

LE PROJET MAROCAIN D'AUTONOMIE DE LA REGION DU SAHARA : GARANTIES ET VIABILITE



SOMMAIRE

PARTIE 1 : GARANTIES D'APPLICATION DU PROJET

LE SYSTEME MAROCAIN DE PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME Youssef Amrani	3
AUTONOMIE DU SAHARA ET PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME Anouar Allali	16
GOVERNANCE DES RÉFORMES POLITIQUES AU MAROC : LE CAS DE DIWAN AL-MADHALIM Abdallah Harsi	33
PROJET MAROCAIN D'AUTONOMIE ET LEGALITE INTERNATIONALE Hammad Zouitni	42
LA CONFORMITE DES ACTES EMANANT DES ORGANES DE LA REGION AUTONOME AU STATUT D'AUTONOMIE Abdallah Harsi	51
PLAN D'AUTONOMIE DU SAHARA, AMNISTIE ET REGLEMENT PACIFIQUE DU CONFLIT Mohamed Meliani	67
LE CONSEIL TRANSITOIRE DE LA REGION AUTONOME DU SAHARA : APPROBATION ET MISE EN ŒUVRE DU STATUT D'AUTONOMIE Abdallah Harsi	89
LE STATUT D'AUTONOMIE DES PROVINCES DU SUD ET LES GARANTIES POUR LES SAHRAOUI DE TINDOUF Michel Rousset	105
LE PATRIMOINE CULTUREL HASSANI A LA LUMIERE DU PROJET AUTONOMISTE : POUR UNE DYNAMIQUE IDENTITAIRE EVOLUTIVE ET INTEGRATIVE Mohamed Zahir	111

SOMMAIRE

PARTIE 2 : VIABILITE DU PROJET

DECONCENTRATION ET DECENTRALISATION : LES DEUX PILIERS DE LA BONNE GOUVERNANCE DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE Michel Rousset _____	117
LE ROI, COMMANDEUR DES CROYANTS : SENS ET PORTEE POLITICO- RELIGIEUSE Abdallah Harsi _____	136
UNE LECTURE PROSPECTIVE DES COMPETENCES DIPLOMATIQUES DE LA REGION AUTONOME DU SAHARA Said Saddiki _____	152
STATUT D'AUTONOMIE ET «REGIONALISATION» DE LA POLITIQUE ETRANGERE _____ Hammad Zouitni	169
PLAN D'AUTONOMIE REGIONALE DU SAHARA ET AUTONOMIE FINANCIERE Fatima Zidouri _____	175
LA MISE EN ŒUVRE DU STATUT D'AUTONOMIE DES PROVINCES DU SUD ET LES SERVICES PUBLICS DE LA NOUVELLE REGION Michel Rousset _____	183
LA REGION AUTONOME DU SAHARA : UN TERRITOIRE DECENTRALISE VISE PAR LES ACCORDS DE L'ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE Zakaria Abouddahab _____	191
GOUVERNANCE SOCIALE ET INCLUSION SOCIALE A PARTIR DU PROJET D'AUTONOMIE REGIONALE DU SAHARA Fatima Zidouri _____	202
L'INTEGRATION DE L'APPROCHE GENRE DANS L'ELABORATION DES POLITIQUES PUBLIQUES A TRAVERS LE PROJET MAROCAIN D'AUTONOMIE Khadija Ennaciri _____	209

GARANTIES D'APPLICATION DU PROJET

LE SYSTEME MAROCAIN DE PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME

YOUSSEF AMRANI
ETUDIANT CHERCHEUR EN DROIT INTERNATIONAL

L'accession, par le Maroc, à son indépendance, en 1956, a débouché sur une phase nouvelle de son histoire caractérisée par les défis de la construction d'un Etat moderne, la gestion de l'héritage du protectorat et la réparation d'un déficit au niveau institutionnel et normatif. Il fallait doter le pays d'un cadre juridique contraignant consacrant sa souveraineté et son aspiration à concrétiser les valeurs défendues lors de sa lutte anti-coloniale, et établir les règles et mécanismes capables d'assurer les perspectives de son développement.

Déjà, le discours de Feu Mohammed V, le 18 Novembre 1955, définissait le système politique qui allait régir le mode de fonctionnement de l'Etat marocain : «Un gouvernement responsable et une représentation chargée de créer des institutions démocratiques émanant d'élections libres, basée sur le principe de séparation des pouvoirs dans le cadre d'une monarchie constitutionnelle qui garantit aux marocains de toutes confessions

les droits du citoyen et l'exercice des libertés publiques et syndicales¹».

Aujourd'hui, un demi-siècle s'est écoulé après le recouvrement de l'indépendance. Durant cette phase, le Maroc a réalisé de grands acquis qui ont permis la construction d'un Etat moderne, des fondements nécessaires à une démocratie émergente et de grandes avancées en matière de droits humains.

L'histoire des peuples ne se fait pas avec des «si», mais à travers les œuvres concrètes qui donnent aux nations la possibilité de se forger une identité et de se doter des moyens et mécanismes nécessaires pour consolider leurs acquis, dépasser les lacunes et pousser les citoyens à s'approprier une culture des droits de l'Homme, solide et objective.

Conscient de cette réalité, le Maroc a choisi la voie de la promotion des droits humains. A cet effet, il a déclenché un processus dynamique de reconnaissance et de protection des droits de l'Homme dans leurs diverses significations et portées, en concertation avec les composantes de la société civile et en totale conformité avec les standards internationaux requis en la matière.

Une manifestation première a été d'ordre constitutionnel. Par deux révisions dans les années 90², le Maroc a consacré constitutionnellement les droits de l'Homme en spécifiant tout d'abord son adhésion à leurs principes et valeurs tels qu'ils sont

¹ Cité par El Habib Belkouch, Droits de l'Homme et démocratisation au Maroc, Bilan et perspectives. Disponible sur : <http://www.rdh50.ma/fr/pdf/contributions/GT10-2.pdf>.

² En date du 4 Septembre 1992 et du 13 Septembre 1996.

universellement reconnus et ensuite en traduisant cet engagement en des réelles mesures, institutionnelles et législatives³.

Au niveau des législations, tout un chantier a été ouvert pour la révision des lois, notamment le code du Statut Personnel (appelé communément «code de la famille»), le code du Travail ainsi que le code de la procédure pénale et les lois relatives aux droits de l'enfant.

Sur le plan institutionnel, des mesures d'accompagnement ont été décidées afin d'appuyer l'arsenal juridique précité. On cite, à ce titre, la création de plusieurs institutions spécialisées comme le Conseil Consultatif des Droits de l'Homme (CCDH), Diwan Al Madhalim ou l'Instance Equité et Réconciliation (IER).

En vue de cerner l'intégralité de la thématique développée, et livrer une image panoramique du Système marocain de protection des droits de l'Homme, il s'avère primordial d'opérer une distinction entre les modalités de protection juridictionnelle (I), les organes de renforcement ou d'appui à la protection juridictionnelle (II) et, enfin, les apports de l'exécutif et du législatif à la protection des droits de l'Homme (III).

³ El Habib Belkouch, la politique et les actions du Maroc dans le domaine des droits de l'Homme, Actes de la table ronde préparatoire N°3. La bonne gouvernance : objet et condition du financement. L'intégralité de la communication peut être consultée sur : <http://democratie.francophonie.org>.

I. LES MODALITES DE PROTECTION JURIDICTIONNELLE DES DROITS DE L'HOMME

Toute règle juridique dont la violation n'entraîne pas une sanction demeure imparfaite dans l'ordre théorique, et inefficace en pratique ; il en est ainsi des droits de l'Homme.

Si généreuse que soit leur reconnaissance, si précis leur aménagement et leur protection, tout cela n'aurait aucune efficacité en l'absence d'un système de sanctions destinées à assurer le respect des règles posées.

La sanction normale de la règle de droit est la sentence du juge. En matière de libertés publiques et de droits de l'Homme comme dans les autres domaines, c'est le juge qui est appelé à assurer le respect du droit et à en censurer la violation. La sanction est donc principalement juridictionnelle⁴.

Face aux empiétements de l'administration publique, la protection des droits de l'Homme est le fait, aussi bien des tribunaux ordinaires que des tribunaux administratifs.

Pour les premiers, cette fonction paraît naturelle, puisque l'autorité judiciaire est traditionnellement considérée comme la gardienne de la liberté. Leur activité générale, civile et pénale est, dès lors, focalisée sur la protection des libertés.

Pour les seconds, cette fonction semble être le corollaire de la création d'instances spécialisées pour juger l'administration :

⁴ Najib Ba Mohamed, les libertés publiques, Gaetan Morin éditeur –Maghreb, 1996, p : 74.

d'abord la chambre administrative de la Cour Suprême à laquelle sont venus s'ajouter les tribunaux administratifs en 1993.

Ainsi, les tribunaux judiciaires sont compétents pour connaître des atteintes aux droits de l'Homme perpétrées par l'administration et ses agents. Selon l'article 80 du Dahir des obligations et des contrats «Les agents de l'Etat et des municipalités sont personnellement responsables des dommages causés par leur dol ou par des fautes lourdes dans l'exercice de leurs fonctions⁵».

La juridiction administrative, quant à elle, exerce son contrôle sur tous les actes administratifs, individuels et réglementaires. Il s'exerce au double plan de la légalité et de la responsabilité⁶. La création le 10 septembre 1993, des tribunaux administratifs a renforcé indéniablement le rôle du juge administratif en matière de libertés publiques et de droits de l'Homme. Cette innovation s'est accompagnée de réalisations vouées au renforcement du dispositif de protection des droits de l'Homme⁷.

Par ailleurs, lorsqu'il est porté atteinte à la sûreté ou la sécurité individuelle, le juge doit, non seulement prononcer des sanctions à l'encontre des auteurs du préjudice, mais également allouer des indemnités à la victime en réparation du dommage subi. C'est dire

⁵ Sur ces bases, le tribunal judiciaire peut condamner l'agent au titre de sa responsabilité civile personnelle ou pénale.

