'État approuve la loi et son règlement d'application, en d'autres termes les règles qui s'appliqueront aux citoyens, garantissant une réglementation juridique unique applicable à l'ensemble du territoire; la CA approuve les règles d'organisation (structure de l'administration nécessaire à l'application de la loi) et en assure la gestion, en d'autres termes elle dirige les fonctionnaires chargés de la mise en œuvre des dispositions.

D'une manière générale, on peut dire qu'en Espagne, comme dans tous les systèmes fédéralistes les plus modernes, les compétences les plus importantes ne sont pas les compétences exclusives (de l'État ou des CA), mais les compétences concurrentes telles que l'économie, l'éducation et la santé, qui permettent l'élaboration de politiques publiques différentes adaptées aux besoins et aux orientations de chaque CA, dont le poids est, par ailleurs, énorme non seulement du fait de l'importance qu'elles acquièrent au sein de l'État social, mais parce qu'elles impliquent un transfert clef de moyens personnels, matériels et financiers.

Par ailleurs figurent les compétences découlant de ce que l'on a coutume d'appeler les « faits différenciés », tels le droit civil catalan traditionnel ou le statut de langue officielle du catalan, aussi importantes au plan juridique que politique mais sur lesquelles je n'entrerai pas en matière car elles me semblent présenter moins d'intérêt par rapport à la question qui nous occupe.

6/ Règlement des différends par le Tribunal constitutionnel

La Constitution espagnole de 1978 s'est clairement inspirée de ces modèles fédéralistes, attribuant essentiellement au TC le règlement des différends pouvant opposer l'État et les CA ou les CA entre elles, sans préjuger de la possibilité de recourir à d'autres mécanismes appropriés, tels que la négociation politique (toujours possible) et la décision unilatérale de l'État (réservée uniquement aux cas les plus graves envisagés à l'article 155 de la Constitution).

Les différends soumis au TC et survenant dans l'État autonome, comme dans toutes les fédérations, portent sur les compétences de l'État ou d'une CA pour approuver une loi ou une autre disposition inférieure (règlement, ordonnance, etc.). La fonction du TC consiste à analyser la Constitution et le Statut de la CA et à décider si l'auteur de la disposition était compétent pour l'élaborer ou si, au contraire, il a outrepassé ses attributions et empiété sur les compétences de l'autre partie. C'est la raison pour laquelle on dit que les conflits de compétences reposent sur la *vindicatio potestatis*, la revendication d'un pouvoir propre invalidé par un tiers. La clef de cette formule, et ses avantages par rapport à d'autres solutions, résident dans le fait que le règlement du TC se fonde sur des critères purement juridiques, la sentence donnant en effet raison à l'État ou à la CA non pas pour des raisons politiques mais en vertu de la Constitution et des Statuts. On prétend ainsi judiciariser les conflits qui peuvent avoir une origine très politique, mais qui sont réglés sur des bases purement juridiques, l'avantage étant que le règlement servira pour l'avenir étant donné qu'en cas de nouveau conflit semblable la sentence devrait, en principe, être la même. Cette manière de procéder permet de dire que le TC a une fonction pacificatrice.

Mais en Espagne les limites de cette fonction ont été repoussées face au nombre de conflits, tant pour des raisons politiques que juridico-techniques, que du fait de la méthode employée pour définir les compétences. Depuis le début de son activité en 1981 et jusqu'en 2010, le TC a rendu plus de 600 sentences réglant des conflits entre l'État et les CA (très peu entre celles-ci). À titre de comparaison, ce chiffre représente une moyenne annuelle de 20 sentences, contre une ou deux pour le Tribunal constitutionnel fédéral allemand.

En l'an 2000, la Loi organique du TC a été réformée pour encourager la négociation entre les gouvernements autonomes et le gouvernement central en cas de recours en inconstitutionnalité d'une loi pour des raisons de compétences. La réforme a consisté en un allongement de 3 à 9 mois du délai de présentation du recours devant le TC si les gouvernements sont disposés à négocier et le font savoir au TC dans les trois premiers mois.