⁶ M'faddel Smirès, droits de l'Homme et libertés publiques, publications de la REMALD, N° 42, 2003, p : 91.

⁷ Tel est le cas du décongestionnement de la Cour Suprême et du renforcement des attributions des juridictions inférieures, du transfert des matières des tribunaux de première instance aux tribunaux administratifs et au tribunal administratif de Rabat ou encore du double examen des affaires par des juges spécialisés.

que la protection juridictionnelle des droits de l'Homme comporte un double aspect, civil et pénal.

La protection pénale consiste à garantir l'intégrité physique, morale, patrimoniale et sociale de la personne. Elle est consacrée par le Titre premier du Livre troisième du code pénal marocain dont les chapitres VII, VIII et IX sont successivement intitulés : «Des crimes et délits contre les personnes», «Des crimes et délits contre l'ordre des familles et la moralité publique» et «Des crimes et délits contre les biens».

La protection civile, quant à elle, conforte la protection pénale dans la mesure où elle se traduit par la réparation pécuniaire du préjudice, pénalement répréhensible. C'est le but de l'action civile qui peut, par ailleurs, être mise en œuvre indépendamment de l'action pénale.

En effet, l'action civile peut être portée devant la juridiction répressive saisie de l'action publique, mais ne se prescrit que selon les règles de droit civil, conformément aux dispositions des articles 9, 14, et 693 du code de procédure pénale.

II. LES ORGANES DE RENFORCEMENT OU D'APPUI A LA PROTECTION JURIDICTIONNELLE

Au cours des vingt dernières années, le Maroc enregistre de nouvelles orientations en matière des droits de l'Homme. Les premières avancées s'articulent autour de la création :

- ❖ Du Conseil Consultatif chargé du Suivi du Dialogue Social (CCSDS) en septembre 1994⁸.
- ❖ Du Haut Commissariat aux Handicapés (HCH) au mois de mars 1994.
- ❖ De l'Observatoire National des Droits de l'Enfant, (ONDE), en 1995.

Mais les instruments les plus significatifs, voués au renforcement de la protection juridictionnelle, demeurent :

A. LE CONSEIL CONSULTATIF DES DROITS DE L'HOMME⁹

Institution consultative ad hoc, il s'inscrit à la fois comme un acquis indéniable et comme une étape supplémentaire franchie par le Maroc dans le développement de l'Etat de droit.

Les activités du CCDH se sont orientées dans plusieurs directions :

- ❖ Rendre plusieurs avis consultatifs se rapportant à la relaxation et à l'indemnisation des détenus, disparus ou exilés pour des raisons politiques, ayant bénéficié de la grâce royale.
- ❖ Procéder, à travers la cellule permanente puis à travers le comité de coordination et de suivi de l'action du conseil, à la détection et au traitement des violations des droits de l'Homme.
- ❖ Se pencher sur l'adaptation de la législation marocaine aux conventions et accords internationaux relatifs aux droits de l'Homme, préconisant, dans ce cadre, l'amélioration de la garde à

⁸ Dahir n° 1-94-297 du 24 novembre 1994 , B.O n° 4290 du 18 janvier 1995 , complété par le dahir n°1-95-78 du 26 juin 1995 , B.O n° 4318 du 2 Août 1995.

⁹ Le CCDH est une création du Dahir du 20 avril 1990, B.O N° 4044 du 2 mai 1990.

vue et de la détention provisoire et la réforme du code de procédure pénale.

❖ Veiller à introduire la matière des droits de l'Homme dans l'enseignement fondamental, secondaire et universitaire ainsi qu'au niveau de la formation des cadres dans les institutions concernées par les droits de l'Homme¹⁰.

❖ Entretenir des relations avec des institutions et des organisations étrangères similaires.

B. DIWAN AL MADHALIM

Littéralement cabinet des plaintes, il a été créé par le Dahir N° 1.01.298 du 09 décembre 2001¹¹ en remplacement du bureau des recherches et d'orientation institué par les Dahirs du 10 novembre 1956 et du 10 avril 1957.

Financé par la Cour royale, il est chargé de promouvoir l'intermédiation entre d'une part, les citoyens ou groupes de citoyens et d'autre part, les administrations ou tout organisme disposant des prérogatives de puissance publique, et d'inciter ceux-ci à observer les règles de la primauté du droit et de l'équité.

La création du Diwan Al Madhalim a conféré alors au concept de l'autorité une autre dimension dans la mesure où il a consacré

¹⁰ Dans le cadre des décisions prises par le CCDH, une circulaire ministérielle du 13 mai 1991 avait introduit l'enseignement de la discipline des droits de l'Homme dans les établissements de formation relevant du ministère de l'intérieur, de la Direction Générale de la Sûreté Nationale et de l'état major de la gendarmerie royale.

¹¹ Le texte du dahir est disponible sur : <http://www.diwan-almadhalim.ma/admin/download/upload/dahir.pdf>.

l'idée d'une autorité de proximité au service des droits humains et du développement.

C. L'INSTANCE EQUITE ET RECONCILIATION

Installée par le Roi Mohammed VI le 7 janvier 2004, l'Instance Equité et Réconciliation (IER) est devenue opérationnelle avec un agenda riche en activités. De la collecte des données relatives aux violations passées des droits humains aux auditions thématiques en passant par les auditions publiques, l'IER s'est mise sur le chemin du rétablissement de la vérité et de la réconciliation du Maroc avec lui-même.

Commission nationale pour la vérité, l'équité et la réconciliation, l'IER disposait de compétences non judiciaires en matière d'investigation, d'évaluation et d'arbitrage dans les questions concernant la violation des droits humains depuis l'indépendance jusqu'à 1999.

Le 30 novembre 2005, l'IER achevait sa mission et remettait son rapport final au Roi du Maroc, après deux ans d'observation, d'investigations et d'épluchage d'archives.

Au cours de son mandat, L'IER a ouvert, instruit et pris des décisions concernant 16 861 dossiers individuels sur la base des demandes reçues. Elle a répondu positivement aux demandes de réparation présentées par 9779 victimes.

Les investigations menées tout au long de son mandat ont permis également à cette instance de localiser les lieux de sépultures de dizaines de personnes considérées comme disparues lors des

événements de 1964, 1981, 1984 et 1990 qui ont eu lieu à Casablanca, à Tétouan et à Fès.

Après avoir tourné la page du passé politique douloureux et déclaré révolu le temps de l'exclusion, le Maroc s'est penché sur l'élaboration d'une nouvelle conception de son identité nationale basée sur la démocratie, le pluralisme qui en est l'épine dorsale et le modernisme.

A ce titre, nous pouvons évoquer la création d'un institut national de culture amazighe qui est l'une des composantes de la culture marocaine. C'est là la plus ancienne dans le pays avant l'arrivée de l'Islam dans la région et c'est pour la première fois, dans l'histoire du Maroc, qu'elle a été consacrée en une institution et que l'on assiste au début de l'enseignement de la langue Amazigh dans le système scolaire marocain.

III. LES APPORTS DE L'EXECUTIF ET DU LEGISLATIF A LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME

1. La protection gouvernementale des droits de l'Homme retient deux dates clefs :

Le 11 novembre 1993, a été désigné un ministre délégué auprès du premier ministre chargé des droits de l'Homme dont les attributions ainsi que l'organisation du département ministériel ont été fixées par le décret n° 2.94.33 du 24 mai 1994¹². Le ministère des droits de l'Homme est chargé d'élaborer et de mettre en œuvre, en coordination avec les ministères concernés, la politique gouvernementale concernant la défense, le respect et la promotion

¹² Voir B.O n° 4262 du 6 juillet 1994.

des droits de l'Homme, et de contribuer à la consolidation de l'Etat de droit.

Dans son examen des rapports présentés par les Etats parties, conformément aux articles 16 et 17 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le comité des droits économiques, sociaux et culturels a salué «*l'initiative prise par le Roi Mohammed VI et son nouveau Gouvernement de continuer de promouvoir une culture des droits de l'homme au Maroc et prend note avec satisfaction de la création du Ministère des droits de l'homme*¹³».

En janvier 1991, fut créée la Direction de la réglementation et des libertés publiques du ministère de l'Intérieur. Structurée par un décret du 15 décembre 1997, la Direction de la réglementation et des libertés publiques est chargée de suivre l'application des textes relatifs aux libertés publiques, élaborer les circulaires et autres mesures réglementaires en vue de clarifier et de préciser, pour une meilleure connaissance, les dispositions juridiques en matière de droits de l'Homme et pourvoir une assistance juridique au profit des services du ministère dans des actions de contentieux concernant les libertés publiques et les droits de l'Homme.

2. Le parlement est considéré comme le premier protecteur des droits de l'Homme. Parmi les instruments dont il dispose pour remplir cette fonction, figurent les commissions parlementaires. Celles-ci sont des organes constitués dans chaque chambre, composés d'un nombre généralement restreint de ses membres,

¹³ Observations finales du comité des droits économiques, sociaux et culturels, Maroc, U.N .Doc .E /C.12 /1 / Add.55 (2000).

choisis à raison d'une compétence présumée et chargés en principe de présenter un rapport au Parlement.

Au Maroc, on distingue les commissions permanentes des commissions spéciales, dites également commissions d'enquête et de contrôle. Les premières sont prévues par les articles 54 et 57 de la Constitution de 1996 alors que les secondes sont énoncées à l'alinéa 2 de l'article 42 de la Constitution¹⁴ de 1996.

Historiquement, leur création répond à un besoin d'indépendance du Parlement, symbole de la démocratie et garant des libertés publiques. Elles doivent, en effet, leur existence à des circonstances fortuites que la coutume anglaise a ensuite pérennisée¹⁵.

Aujourd'hui, la création des commissions par les parlements de par le monde se justifie par la prolifération des lois dont la technicité ne cesse de croître, du fait de l'extension universelle des attributions de l'Etat, touchant ainsi à des sphères anciennement étrangères à l'emprise de l'Etat providence, notamment les droits de l'Homme et libertés publiques.