7/ Collaboration

Les relations des États ou des Länder entre eux, qui collaborent dans la majorité des domaines qui relèvent de leurs compétences (transfert d'informations, prêts de moyens et de techniques, participation à des travaux d'intérêt commun, etc.) constituent un aspect décisif des systèmes fédéraux actuels. En effet, le pouvoir étant divisé entre les deux instances, son exercice efficace exige souvent l'échange d'informations, l'appui entre les institutions, voire même la participation des deux à la réalisation de tâches communes. Dans les États libéraux, les institutions pouvaient assumer leurs fonctions, sans aucun contact ou presque avec les

autres instances, mais le développement de l'économie mondiale et la multiplication des communications, ainsi que la transformation de l'État libéral en État social, ont signifié une augmentation substantielle des relations entre les régions et les États.

Pour schématiser, nous pourrions dire que le principe général de la collaboration présente des aspects à la fois négatifs et positifs. Il a ceci de négatif qu'il oblige l'État et toutes les CA à respecter, dans leurs actions, l'intérêt général et celui des autres gouvernements. Il a ceci de positif qu'il implique de toutes les instances gouvernementales qu'elles fournissent secours et assistance aux autres dans l'exercice de leurs propres compétences. À cet égard, l'échange mutuel d'informations et la fourniture d'assistance (en personnel, technique, de services et d'infrastructures) revêt la plus haute importance.

La Constitution espagnole ne prévoyant pour ainsi dire, aucune forme de collaboration, celle-ci fut dans un premier temps minime, mais elle a progressé ces dernières années, peut-être par impérieuse nécessité, ou parce que les représentants de l'État et des CA ont tiré les enseignements du passé. Ces progrès restent néanmoins inégaux et peu ou mal encadrés. Toutefois, les nouveaux Statuts approuvés à partir de 2006 sur le modèle catalan, consacrent généralement un titre entier à la collaboration et à la participation.

Parmi les différents modes de collaboration (conventions, programmes conjoints, conférences sectorielles, etc.) le plus adapté à l'existence d'une seule région autonome se trouve dans le nouveau Statut de la Catalogne : la Commission bilatérale Généralité-État. Il s'agit d'un cadre général permanent de relation entre les deux gouvernements, dont la fonction consiste à assurer la participation et la collaboration de la Généralité dans l'exercice des compétences de l'État qui affectent la Catalogne et pour informer et permettre la collaboration dans les domaines d'intérêt commun. Elle a pour fonctions de délibérer, de proposer, voire d'adopter des accords dans de très vastes domaines qui englobent des projets de lois, des programmes économiques, la collaboration, les conflits de compétences, etc.

II. Réflexions sur l'Autonomie de la Région du Sahara

1/ Questions initiales

Avant que d'aborder l'organisation de l'autonomie à proprement parler, il convient de souligner l'importance que revêtira le moment même de sa détermination, à tous le moins à deux égards : la nécessité de dégager le consensus politique le plus large possible, et le système électoral et de partis politiques.

Quoi qu'il en soit, il est important de souligner ici qu'il n'existe pas un seul et unique modèle d'autonomie. La forme que revêtent les systèmes autonomiques dépend de multiples facteurs, y compris le contexte national et le contexte international dans lesquels ils sont élaborés, de même que les spécificités historiques, politiques, sociales et économiques de chaque pays et de chaque région. La teneur et la portée des différents systèmes existants peuvent servir d'exemple et être source d'inspiration mais ne devraient pas nécessairement être suivis aveuglément. L'important est d'apporter une réponse effective à un problème donné, tout en veillant à ce que la région autonome ait la possibilité de gérer ses affaires locales par le biais de ses propres institutions et, par ailleurs, de préserver la souveraineté et l'intégrité territoriale de l'État.

L'autonomie exige la volonté consensuelle de la majorité des forces politiques et de la population, faute de quoi elle n'est qu'un décor de carton qui s'envolera à la première bourrasque. Le document intitulé *Initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie pour la Région du Sahara*, avril 2007 (que nous appellerons l'Initiative), envisage une amnistie générale, une consultation populaire par référendum, un rapatriement et une offre de négociation (titre III, Processus d'approbation et de mise en œuvre) qui méritent une évaluation positive. La question est de savoir si cela sera suffisant pour dégager un consensus et, le cas échéant, de quelle manière l'obtenir.

Dans le cas du Sahara, la proposition d'autonomie marocaine vise à répondre au besoin de régler le différend régional par le biais d'une solution politique et négociée.