¹⁴ Pour plus d'informations sur l'organisation et les attributions des commissions parlementaires au Maroc, Abdelkader Habibi «Les commissions parlementaires au Maroc », mémoire de DES en droit public, Rabat, 1987, ou consulter le texte de la Constitution marocaine du 13 septembre 1996 sur : http://www.pcb.ub.es/idp/docs/marroc/nor_const_marocaine.pdf.

¹⁵ Le speaker, président de la Chambre des communes, était considéré comme l'homme du Roi. Ainsi, afin d'échapper à la surveillance de celui-ci et de pouvoir délibérer en toute liberté et indépendance, la chambre a décidé, pour la première fois en 1607 que ses débats préparatoires auraient lieu en commission, c'est-à-dire sans la présence du speaker et sans cérémonie.

GARANTIES D'APPLICATION DU PROJET

D'une démocratie sous «haute surveillance», le Maroc vit aujourd'hui sous le règne du roi Mohammed VI, dans une démocratie en marche, dont les effets immédiats directs auront été agréablement accueillis au niveau intérieur et suscitent de grands espoirs de par le monde.

Le «modèle marocain» de démocratie se distingue en effet par une mutation tout à la fois profonde, rapide, sans précédent et sans commune mesure, tant à l'échelle du monde musulman, qu'à celui du continent africain, ou encore de cette Nation arabe qui vit encore ses perpétuelles conditions d'éparpillement, de détresse et de déchirements.

Tout au long des dix dernières années, les observateurs et analystes politiques, en particulier dans le monde occidental, n'ont cessé de louer et de saluer les initiatives et les actes à la fois courageux et audacieux réalisés sous l'impulsion du Roi du Maroc. Une action soutenue et inlassable sur la voie de l'édification d'un Etat authentiquement moderne et démocratique, imprégnée des valeurs de justice, de démocratie et de transparence et fondée sur les principes universels de tolérance, de dialogue et de respect scrupuleux des Droits de l'Homme.

AUTONOMIE DU SAHARA ET PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME

ANOUAR ALLALI

DOCTORANT EN DROIT INTERNATIONAL

D'un point de vue juridique, les droits de l'Homme peuvent se définir comme la somme des droits individuels et collectifs qui ont été reconnus par les États souverains et codifiés dans leurs constitutions et dans le droit international.

Si, jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, les droits de l'Homme ont évolué essentiellement à l'intérieur de l'État-nation, les Nations Unies ont joué, après la guerre, un rôle majeur dans le développement et la définition de ces droits. Ceux-ci ont donc été codifiés dans de nombreuses conventions internationales et régionales et d'autres instruments, qui ont été ratifiés par la plupart des États, et constituent le seul système de valeurs qui soit aujourd'hui universellement reconnu. Autrement dit, ces instruments internationaux constituent les références privilégiées pour juger de la crédibilité de tout projet politique d'envergure, tel que le projet marocain d'autonomie pour le Sahara.

En effet, le projet marocain, en tant que processus de décentralisation poussée, se présente comme *«le cadre de l'édification d'une société démocratique et moderne, fondée sur l'Etat de droit, les libertés individuelles et collectives et le*

développement économique et social» (Point 3 du projet marocain d'autonomie).

Toutefois, la viabilité d'un tel projet ne peut être mesurée qu'à travers deux questions complémentaires :

D'abord, quel est le degré de conformité de l'initiative marocaine aux dispositions des textes internationaux de protection des droits de l'Homme ?

Ensuite, quelles seront les incidences d'un tel projet sur les structures politiques et institutionnelles internes, et sur la situation des droits de l'Homme dans la région du Sahara ?

Les droits de l'Homme se divisent traditionnellement en droits civils et politiques, et en droits sociaux, économiques et culturels. Nous respecterons cette division dans cette étude afin de mieux nuancer les répercussions du projet d'autonomie sur chacune de ces deux catégories de droits.

I. AUTONOMIE DU SAHARA, FACTEUR DE CONSOLIDATION DES DROITS CIVILS ET POLITIQUES

En tant que projet politique, l'autonomie des provinces du sud devrait se conformer aux standards internationaux en matière de droits civils et politiques afin de garantir son approbation par la communauté internationale. Néanmoins, l'effet de cette autonomie sur les droits des populations sahraouies ne peut être jugé qu'au niveau politique et institutionnel interne.

A. LE PROJET D'AUTONOMIE ET L'ESPRIT UNIVERSEL DES DROITS CIVILS ET POLITIQUES

Il est impossible de parler des droits civils et politiques au niveau international sans se référer au *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*. Ce Pacte tient son importance du fait qu'il est juridiquement contraignant ; le Comité des Droits de l'Homme institué par son article 28 en contrôle la mise en œuvre. Il porte sur des droits tels que celui de circuler librement, le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion, le droit à la liberté d'opinion et d'expression, le droit de participer aux affaires publiques et aux élections, etc. Il s'agit d'un ensemble de droits qui s'analysent comme des barrières au pouvoir, dont l'objectif est de fournir aux individus une immunité contre les excès de pouvoir et garantir à ceux-ci la participation à la vie publique de leurs pays.

Le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* constitue la première référence en matière de droits civils et politiques. Il commence par stipuler que : «*Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel*» (Article 1.1). A cet égard, le projet marocain d'autonomie dans son ensemble constitue le cadre idéal dans lequel peut se réaliser le droit des populations sahraouies à disposer d'elles-mêmes, puisque le projet marocain leur confère la possibilité de déterminer librement leur statut politique et d'assurer leur développement économique, social et culturel.

Le projet marocain semble, en effet, s'inspirer de ce texte puisqu'il annonce que les populations sahraouies «*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» (Point 5 du projet marocain d'autonomie).

Néanmoins, Si le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* est la première référence en la matière il n'en est pas l'unique. D'autres textes internationaux s'imposent en tant que sources de droit international des droits de l'Homme, visant des droits plus spécifiques ; c'est le cas notamment de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF), adoptée par l'Assemblée générale le 18 décembre 1979 et, conformément à son article 27, est entrée en vigueur le 3 septembre 1981.

Cette convention est venue pour éliminer *«toute distinction, exclusion ou restriction fondée sur le sexe [...]»* (Article 1). En matière de droits civils et politiques ce texte prévoit dans son article 7 que *«Les Etats parties prennent toutes les mesures appropriées pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans la vie politique et publique du pays (...)»*.

Le projet marocain s'inscrit dans la même logique et se conforme aux normes internationales concernant l'égalité des sexes en prévoyant dans son point 19 que *«[...] La composition du Parlement de la Région Autonome du Sahara devra comprendre une représentation féminine appropriée»*.

La conformité du projet marocain aux standards internationaux peut être mesurée à travers d'autres textes qui émanent d'entités infranationales soutenues par la communauté internationale. C'est

le cas notamment de l'organisation mondiale «Cités et Gouvernements Locaux Unis» (CGLU) qui se fixe comme mission d'«être la voix unie et le défenseur de l'autonomie locale démocratique, défendant ses valeurs, objectifs et intérêts sur la scène internationale et par la coopération entre gouvernements locaux¹⁶».

La compatibilité du projet d'autonomie du Sahara avec les principes de cette organisation peut être relevée à partir d'une Déclaration finale d'un récent Congrès tenu par la CGLU à Jeju (Corée du sud) le 31 Octobre 2007, dans laquelle les membres de l'organisation soulignent «le besoin d'encourager les processus de décentralisation en renforçant les compétences, les capacités et les ressources financières des gouvernements locaux¹⁷» (Paragraphe 27).

En matière de participation politique au niveau local, le même texte prévoit qu'«Une démocratie locale efficace implique la participation active des citoyens, de manière à permettre à toutes les parties de la communauté locale, y compris celles traditionnellement exclues, d'être incluses [Sic] de manière équitable. De plus, si nous voulons faire des progrès dans l'implication active des citoyens, nous devons mettre en oeuvre des mécanismes participatifs» (Paragraphe 15). Par les institutions régionales et les processus de suffrage qu'il prévoit en faveur des populations sahraouies, le projet d'autonomie du Sahara remplit pleinement ces conditions.

¹⁶ <http://www.citieslocalgovernments.org/uclg/index.asp?pag=template.asp&L=FR&ID=6>.

¹⁷ http://www.cities-localgovernments.org/uclg/upload/news/newsdocs/UCLG_Jeju_Declaration_FR.doc

Concernant les droits politiques des femmes, sur lesquels insiste le point 19 de l'initiative marocaine, la même déclaration a reconnu dans son article 16 que *«La participation égalitaire des femmes aux instances de représentation et de décision locales est une question centrale, souvent non traitée, qui reste un enjeu pour les gouvernements locaux [...]»*.

L'ensemble de ces principes forme l'esprit de l'initiative marocaine d'autonomie pour le Sahara, qui affirme dans son point 2 que *«le Royaume du Maroc s'est inscrit dans une dynamique positive et constructive»* en mesure de répondre aux attentes de la communauté internationale, notamment en matière de protection des droits de l'Homme.

En conclusion, la lecture des textes internationaux nous enseigne que les droits civils et politiques consistent en deux idées : limiter l'intervention étatique au bénéfice de la liberté individuelle, et assurer la participation des citoyens dans la gestion de la vie publique de leur pays. C'est en partant de ces deux idées que l'on pourrait mesurer l'impact de l'autonomie de la région du Sahara sur la protection des droits civils et politiques des populations sahraouies.

B. AUTONOMIE DU SAHARA ET DROITS CIVILS ET POLITIQUES : UNE DIVISION VERTICALE DU POUVOIR

En termes politiques et civils, le projet marocain peut apporter plusieurs bénéfices pour ce qui est des «droits immunités», dans la mesure où les divers niveaux de gouvernement seront portés à se contrôler et à s'arrêter mutuellement.

En effet, eu égard aux institutions régionales dont il prévoit la création et la généralité des compétences qu'il leur confère, le projet marocain d'autonomie du Sahara constitue une forme de séparation des pouvoirs supplémentaire, qui vient se superposer à celle qui consiste à distinguer et à séparer le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire. Une division verticale du pouvoir dont le résultat serait une limitation des prérogatives des autorités publiques en général.

En effet, puisque dans un système régionalisé, l'État est fait de deux ordres de gouvernement dotés de pouvoirs définis par la Constitution, le respect de celle-ci fait l'objet d'une surveillance mutuelle. Chaque ordre de gouvernement peut s'adresser aux juridictions compétentes s'il estime que l'autre empiète sur ses responsabilités, ce qui offre aux citoyens une protection additionnelle contre les abus de pouvoir.

Cette opportunité est offerte aux citoyens sahraouis, puisqu'ils seront à la fois représentés *«sans discrimination ni exclusive, dans les instances et institutions de la Région»* (point 4) et *«au sein du Parlement et des autres institutions nationales»* (point 18).

Par ailleurs, en décentralisant le Pouvoir, le projet marocain confère plus de droits politiques et démocratiques, ou du moins des droits plus significatifs et plus efficaces aux populations des provinces du Sud, en leur offrant plus de possibilités de participer à la vie publique de leur région et de leur pays en général.

A cet égard, en prévoyant la mise en place d'institutions politiques régionales extrêmement autonomes par rapport aux autorités centrales, notamment un gouvernement et un parlement régionaux, l'autonomie du Sahara limite le processus de prise de décisions

politiques à une unité sociale plus restreinte et garantit ainsi une meilleure participation des citoyens sahraouis en leur offrant une participation efficiente à la vie publique.

De façon générale, une structure étatique composée est un moyen adéquat pour rapprocher le Pouvoir politique du citoyen, ce qui augmenterait notamment ses possibilités de participation et de contrôle. La communication entre la population d'une part, l'homme politique et l'administration d'autre part serait en outre facilitée.

Autrement dit, l'autonomie régionale donne à chaque individu la possibilité d'exercer plus d'influence au niveau local qu'il ne pourrait en exercer au niveau national. Les citoyens peuvent exercer sur leurs gouvernants un contrôle politique d'autant plus efficace que ceux-ci sont proches d'eux.

En effet, les droits politiques et civils reposent sur le postulat que tous les citoyens ont le même droit de participer aux décisions qui ont une incidence sur leur vie. Cependant, pour exercer effectivement ce droit, doivent être créées des institutions par lesquelles s'exercent la participation et le contrôle populaires. A cet égard, le parlement régional, organe autonome issu d'élections périodiques, libres et régulières, tel que prescrit dans le point 19 de l'initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie de la région du Sahara, serait une institution essentielle pour la promotion des droits des sahraouis. En tant qu'instance compétente pour légiférer, élire le gouvernement (point 20 du projet marocain d'autonomie) et soumettre ses politiques et décisions à un contrôle constant (point 21 du projet marocain d'autonomie), le parlement régional serait voué à un rôle majeur dans la protection de ces droits. De plus, il établit le cadre légal

nécessaire pour garantir l'autonomie du pouvoir judiciaire et, par là, la primauté du droit, pierre angulaire de la démocratie et de la protection des droits de l'Homme. Pour toutes ces raisons, le parlement régional est d'une importance cruciale pour la promotion et la sauvegarde des droits politiques et civils des populations sahraouies.

Si la protection des droits civils et politiques est tributaire de la consécration de la neutralité de l'Etat et la restriction de ses pouvoirs, la protection des droits économiques, sociaux et culturels nécessite en revanche une intervention constante des pouvoirs publics.

II. AUTONOMIE DU SAHARA : UN PAS VERS LA CONCRETISATION EFFECTIVE DES DROITS ECONOMIQUES, SOCIAUX, ET CULTURELS

Le projet d'autonomie du Sahara s'inscrit dans la tendance générale de l'Etat marocain à se conformer aux standards internationaux en matière de protection des droits économiques, sociaux et culturels, ou droits de deuxième génération. Dans ce cadre, l'initiative pour l'autonomie du Sahara s'inspire des textes internationaux prévalant en ce domaine, ce qui se traduirait par une mise en œuvre plus effective de cette catégorie de droits.

A. LA CONFORMITE DU PROJET D'AUTONOMIE AUX STANDARDS INTERNATIONAUX EN MATIERE DE DROITS DE DEUXIEME GENERATION

La protection des droits économiques, sociaux et culturels au niveau international se base essentiellement sur les dispositions du *pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et*

culturels, deuxième pilier de la charte internationale des droits de l'Homme.

Dès le préambule de cet instrument international de protection des droits de l'Homme, on peut lire que « [...], *l'idéal de l'être humain libre, libéré de la crainte et de la misère, ne peut être réalisé que si des conditions permettant à chacun de jouir de ses droits économiques, sociaux et culturels, aussi bien que de ses droits civils et politiques, sont créées*».

Les conditions dont il s'agit ici se divisent en trois catégories de droits :

- ❖ Le droit au travail dans des conditions justes et favorables.
- ❖ Le droit à une protection sociale, un niveau de vie suffisant et le droit pour toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale.
- ❖ Le droit à l'éducation et le droit de participer à la vie culturelle et au progrès scientifique.

L'ensemble de ces droits se trouve constitutionnellement garanti pour tous les citoyens marocains. Et tel que le prévoit le point 25 de l'initiative marocaine pour l'autonomie du Sahara, «*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*».

Un autre texte international reflète la conformité du projet marocain aux standards internationaux en matière de protection des droits économiques, sociaux et culturels ; il s'agit de la

*Déclaration sur le droit au développement*¹⁸ adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 41/128 du 4 décembre 1986. Selon l'Article 8.1 «*les Etats doivent prendre, sur le plan national, toutes les mesures nécessaires pour la réalisation du droit au développement et ils assurent notamment l'égalité des chances de tous dans l'accès aux ressources de base, à l'éducation, aux services de santé, à l'alimentation, au logement, à l'emploi et à une répartition équitable du revenu. Des mesures efficaces doivent être prises pour assurer une participation active des femmes au processus de développement. Il faut procéder à des réformes économiques et sociales appropriées en vue d'éliminer toutes les injustices sociales*».

La promotion des droits socioéconomiques et culturels constitue actuellement la préoccupation centrale de la communauté internationale. C'est dans ce cadre que s'inscrit l'adoption par cette dernière des huit *Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD)*, annoncés lors du sommet du millénaire le 8 septembre 2000, et que les 191 États membres de l'ONU se sont engagés à réaliser d'ici 2015.

En somme, ces objectifs portent sur la lutte contre la pauvreté dans le monde, la généralisation de l'éducation primaire, la sauvegarde de la santé publique et la prévention des grandes maladies telles que le VIH/Sida, et l'encouragement de la coopération internationale pour le développement. En consacrant ces objectifs, la communauté internationale aspire à instaurer les bases d'un monde meilleur pour les générations futures de toutes les nations, et c'est exactement le même objectif de l'initiative marocaine pour l'autonomie du Sahara qui vise «*l'édification d'une société démocratique et moderne, fondée sur l'Etat de droit, les libertés*

¹⁸ http://www.unhcr.ch/french/html/menu3/b/74_fr.htm.

individuelles et collectives et le développement économique et social. Comme telle, elle apporte la promesse d'un avenir meilleur pour les populations de la région, [...]» (point 3).

A cet égard, l'autonomie du Sahara, en tant que processus de décentralisation très avancée, constitue un grand pas vers la concrétisation de ces objectifs, puisque la plupart d'entre eux ne peuvent être réalisés qu'au niveau local.

En effet, dans le Document final du Sommet mondial de 2005 faisant suite au sommet du millénaire de 2000, les Etats participant ont souligné *«la contribution importante des pouvoirs locaux à la réalisation des objectifs de développement convenus à l'échelon international, notamment des objectifs du Millénaire pour le développement¹⁹»* (Paragraphe 173).

De son côté, la CGLU a confirmé dans le paragraphe 19 de sa déclaration susmentionnée que *«les autorités locales ont réaffirmé, [...], leur soutien à la réalisation des OMD pour éradiquer l'extrême pauvreté et la faim, améliorer l'accès des plus démunis aux services publics – éducation, santé, eau, assainissement –, défendre l'égalité des genres, lutter contre les pandémies, et assurer un environnement durable».*

En matière de droits culturels, le projet marocain n'a pas manqué de prendre en compte la spécificité culturelle des populations sahraouies et leur a réservé le droit – et le devoir - d'œuvrer pour *«la promotion du patrimoine culturel sahraoui hassani» (point 12)*. Sur ce point, il serait opportun de mentionner *la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions*

¹⁹ <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/N0551131.pdf>.

*culturelles*²⁰ approuvée le 20 octobre 2005 par la Conférence générale de l'UNESCO, et dont la vocation est de renforcer la création, la production, la diffusion, l'accès et la jouissance des expressions culturelles véhiculées par les activités, biens et services culturels.

Ce texte souligne la nécessité *«de promouvoir le respect de la diversité des expressions culturelles et la prise de conscience de sa valeur aux niveaux local, national et international»* (Article 1.e). Le projet marocain peut être perçu comme une réponse politique à cette exigence, eu égard aux dispositions de l'article 2.2 de la même convention qui stipule que *«les États ont, conformément à la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international, le droit souverain d'adopter des mesures et des politiques pour protéger et promouvoir la diversité des expressions culturelles sur leur territoire»*.

Tous les textes cités font partie d'un important arsenal juridique consacré à la promotion et à la protection des droits économiques, sociaux et culturels. Toutefois, l'épanouissement dépend beaucoup plus des moyens matériels dont disposent les pouvoirs publics que de leur consécration juridique interne ou internationale.

B. LA DECENTRALISATION ECONOMIQUE : UN GAGE D'EFFECTIVITE DES DROITS ECONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

A la différence des droits civils et politiques qui se présentent comme des «droits barrières» ou des «droits immunités», les droits économiques, sociaux et culturels sont des «droits-créances» qui

²⁰ <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001429/142919f.pdf>.

nécessitent une intervention constante des pouvoirs publics pour leur mise en œuvre.