La deuxième condition préalable est le système de partis politiques dans la région et, concrètement, la possibilité d'établir des partis politiques régionaux qui nourrissent des attentes de gouvernance réalistes en cas d'obtention de la majorité. Une réponse positive est bien entendu nécessaire pour dégager le consensus préconisé, tout comme il convient d'instaurer des garanties d'établissement d'un système électoral juste sur lequel repose l'ensemble du système institutionnel. Sans un système de partis qui représente réellement les différents groupes sociaux, en d'autres termes un système électoral juste, les institutions seront fragiles.

Une autre question devrait d'emblée trouver réponse, à savoir si l'autonomie sera uniquement accordée au Sahara ou si plusieurs régions autonomes cohabiteront, comme il s'est murmuré un temps, car cela modifierait totalement la répartition des compétences, les relations intergouvernementales, mais aussi la fonction du Statut et même les institutions, en d'autres termes la quasi totalité du système autonome qui serait différent selon qu'il concerne une seule région ou plusieurs.

2/ Garantie constitutionnelle

Les institutions et les compétences de l'autonomie doivent non seulement figurer dans le Statut régional, mais aussi dans la Constitution de l'État, garantissant ainsi sa permanence et son irréversibilité. Le meilleur moyen de consacrer cette garantie est de l'intégrer à la Constitution, de sorte que toute modification impliquerait une réforme de la Constitution et donc une procédure complexe. Cette condition est remplie à l'article 29 de l'Initiative marocaine, de sorte qu'il ne reste plus qu'à la mettre en œuvre. À titre d'exemple, en Italie les Statuts spéciaux ont rang de loi constitutionnelle ; en Espagne, en revanche, le Statut jouit d'un rang intermédiaire mais différents articles de la Constitution reconnaissent l'autonomie (principes généraux, compétences et institutions).

Dans de nombreuses fédérations, mais aussi en Italie et en Espagne, le Tribunal constitutionnel est directement chargé de protéger les compétences et les institutions autonomes. Cette fonction pourra d'une manière ou d'une autre être attribuée au Tribunal constitutionnel dans le cas du Maroc.

Intégrer l'autonomie à la Constitution impliquera une procédure spéciale de réforme du Statut. On pourrait aussi songer à l'imposition d'autres conditions offrant davantage de garanties, comme le référendum, pour toutes les réformes ou uniquement pour les plus importantes.

Quoi qu'il en soit, le Statut d'autonomie est une norme très importante dont le rang hiérarchique et le lien avec la Constitution et les lois devront être clairement précisés, notamment les lois horizontales. En Espagne, la position ambiguë du Statut a causé de nombreux problèmes, tant dans ses processus de réforme, qu'en termes de réformes législatives générales (économiques, éducatives, etc.) qui affectent presque toujours le Statut, directement ou indirectement.

3/ Éléments idéologiques et symboliques de l'autonomie

Nul n'ignore que les croyances populaires sont le ciment des institutions, et tout comme les idées et les symboles de l'État, réunis dans la Constitution, le Statut peut contenir des concepts qui renforcent l'autonomie et permettent aux citoyens de s'identifier aux institutions. En Catalogne, ce phénomène est très fort.

Il convient normalement de commencer par définir la notion de peuple sur laquelle repose l'autonomie, ainsi que sa relation avec l'État et le reste de la population. Il existe en Espagne un consensus historique autour de la nature des peuples de la Catalogne, du Pays Basque et d'ailleurs, que la Constitution s'efforce de consacrer en établissant un distinguo entre la nation espagnole et la nationalité catalane, basque, etc. substrat de la Communauté autonome ou de la région, mais le débat est loin d'être clos.

En Espagne, la connaissance et l'emploi de langues différentes du castillan (l'espagnol) revêt une importance extraordinaire, le catalan, le basque et le galicien ayant statut de langues officielles sur leurs territoires respectifs. Leur emploi dominant dans l'éducation et les moyens de communication des CA, mais aussi dans l'administration et la culture, leur confère la plus haute importance.

Parmi les symboles importants, le Statut de la Catalogne consacre le drapeau, l'hymne et la fête nationale, précisément sous le titre « Symboles de la Catalogne » (article 8).

4/ La possibilité d'introduire des droits des citoyens dans la CA

Il s'agit d'une autre question absente du projet contenu dans l'Initiative.