Comme dans d'autres droits, le plus important n'est pas tellement leur consécration légale ou juridique. Il s'agit d'une condition nécessaire mais pas suffisante. La pleine garantie de ces droits dépend souvent de la capacité des autorités publiques à en assurer la pratique effective, notamment à travers des politiques concrètes de Service public.

Le besoin de reconnaissance effective des droits économiques, sociaux et culturels constitue, sans doute, un des objectifs principaux du Maroc pendant ces dernières années. Il s'agit d'un domaine assez large où apparaissent des droits divers qui ont trait au bien-être de la personne comme l'emploi, le logement, la santé, un environnement de qualité, la prestation de services publics, ainsi que d'autres questions également importantes comme la mobilité des handicapés dans la ville ou la situation des personnes âgées et des sans abri.

Traditionnellement, c'est à l'Etat qu'incombait la responsabilité de pourvoir aux besoins économiques, sociaux et culturels de ces citoyens, puisque seul l'Etat dispose des moyens matériels indispensables à la réalisation de ces droits. Ces moyens proviennent principalement des contributions fiscales des citoyens, qui exigent en contrepartie la mise en place et l'entretien de services publics garantissant leur épanouissement économique, social et culturel.

Cette opération s'apparente théoriquement à une redistribution des richesses dont l'objectif est le nivellement des avantages accordés à tous les ressortissants de l'Etat.

Dans le contexte d'un Etat régionalisé, tel que proposé par l'initiative marocaine d'autonomie du Sahara, la responsabilité de mise en œuvre de ces droits se trouve décentralisée en fonction de la décentralisation des ressources fiscales. En effet, puisque les autorités régionales disposeront des ressources financières provenant des «*impôts, taxes et contributions territoriales édictés par les organes compétents de la région*» (point 13), il leur incombera de subvenir aux besoins économiques, sociaux et culturels de la population sahraouie.

Cette décentralisation fiscale se répercuterait favorablement sur les droits des citoyens sahraouis, dans la mesure où les conditions de mise en œuvre de ces droits seront plus réalisables, notamment le principe d'égalité dans l'accès aux droits économiques et sociaux, la proscription des pratiques discriminatoires qui portent atteinte à ces droits et le droit individuel des citoyens à prospérer dans le respect des règles de la collectivité.

Dans cette perspective, les citoyens sahraouis bénéficieront de services plus adaptés à leurs besoins, d'autant plus que les décideurs régionaux auront l'autorité et les moyens d'y répondre, et seront, du fait de leur proximité, obligés de prendre en considération les choix de leurs gouvernés notamment en matière sociale tels que «*l'habitat, l'éducation, la santé, l'emploi, le sport, la sécurité et la protection sociales*» (point 12).

Outre les recettes fiscales, la Région du Sahara disposerait d'autres ressources financières en mesure de permettre aux responsables régionaux de mieux garantir l'épanouissement des droits économiques, sociaux et culturels de leurs gouvernés. Ces ressources seront essentiellement constituées par :

«Les revenus de l'exploitation des ressources naturelles affectés à la Région ;

La partie des revenus des ressources naturelles situées dans la Région et perçus par l'Etat;

Les ressources nécessaires allouées dans le cadre de la solidarité nationale ;

Les revenus provenant du patrimoine de la Région» (point 13).

S'agissant toujours des sources de financement des droits des citoyens sahraouis, les autorités régionales bénéficieront de larges possibilités de stimuler leurs revenus à travers l'adoption de politiques économiques adéquates, ce que leur permet le projet d'autonomie dans son paragraphe 12 qui stipule que les populations de la Région autonome du Sahara auront, dans les limites territoriales de la Région, la compétence dans le domaine économique, notamment en ce qui concerne *«le développement économique, la planification régionale, l'encouragement des investissements, le commerce, l'industrie, le tourisme, et l'agriculture»* (point 12).

Cette autonomie économique de la région du Sahara sera renforcée à travers la mise en place d'un conseil économique et social tel que précisé dans le point 26 du texte de l'initiative marocaine qui prévoit que ce conseil sera composé *«[...] de représentants des secteurs économiques, sociaux, professionnels et associatifs, ainsi que de personnalités hautement qualifiées»*. Une telle composition reflète le souci de promouvoir la culture du dialogue social, élément indispensable à la promotion des droits de l'Homme.

CONCLUSION

Force est de constater que le projet marocain d'autonomie du Sahara est largement favorable à la protection des droits civils et politiques consacrés par les conventions internationales. C'est clairement le cas pour l'exercice des droits démocratiques de participation de l'ensemble des citoyens à la gestion des affaires publiques. Pour ce qui est des droits reliés à l'autonomie individuelle ou droits-immunités, l'initiative marocaine permettrait de superposer plusieurs instruments juridiques de protection des droits et également de mettre les divers niveaux de pouvoir politique en concurrence pour leur promotion.

En matière de droits économiques, sociaux et culturels, la régionalisation prévue par le projet d'autonomie du Sahara constitue une décentralisation économique et fiscale susceptible de permettre aux pouvoirs régionaux de lever le niveau d'efficacité des services publics alloués à leurs gouvernés à celui qu'exigent le système international de promotion et de protection des droits de l'Homme.

GOUVERNANCE DES REFORMES POLITIQUES AU MAROC : LE CAS DE DIWAN AL-MADHALIM

ABDALLAH HARSI
PROFESSEUR A LA FACULTE DE DROIT DE FES

Diwan al-madhalim (équivalent du Médiateur - littéralement Office de redressement des abus ou injustices), fait partie de la catégorie juridique dite «Autorités administratives indépendantes». La création de cette institution en 2001 s'insère dans un mouvement plus large de réformes politiques et juridiques visant à assurer une meilleure gouvernance du Maroc. Avant d'aborder son étude, il est nécessaire de préciser de quoi il s'agit et quelle est la place de cette «autorité» dans l'organisation administrative générale de l'Etat.

L'Administration d'Etat, organisée en règle générale en ministères, forme ce que l'on appelle l'administration active, c'est-à-dire l'administration qui décide et gère les affaires d'intérêt général concrètement. A côté de cette administration active, on trouve au niveau central des organismes consultatifs (chargés de conseiller le gouvernement), de contrôle non juridictionnel ou même de régulation de certaines activités économiques dont l'administration est responsable. Ils dépendent cependant du pouvoir exécutif.

De ces organismes, il faut distinguer les «autorités administratives indépendantes» qui peuvent exercer les mêmes attributions, mais

qui ont la particularité d'être «indépendantes», c'est-à-dire qu'elles n'appartiennent pas à la hiérarchie des administrations centrales organisées en ministères.

L'intérêt principal de la création de diwan al-madhalim en tant qu'autorité indépendante, est de trouver des solutions à des problèmes qui naissent des rapports entre l'administration et les administrés, et qui ne peuvent être résolus dans certains cas par les voies de recours ordinaires administratifs ou juridictionnels prévus par la loi. D'autant plus que la justice tranche normalement sur la base du droit, alors que diwan al-madhalim est appelé à prendre en considération les principes de justice et d'équité. L'objectif général de l'institution est donc d'améliorer les rapports entre l'administration et les administrés, et de donner à ces derniers une occasion supplémentaire de faire valoir leurs doléances et de résoudre leurs problèmes.

L'importance de l'institution apparaît à travers ses caractéristiques principales, en tant qu'autorité administrative indépendante chargée de la médiation.

Tout d'abord, cette autorité est chargée de donner des conseils, faire des propositions et des recommandations. Elle travaille selon le principe de la conciliation. Ensuite, l'institution a pour rôle essentiel de combler les lacunes du contrôle classique de l'administration, qu'il soit administratif ou juridictionnel. Enfin, c'est une autorité indépendante, c'est-à-dire qu'elle n'est pas soumise au contrôle hiérarchique ou de tutelle. Elle a la particularité d'être créée par dahir royal, sur la base de l'article 19 de la constitution, qui confère au Roi la qualité de protecteur des droits et libertés. Il s'agit là certainement de dahirs de nature législative, par lesquels le Roi intervient dans un domaine partagé avec le Parlement.

La notion d'«indépendance» doit être précisée : diwan al-madhalim n'a pas la personnalité morale et est budgétairement rattaché à l'Etat. La seule principale obligation qui lui incombe est, soit de publier ses décisions, soit de publier un rapport qui rend compte de ses activités. Toutes les règles concernant la désignation de ses organes ou l'exercice de ses attributions tendent à ce qu'elle puisse accomplir ses tâches selon les règles de l'indépendance et de l'impartialité. A cette fin, la nomination est faite pour une durée déterminée et relève de la plus haute autorité de l'Etat.

Diwan al-madhalim ne prend pas de décisions administratives et son existence ne conduit donc pas à l'émiettement du pouvoir administratif. Ce qui ne pose aucun problème de compatibilité avec les dispositions constitutionnelles selon lesquelles le gouvernement «dispose de l'administration» (article 61). Le gouvernement demeure seul responsable en dernier lieu de la satisfaction des besoins d'intérêt général ; mais diwan al-madhalim permet de remédier aux dysfonctionnements qui peuvent résulter du fait de l'action administrative.

L'institution de «diwan al-madhalim» a été créée par le dahir n°1.01.298 du 9 décembre 2001. L'expression, empruntée à d'anciennes institutions musulmanes, doit tout d'abord être définie.

A l'origine, le mot «diwan» signifie «registre», et par extension, il a pris le sens de «bureau», lieu où est tenu le registre par un secrétaire. Il y a divergence sur l'étymologie du terme «diwan», mais la plupart des auteurs musulmans anciens s'accordent sur l'origine persane et du terme et de l'institution.

Au début de l'Islam, le terme désigne un rôle militaire, puis un registre quelconque. Par la suite, le mot est utilisé pour désigner un

bureau. Le premier diwan (registre) est établi par Omar ibn Al-Khattab, deuxième calife du Prophète. La cause en est, selon les auteurs, la nécessité d'enregistrer les troupes, de prévoir leur solde et celle des «méritants» (ceux qui ont rendu des services à l'Islam ainsi que les parents du Prophète), et d'ordonner les biens du trésor qui sont devenus nombreux par la suite des conquêtes musulmanes.

Quant au terme «al-madhalim» (pluriel de madhlama), il signifie abus, excès, injustices. Diwan al-madhalim serait ainsi le bureau chargé d'examiner les abus et de redresser les torts commis par les autorités et les détenteurs de la puissance publique.

C'est au bout d'une longue évolution que cet office est institutionnalisé. De plus, on retrouve cette charge dans la plupart des pays musulmans. Ce diwan fonctionnait parallèlement à la justice ordinaire, et tranchait les recours dirigés contre les actes des autorités administratives entachés d'excès de pouvoir.

En ce qui concerne le Maghreb musulman, dont le Maroc actuel, les informations sur les institutions administratives ne sont pas nombreuses. De plus, les renseignements concernant la fonction d'al-madhalim sont les mêmes que celles relatives à la justice en général. Mais on peut avancer, par exemple, que sous les Almoravides, la fonction d'al-madhalim a bien existé. Elle a été exercée par Ishak ibn Yantan (vizir de Ali ibn Youssouf, commandeur des musulmans) dont les sources parlent aussi comme sahib al-madhalim et les chikayats (requêtes). Sous les Almohades, un véritable conseil des madhalims a fonctionné et a exercé les pleines attributions en la matière.

Depuis le XVI^{ème} siècle, les renseignements sur les diwans en général manquent. Mais sous les Alaouites, on relève par exemple l'existence d'un diwan al-djaysh (des troupes), et la tradition musulmane en matière de «redressement des abus» a bien existé. Elle est confirmée par les réformes du Sultan Moulay Hassan qui régna de 1873 à 1894. Le gouvernement marocain comprenait cinq vizirs, dont le vizir des réclamations. Sa fonction est très proche de celle des madhalims. Elle consiste essentiellement à contrôler et même annuler les actes abusifs des autorités administratives entre autres. Ce n'est pas un «juge», mais une autorité administrative. A ce titre, lorsqu'il reçoit une plainte, il peut rappeler l'autorité locale à l'ordre ou lui demander de retirer ses actes qui portent atteinte aux droits des individus. Ces ordres sont transmis aux autorités locales sous forme de dahir pris par le Sultan. Depuis 1956, il existe au Maroc un Bureau de recherches et d'orientations auprès de Sa Majesté le Sultan chargé d'examiner les requêtes. Il vient d'être remplacé par diwan al-madhalim, institué par le dahir du 9 décembre 2001. Cette nouvelle institution, telle qu'elle est organisée par le dahir, s'inspire directement d'institutions européennes comparables, notamment l'ombudsman scandinave et le médiateur français.

D'après le dahir du 9 décembre 2001, diwan al-madhalim est une autorité administrative indépendante, qui complète le rôle des institutions publiques ordinaires de contrôle, et qui a pour objet principal de promouvoir l'intermédiation entre les citoyens et l'administration, et d'inciter les autorités détentrices de prérogatives de puissance publique à observer les règles de la primauté du droit et de l'équité.

L'intérêt de l'étude de cette institution est de savoir quel rôle peut jouer, à côté des institutions normales de contrôle de

l'administration (les juridictions administratives), une institution dont le chef ne possède pas le pouvoir administratif, mais qui se limite à exhorter, proposer, inciter et faire des rapports.

C'est en fonction de ce rôle dévolu au diwan al-madhalim, et pour en vérifier l'étendue et l'importance que nous allons examiner successivement l'organisation et les attributions de ce diwan.

I. L'ORGANISATION DU DIWAN AL-MADHALIM

D'après l'article 15 du dahir du 9 décembre 2001, c'est un règlement intérieur, soumis à l'approbation du Roi, qui doit fixer l'organisation interne et le fonctionnement du diwan, notamment :

- ❖ L'organisation générale du diwan et son organisation financière et comptable.
- ❖ Les attributions et pouvoirs conférés aux délégués ministériels et régionaux du Wali al-madhalim.
- ❖ La procédure et les conditions de présentation et d'instruction des plaintes et des doléances.

Sur cette base, on peut déjà dire que le diwan se compose d'un wali central, placé auprès de Sa Majesté le Roi, de délégués nommés par le chef du diwan après autorisation royale, auprès du département du Premier ministre et des autres départements ministériels, ainsi que dans les chefs-lieux des régions.

En outre, le Roi peut nommer directement, en cas de besoin, des délégués au sein du diwan al-madhalim chargés de l'intermédiation dans des questions ayant trait aux difficultés particulières que peuvent rencontrer certaines catégories de citoyens dans leurs relations avec l'administration.

Nous pensons qu'il s'agit ici de catégories sociales qui, en raison d'une qualité donnée, méritent une attention particulière, par exemple, les ressortissants marocains à l'étranger, les handicapés, ou plus généralement les couches sociales les plus défavorisées.

Diwan al-madhalim est donc un organe administratif, mais qui bénéficie de l'appui et de l'autorité royale.

II. LES ATTRIBUTIONS DU DIWAN AL-MADHALIM

Diwan al-madhalim a pour objet de promouvoir l'intermédiation entre d'une part, les citoyens ou groupes de citoyens et d'autre part, les administrations ou tout organisme disposant de prérogatives de puissance publique, et d'inciter ceux-ci à observer les règles de la primauté du droit et de l'équité.

Cette compétence générale du diwan est exercée au niveau central par le wali al-madhalim.

Celui-ci examine les plaintes et doléances des administrés au sujet de leurs rapports avec l'Administration, entreprend les investigations nécessaires et provoque les explications des autorités concernées sur les faits objet de la requête. Ces autorités doivent lui prêter le concours nécessaire à l'accomplissement de sa mission.

En outre, il entreprend toute démarche de médiation afin de remédier à l'injustice constatée. Il adresse des recommandations et des observations aux administrations concernées. Ces dernières doivent l'informer par écrit des résultats obtenus.

Le wali al-madhalim présente au Premier ministre des suggestions de portée générale sur les mesures de nature à faire justice aux doléances qui lui sont soumises. Il lui présente des propositions de nature à améliorer le fonctionnement de l'Administration et à amender les textes juridiques la régissant.

En réalité, la compétence de wali al-madhalim est définie négativement par le dahir de création. Il peut entreprendre toute mesure d'intermédiation, sauf ce qui lui est interdit par l'article 6 dudit dahir, à savoir :

- ❖ Les plaintes concernant des questions pour lesquelles la justice est saisie.
- ❖ Les doléances visant la révision d'une décision de justice irrévocable.
- ❖ Les requêtes relatives à des questions relevant de la compétence du parlement.
- ❖ Les questions relevant de la compétence du conseil consultatif des droits de l'homme, auquel le «wali al-madhalim» transmet, sans délais, les plaintes et doléances relatives aux violations des droits de l'homme.
- ❖ Les affaires pour lesquelles le requérant n'a engagé aucune démarche officielle ou recours gracieux ou n'a pas épuisé les recours que les lois et règlements en vigueur prévoient pour faire cesser l'iniquité ou le préjudice allégués ou rétablir le droit violé.

En conclusion, les attributions du wali al-madhalim en font un médiateur, une autorité administrative indépendante dépourvue de tout pouvoir de décision.

En effet, le contrôle de la légalité de l'action administrative appartient aux juridictions spécialisées (les tribunaux administratifs, les cours administratives d'appel et la cour suprême), et le respect de leurs compétences doit être sauvegardé, et même renforcé. Mais l'institution demeure importante, dans la mesure où elle fonctionne sur la base d'autres principes (l'équité notamment), qui ne peuvent être valablement mis en œuvre par les autres institutions de contrôle. En outre, d'autres chantiers de réforme ont été ouverts par le biais des recommandations du

premier colloque national sur la réforme administrative au Maroc tenu en 2002. Suite à ce colloque, la loi sur la motivation obligatoire des décisions administratives a été édictée. Cependant, et en complément à toutes les réformes administratives, d'autres lois qui ont fait l'objet de recommandations, devraient voir le jour. Elles vont combler le vide dans deux domaines importants.

En premier lieu, la question de l'exécution des décisions de justice vis-à-vis de l'Administration, pour laquelle une loi est nécessaire pour résoudre le problème du refus d'exécution des décisions de justice définitives par l'Administration.

La seconde réforme nécessaire, qui semble déjà avoir été entamée (du moins en ce qui concerne l'accès aux archives), est l'édiction d'une autre loi qui organise le droit des administrés à l'accès aux documents administratifs, en dehors même des cas litigieux dans lesquels le dahir du 9 décembre 2001 donne ce droit au wali al-madhalim.

PROJET MAROCAIN D'AUTONOMIE ET LEGALITE INTERNATIONALE

HAMMAD ZOUITNI
PROFESSEUR A LA FACULTE DE DROIT DE FES

INTRODUCTION

Au courant du mois d'avril 2007, et après plusieurs tentatives avortées de mettre un terme au conflit du Sahara, le Maroc a présenté à la Communauté internationale un projet d'autonomie au profit de ce territoire²¹. L'objectif recherché était de faire une proposition pour une sortie de crise qui privilégie le règlement pacifique du conflit tout en respectant la légalité internationale.

Il est vrai cependant que cette dernière demeure une notion très dense parce qu'elle couvre plusieurs facettes de la production normative sur le plan international. Nous essaierons alors de l'appréhender en nous attachant au référentiel suggéré voire souligné par le Maroc dans ladite Initiative et tel qu'il se décline à travers les points 8, 27 et 33 du même texte²². Nous proposons

²¹ Initiative Marocaine pour la Négociation d'un Statut d'Autonomie de la Région du Sahara.