Tel qu'indiqué plus haut, la Constitution espagnole contient une longue liste de droits fondamentaux bénéficiant d'une protection particulière, en plus d'autres « principes directeurs » - bien souvent des droits sociaux (santé, travail, environnement) – dont le développement et la protection dépendent essentiellement des lois. Les Statuts d'autonomie initialement approuvés, entre 1979 et 1983, ne contenaient pas de droits mais une simple allusion à des principes généraux, de nature sociale, par exemple. En revanche, les Statuts modifiés à partir de 2006 contiennent une longue liste de droits, notamment ceux de la Catalogne et de l'Andalousie.

D'autres Statuts reconnaissent des droits à leurs citoyens, et même s'ils les mettent moins en relief (Aragon, Castille et Leon), tous se rejoignent sur trois points. Premièrement, aucun ne réduit le contenu ou l'efficacité des droits constitutionnels. Deuxièmement, les droits correspondant aux compétences de la CA et leur application ne peuvent impliquer d'élargissement des compétences. Troisièmement, ils sont créés en vertu de lois de la CA et impliquent donc un mandat – et un certain contrôle – du législateur autonome. Dans la pratique, ils consacrent les facultés des citoyens dans l'exercice des compétences et ont aussi un effet idéologique : il s'agit des droits de la population et des citoyens de la région.

Cette nouveauté ne saurait néanmoins occulter le fait que les principaux droits et libertés des citoyens sont ceux qui figurent dans la Constitution. En ce qui concerne la proposition marocaine, l'initiative confère tous les droits consacrés dans la Constitution marocaine. Elle stipule en effet que « Les populations de la Région bénéficieront de toutes les garanties qu'apporte la Constitution marocaine en matière de droits de l'Homme tels qu'ils sont universellement reconnus ».

5/ Institutions

Le Parlement, institution la plus représentative de l'autonomie, doit être composé sur la base de règles claires qui, sans entrer dans le détail, doivent être reconnues par la population avant la ratification du Statut. La fonction législative doit également être énoncée très clairement, de même que les processus de formation et de contrôle du gouvernement, ou le principe d'autonomie parlementaire dans son organisation et son fonctionnement. La reconnaissance de ces points, même sommaire, est une garantie spéciale du caractère politique de l'autonomie. L'établissement du gouvernement est couverte à l'article 29 de l'Initiative marocaine.

En revanche, le point précédent qui concerne le Parlement maintient une certaine ambiguïté sur trois points clef : son élection, son pouvoir législatif et son autonomie d'organisation et de fonctionnement. La fonction de Chef de gouvernement doit également être clairement définie, notamment par rapport à sa relation avec ses « Ministres » (ou quel que soit le nom qu'on leur donnera), par rapport au Parlement (possibles mécanismes de censure et de motion de confiance) et en ce qui concerne les institutions (Président de l'autonomie ou uniquement du gouvernement ?).

Dans l'Initiative marocaine, un Tribunal régional supérieur est envisagé. Il s'agirait de la plus haute instance de la Région autonome du Sahara. Il statuerait en dernier ressort sur l'interprétation de la loi de la région, sans préjudice des compétences de la Cour suprême et du Conseil constitutionnel du Royaume.

Il est, toutefois, entendu que l'Initiative marocaine n'entre pas dans le détail étant donné qu'elle couvre les éléments principaux de l'autonomie, en laissant de côté les questions mineures pouvant être réglées ultérieurement, voire par le biais des lois adoptées par le Parlement régional.

En revanche, d'autres institutions mentionnées dans l'Initiative, comme le Délégué du gouvernement ou le Conseil économique et social, peuvent avoir un impact positif sur la mise en œuvre intégrale de l'autonomie, ainsi que sur le développement socio-économique de la région et le bien-être de sa population. La création d'un poste de Médiateur régional pourrait s'avérer utile, pour gérer les problèmes de « mauvaise administration » et défendre les droits des citoyens : en Catalogne la fonction de *Sindic de Greuges* équivaut à celle de Défenseur du peuple, laquelle s'inspire fortement de celle du Médiateur.