²² Point 8 : «Le statut d'autonomie, résultat des négociations, sera soumis à une consultation référendaire des populations concernées conformément au principe de l'autodétermination et des dispositions de la charte des Nations Unies ». Point 27 : «Le statut d'autonomie de la Région fera l'objet de négociations et sera soumis à une libre consultation référendaire des populations concernées. Ce référendum constitue, conformément à la légalité internationale, à la charte des

alors de les synthétiser en deux rubriques : la conformité du projet marocain d'autonomie (PMA) aux buts et principes de la charte des Nations Unies (I) et la *compatibilité* de l'Initiative Marocaine avec l'esprit des résolutions des organes principaux de l'ONU (Conseil de sécurité et Assemblée générale) en matière d'autodétermination (II).

I. LA CONFORMITE DU PROJET MAROCAIN D'AUTONOMIE AUX BUTS ET PRINCIPES DE LA CHARTE DES NATIONS UNIES

Avant de jauger l'Initiative marocaine par rapport aux buts et principes de la charte des Nations Unies tels qu'ils résultent respectivement des articles 1 et 2, il convient de rappeler sommairement le contenu de ces derniers.

A. BREF EXPOSE DES BUTS ET PRINCIPES DE LA CHARTE

S'agissant des buts, la charte en a consacré quatre. Nous mettrons l'accent sur les trois premiers puisque le quatrième n'est qu'un engagement à harmoniser les efforts des Etats et des nations en vue de réaliser les fins recherchées.

Nations Unies et aux résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité, le libre exercice, par ces populations, de leur droit à l'autodétermination».

Point 33 : «À l'instar des membres de la Communauté internationale, le Royaume du Maroc est persuadé, aujourd'hui, que la solution du différend sur le Sahara ne peut être que le fruit d'une négociation. Dans cet esprit, la proposition qu'il soumet aux Nations Unies constitue une réelle opportunité à même de favoriser une négociation ayant pour finalité de parvenir à une solution définitive de ce différend, dans le cadre de la légalité internationale et sur la base d'arrangements conformes aux buts et principes énoncés dans la charte de l'ONU».

GARANTIES D'APPLICATION DU PROJET

Le premier but est le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Le souvenir des atrocités de la première et surtout de la deuxième guerre mondiale a amené, voire contraint les Etats fondateurs de l'Organisation mondiale à mettre ce principe en tête des priorités.

Le deuxième est le développement *entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes*. Annoncé et consacré à un moment où la quasi-totalité des pays africains et asiatiques étaient encore sous le joug colonial, ce but renfermait, en filigrane, l'invitation pour ne pas dire l'exhortation des puissances coloniales à prendre en considération l'égalité de tous les peuples et leur droit à l'émancipation.

Le troisième but a trait à *la coopération internationale* entre des pays ayant atteint un degré de développement équivalent mais aussi entre pays développés et pays économiquement arriérés pour contribuer à élever le niveau de vie de ces derniers.

En ce qui concerne les principes, on constate, au niveau de la plupart d'entre eux, un effort des pères fondateurs à établir une sorte de relations symétriques avec les buts pour que les uns viennent renforcer les autres et vice versa. Les principes consacrés sont au nombre de sept et se déclinent comme suit :

Le premier principe consacre *l'égalité souveraine* des Etats pour se conjuguer avec le deuxième but ci-dessus rappelé et relatif au respect de l'égalité des peuples (article 2, alinéa 1).

Les trois principes suivants contenus dans l'article 2, alinéas 2, 3, 4 (*bonne foi* en matière d'obligations, *règlement pacifique des différends* et interdiction de recours à la force) font un pendant très

en phase avec le premier but, à savoir le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Le cinquième principe du même article, alinéa 5, consiste à prêter assistance à l'Organisation pour qu'elle puisse remplir convenablement sa tâche et à se désolidariser d'un Etat qui transgresse la légalité internationale (c'est le cas notamment lors d'une action préventive ou coercitive contre cet Etat).

Le sixième principe crée une obligation à la charge des Etats non membres de se conformer aux principes de l'Organisation lorsque le maintien de la paix et de la sécurité internationales l'impose (article 2, alinéa 6).

Enfin, le septième principe est celui dit de la *compétence nationale* qui impose à l'Organisation de ne pas intervenir dans les affaires nationales des Etats et qui est prévu par l'article 2, alinéa 7. C'est là un principe qui se trouve, contrairement à tous les autres, en asymétrie avec le deuxième but (respect des droits des peuples et leur droit à disposer d'eux-mêmes) et qui a permis dans les faits à certaines puissances colonisatrices de prolonger quelque peu le régime colonial.

Dans quelle mesure alors, l'Initiative marocaine pour l'établissement d'un statut d'autonomie au Sahara est-elle conforme à ce dispositif ?

B. LA PORTEE DE LA CONFORMITE DU PROJET MAROCAIN D'AUTONOMIE A CES BUTS ET PRINCIPES

De prime abord, il convient de préciser que le «catalogue» onusien des Buts et Principes revêt un caractère général mais en même temps multidimensionnel, et partant, l'on ne peut prétendre les retrouver dans tous les cas de figure. Chaque affaire a ses propres

spécificités et se trouve encline, par la force des choses, à obéir à une opération qui consiste à sérier et à hiérarchiser au niveau du fond et de la procédure les priorités et les adéquations qui s'imposent.

Dans le cas du Projet Marocain d'Autonomie, le but fondamental est la recherche du maintien de la paix et de la sécurité internationales, c'est-à-dire celui-là même qui figure en tête de liste des buts de la charte.

Le Nord ouest africain constitue, de par cette affaire du Sahara, une zone où la paix est constamment menacée par un retour aux armes, entre le Maroc et le Polisario, mais peut-être aussi par une implication de l'Algérie.

Ayant donc constamment à l'esprit à la fois la noblesse et le caractère primordial de ce but, le Maroc a présenté en vue d'une négociation sous les auspices des Nations Unies le projet précité. Ce faisant, le Maroc se trouve en symbiose avec : 1) le quatrième but qui consiste à faire des Nations Unies le «*centre où s'harmonisent les efforts des nations*» pour la réalisation des fins communes c'est-à-dire les trois premiers buts rappelés plus haut ; 2) et avec le cinquième principe qui engage les Etats à donner «*pleine assistance dans toute action entreprise*» par l'ONU (dans le cas d'espèce, il s'agit de l'appel aux négociations entre le Maroc et le Polisario).

De même qu'en privilégiant le procédé politico diplomatique dont il a suggéré la plateforme de discussions et en s'abstenant d'imposer une solution par la force, le Maroc se trouve en adéquation parfaite avec le premier but (maintien de la paix et de la sécurité internationales) et avec trois autres principes des plus

fondamentaux dans les relations internationales : bonne foi (deuxième principe), règlement des différends internationaux par des moyens pacifiques (troisième principe) et non recours à la menace ou à l'emploi de la force (quatrième principe).

Ce sont ces ingrédients judicieusement amalgamés dans le plan marocain d'autonomie qui ont fait que les membres du Conseil de sécurité l'ont considéré comme une proposition «*sérieuse et crédible*»²³.

II. LA COMPATIBILITE DU PROJET MAROCAIN D'AUTONOMIE AVEC L'ESPRIT DES TEXTES ET LA PRATIQUE DE L'ONU EN MATIERE D'AUTODETERMINATION

D'un principe considéré dans la charte elle-même (malgré la juridicité que lui confère la consécration) comme ayant «seulement une valeur de programme»²⁴ parce qu'il ne prévoyait pas d'obligations juridiques à la charge des Etats membres, spécialement ceux concernés (les puissances coloniales), la libre disposition ou l'autodétermination devait évoluer, d'une manière assez nette avec la Résolution 1514 (XV) du 14 Décembre 1960, subissant alors l'impact de la conception des pays socialistes et celle des pays en voie de développement (Tiers-monde) et dont la quintessence peut se résumer à travers le triptyque suivant : 1) libération des pays soumis à la domination coloniale ou raciste (comme celui de l'Afrique du Sud d'alors) ; 2) lutte contre l'emprise et la domination étrangères (comme le cas, toujours

²³ C'est ainsi que le Conseil de sécurité a qualifié dans ses résolutions 1754 (30 Avril 2007) et 1783 (31 Octobre 2007) l'Initiative marocaine.

²⁴ Antonio CASSESE, La charte des Nations Unies, commentaire article par article (sous dir.) Jean Pierre COT et Alain PELLET, édit. Economica, 1991 pp.39-55.

actuel d'Israël, en ce qui concerne la Palestine) ; 3) enfin lutte contre le colonialisme sous toutes ses formes (notamment à travers la persistance de l'exploitation économique après la réalisation des indépendances politiques). Le but ultime des ces efforts était de faire accéder l'ensemble des peuples soumis au système colonial à une libre disposition *externe*, c'est-à-dire l'indépendance.

Prenant part à ce mouvement alors qu'il était encore sous occupation coloniale de la part de la France (centre du pays) et de l'Espagne (nord et sud), mais soutenu à l'ONU, notamment par les pays arabes indépendants, le Maroc devait mener une résistance pendant plus d'une décennie après l'avènement de l'Organisation mondiale pour recouvrer son indépendance avec cependant la restitution d'un territoire tronqué, notamment au sud. En effet, s'il a récupéré, avec le soutien des Nations Unies, les villes de Tarfaya et d'Ifni, le territoire de ce qu'on appelait, à tort, le Sahara espagnol devait connaître des développements imprévus et imprévisibles : dissociation en 1966 de ce dossier de ce qu'on avait l'habitude d'appeler au Comité de décolonisation, l'«affaire d'Ifni et du Sahara espagnol» ; apparition de nouveaux Etats concernés ou intéressés (Mauritanie, Algérie) ; tentative, en partie réussie, de l'Espagne de créer un mouvement de libération pour contrer les revendications marocaines ; «Marche Verte» après l'Avis consultatif de la Cour Internationale de Justice (CIJ) et signature du Traité de Madrid (14 Novembre 1975) avec l'ancien colonisateur aux termes duquel, le Sahara a été rétrocédé aux pays qui le revendiquaient, le Maroc et la Mauritanie.