6/ Compétences

L'expérience de l'autonomie espagnole, qui s'est heurtée à un très grand nombre de conflits de compétences, n'est pas un bon exemple à suivre, le système étant très complexe et ambigu, du fait même du consensus exigé et de la pluralité des CA. L'établissement de catégories de compétences simples est préférable, celles-ci pouvant être attribuées exclusivement à l'État ou à l'autonomie, mais la dynamique économique et sociale actuelle – la mondialisation, et il faut le dire vite – pousse au contraire à opter pour des techniques d'attribution des compétences importantes entre l'État et la région, aucun problème grave ne

pouvant en effet être réglé par une seule des parties. La solution à cette contradiction pourrait être de recourir à des dispositions générales, comme la prévalence, dont nous ne disposons pas, ou l'intégration de modes de collaboration qui sont rares dans notre Constitution, pour l'exercice des compétences.

L'Initiative marocaine contient un certain nombre d'éléments relatifs aux compétences des régions autonomes énoncées dans les articles 11 à 14, alors que les compétences de l'État sont énoncées dans les articles 16 et 17. Ces compétences sont conformes aux principes démocratiques de l'autonomie et concernent l'administration locale de la région, la police locale et les juridictions de la région, l'économie et les secteurs sociaux, le budget et la fiscalité de la région ainsi que ses affaires culturelles. Cette répartition des pouvoirs devra logiquement être évaluée lorsque le système sera en place.

7/ Financement

L'Initiative marocaine offre à la Région autonome du Sahara un large éventail de possibilités de financement des affaires locales. Elle prévoit l'affectation des ressources nécessaires au gouvernement de la région, lesquelles proviendront des impôts, taxes et contributions régionales édictés par les organes compétents de la Région, de l'exploitation des ressources naturelles et, en particulier, des ressources allouées dans le cadre de la solidarité nationale. La formulation générale adoptée est compréhensible, mais le financement requiert – tout comme les compétences – des règles claires sur la marge d'autonomie dont disposera la Région en matière de revenus et de dépenses de l'administration.

8/ Collaboration

Les relations intergouvernementales jouent un rôle décisif dans le fonctionnement des systèmes fédéraux et régionaux actuels, y compris dans ceux qui ne les ont pas prévues dans la Constitution (comme c'est le cas en Espagne). Dans ce domaine, la question la plus importante est de savoir combien de régions seront concernées, mais quoi qu'il en soit (même si n'est concernée que la Région du Sahara), il serait conseillé d'oser quelques suggestions, en mentionnant peut-être des techniques générales (telles les conventions et la participation), ainsi que la possibilité de créer des organes bilatéraux pour améliorer le traitement des compétences partagées et le règlement des problèmes communs.

L'expérience de la Catalogne et de sa Commission bilatérale de coopération, composée de plusieurs sous-commissions et groupes de travail, mentionnée dans la première partie, peut s'avérer intéressante. Cette Commission a montré qu'elle ne peut être efficace que si les membres des deux parties (État et Région) jouissent d'un réel pouvoir pour régler les conflits et mettre en œuvre des projets conjoints. L'Initiative marocaine prévoit ces possibilités. En fait, l'article 15 souligne que la Région peut établir des liens de coopération avec des Régions étrangères en vue de développer le dialogue et la coopération interrégionale, il suffirait donc d'apporter quelques précisions supplémentaires.

CONCLUSION

Je ne connais malheureusement pas suffisamment l'état d'avancement des discussions sur l'avenir du Sahara, mais s'il était possible d'avancer dans un esprit de plus grande confiance mutuelle, j'envisagerais personnellement la possibilité de préciser plus avant le contenu de l'Initiative, différents points méritant d'être plus détaillés.

S'agissant notamment des dispositions concernant le Parlement, la répartition des compétences et le financement – des éléments décisifs pour la possible Région autonome – pourraient être beaucoup plus développés. Dans l'idéal, ces précisions devraient être apportées sur la base d'un dialogue entre les différentes parties concernées.

Pour finir, on peut dire que l'Initiative marocaine constitue un bon point de départ pour avancer sur la voie de la création d'un gouvernement autonome pour le Sahara. En tant qu'observateur extérieur, je pense qu'elle représente une bonne base pour la négociation d'une solution politique à un conflit qui, des années durant, a généré bien des souffrances. La technique de l'autonomie est apparue partout comme une possibilité d'autogouvernement au sein d'un État plus large, une occasion d'assurer la coexistence pacifique de communautés différentes.