Il est vrai qu'après que cette dernière ait «retiré son épingle du jeu», le Maroc se trouvait face au Polisario, d'abord sur le terrain de la confrontation armée et ensuite sur le plan des négociations et de la diplomatie d'abord régionale (OUA) puis universelle (ONU)

pour organiser un référendum au Sahara (occidental de par la géographie), et ce depuis l'instauration du cessez-le-feu (1991) : la question du corps électoral qui sera appelé à se prononcer lors de cette consultation référendaire a posé un problème insurmontable. D'autres tentatives ont été faites par l'envoyé personnel du Secrétaire général de l'ONU, James BAKER, mais en vain.

C'est dans cette atmosphère presque délétère que le Maroc a jugé nécessaire de prendre une initiative à même de constituer une alternative à cet impossible référendum, et donc à cette situation de blocage. Toujours dans le cadre d'arrangements et de méthodes de règlements pacifiques agréés par l'ONU, le Maroc a accepté de son propre chef d'octroyer une sorte de libre disposition *interne* aux habitants de la Région du Sahara, qu'il s'agisse de ceux qui y vivent depuis 1975 sous la souveraineté marocaine, ou de ceux qui vivent de l'autre côté de la frontière algérienne, c'est-à-dire les populations sous «l'autorité administrative et surtout militaire» du Polisario. Et qui dit libre disposition interne, dit gestion démocratique et largement autonome pour promouvoir le développement économique, social et culturel des populations concernées avec des garanties constitutionnelles et internationales, puisque d'après le Point 8 du Projet Marocain d'Autonomie, *«le statut d'autonomie, résultat des négociations, sera soumis à une consultation référendaire des populations concernées conformément au principe de l'autodétermination et des dispositions de la charte des Nations Unies»*. Et ce, avec tous les avantages que procure désormais l'ouverture, à l'heure de la mondialisation, sur d'autres Régions européennes dans un premier temps, et maghrébines et africaines dans une phase ultérieure.

C'est dire qu'en rejetant l'option de l'indépendance pour le territoire du Sahara, le Maroc ne se trouve pas en porte à faux de la conception et de la mise en œuvre du droit de libre disposition. Dans beaucoup de cas, comme celui-là, et comme certains auteurs

l'ont souligné, «*les Nations Unies ont emprunté la voie de la sagesse et de la modération : conscientes de l'enchevêtrement des problèmes et des difficultés objectives existantes, elles ont généralement conseillé des négociations directes entre les parties intéressées dans le dessein d'aboutir à une solution qui respecte les exigences des peuples intéressés et qui tienne en même temps compte des intérêts des Etats impliqués*»²⁵.

L'Initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie de la région du Sahara se trouve tout à fait comparable avec cette synthèse non moins sage d'Antonio Cassese. Le Maroc a fourni des efforts laborieux pour essayer d'ajuster et de régler ce problème : l'ajustement concerne les intérêts des parties concernées ; quant au règlement, il constitue une opération ambitieuse qui ose s'attaquer à un litige, à faire des propositions concrètes et constructives pour mettre toutes les chances du côté de la solution finale²⁶. Et dans cette perspective, le travail du Maroc a été apprécié à deux reprises jusqu'à présent par le Conseil de sécurité.

²⁵ Antonio CASSESE, op. cit, p.51.

²⁶ Voir dans ce sens, Manfred LACHS, *L'article 1, paragraphe 1* in La charte des Nations Unies, commentaire article par article op. cit, pp.31-38.

LA CONFORMITE DES ACTES EMANANT DES ORGANES DE LA REGION AUTONOME AU STATUT D'AUTONOMIE

ABDALLAH HARSI
PROFESSEUR A LA FACULTE DE DROIT DE FES

INTRODUCTION

L'initiative marocaine relative au statut d'autonomie du Sahara prévoit, dans son point 24, ce qui suit : *«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»*.

L'étude de ce sujet nécessite l'examen préalable de trois questions : la détermination des organes propres de la Région du Sahara, et le type de mesures qu'ils seront amenés à prendre; le bloc de légalité que ces organes doivent respecter (dans l'exercice de leurs compétences), et qui ne se limite pas au seul statut d'autonomie, comme nous le verrons ; le mécanisme de contrôle permettant d'assurer la conformité des actes de ces organes au statut d'autonomie en particulier, et plus généralement aux autres normes auquel ce statut est lui-même soumis.

1. La détermination des organes de la région autonome peut se faire par référence au texte de l'Initiative marocaine, qui place l'existence de ces organes dans le cadre de la gestion démocratique

des affaires proprement régionales. C'est ainsi que la région autonome du Sahara sera dotée nécessairement d'organes, *législatif* et *exécutif* : il s'agit successivement du Parlement de la Région, élu au suffrage universel, et du Chef de Gouvernement, élu par ce Parlement.

A titre facultatif, des *juridictions*, dont les décisions seront rendues, en toute indépendance, au nom du Roi, «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 autonome du Sahara» (Point 22). Dans le cas où elles sont créées, la place et le rôle de ces juridictions régionales doivent être précisés. D'une part, elles auront pour rôle de dire le droit au niveau régional sous le contrôle du Tribunal Régional Supérieur, la plus haute juridiction dans la région autonome. D'autre part, l'exercice par ce tribunal supérieur de ses compétences ne porte pas atteinte à celles que pourraient exercer, la Cour suprême et le Conseil constitutionnel, chacun dans son domaine.

Dans la mesure où la création de ces juridictions est facultative, nous consacrerons cette étude aux organes législatif et exécutif. En effet, la création de ces juridictions régionales, qui aboutirait à un dédoublement injustifié de l'ordre juridictionnel, n'est pas nécessaire. Les juridictions existantes, aussi bien ordinaires qu'administratives, peuvent valablement s'acquitter de cette mission, sous l'autorité d'une Cour d'appel.

2. Le statut d'autonomie constitue la référence première pour vérifier la conformité des actes émanant des organes de la région. Si ces actes sont administratifs, ils sont soumis à un contrôle de légalité. Cependant, s'il s'agit d'actes de nature législative, ils seront nécessairement soumis à un contrôle de constitutionnalité ;

il ne peut en être autrement. C'est pour cela que la constitution fait également partie du bloc de légalité (au sens large), qui s'impose aux organes de la région autonome. Ce qui pose la question de la hiérarchie des normes, telle qu'elle sera nouvellement définie, en prenant en considération notamment les révisions introduites relativement au statut d'autonomie.

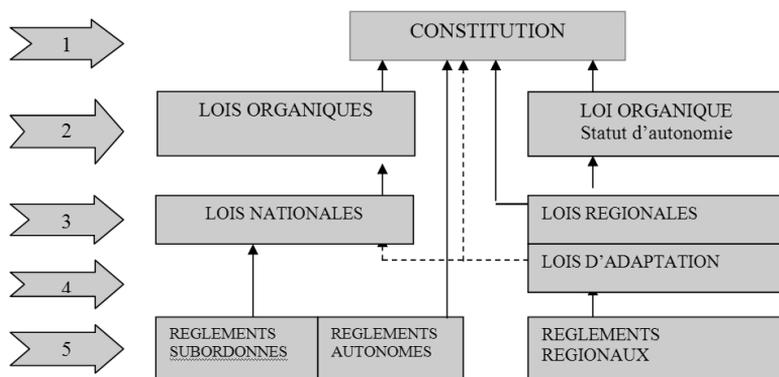
Ce que peut être le contenu précis du statut d'autonomie est une question dont l'étude doit être faite à part²⁷. Ce qui importe dans l'exercice du contrôle, c'est la nature des actes pris par les organes de la région. Les actes de nature législative, pris sur la base du statut d'autonomie, doivent être conformes à ce statut, c'est-à-dire conformes, par ricochet, à la Constitution, puisque c'est cette dernière qui définit le partage et l'étendue du pouvoir législatif²⁸. Ils sont donc passibles d'un contrôle de constitutionnalité. Quant aux actes réglementaires, ce sont des actes administratifs qui sont soumis au contrôle de légalité. Il faut ajouter que, dans tous les cas, après approbation du Statut d'autonomie par référendum, celui-ci s'intègre dans l'ordre juridique national, et prend la place qui correspond à son degré dans la hiérarchie des normes. Nous supposons que ce sera une loi organique.

3. Le mécanisme de contrôle et les autorités pouvant l'exercer afin d'assurer la régularité des actes des organes régionaux sont déterminés par la nature des actes en cause. Cette question est liée

²⁷ Mais on peut donner des indications sur la structure de ce statut qui permettent de mesurer l'étendue des principales hypothèses pouvant donner lieu à un examen de la conformité des actes des organes de la région autonome à son propre statut : constitution de la Région autonome, attributions, organes, domaine, patrimoine et finances, collectivités locales de la Région, rapports de la Région avec l'Etat.

²⁸ Il faut bien préciser qu'un statut d'autonomie ne peut que reprendre le schéma de répartition des compétences législatives établi par la Constitution.

à une autre, tout aussi importante : il s'agit de la nouvelle hiérarchie des normes au sein de l'ordre juridique marocain. Il convient d'en tracer le tableau, ainsi que les niveaux des différentes sources de normes juridiques :



Commentaire du tableau

❖ La Constitution est la norme suprême, la source de toutes les sources, à laquelle doivent se conformer toutes les autres sources des normes juridiques, législatives ou réglementaires.

❖ Les lois organiques en général, et la loi organique portant statut particulier de la Région autonome du Sahara, doivent être conformes à la constitution. S'agissant du Statut d'autonomie, il doit, une fois approuvé par référendum, être soumis au Conseil constitutionnel qui proclamera la validité du vote. Le statut s'insérera ainsi dans la hiérarchie des normes. Cette procédure se justifie par l'existence d'un ordre juridique unique dans l'Etat.

❖ Les lois sont de deux sortes : les lois nationales prises dans le domaine réservé à l'Etat, ou même en cas d'inexistence d'une loi régionale dans une matière donnée (domaine commun), d'une part ; les lois régionales prises dans le domaine réservé à la Région autonome ou en cas d'inexistence d'une loi nationale (domaine

commun), d'autre part. Ces deux catégories de lois occupent une même place dans la hiérarchie des normes. Les premières doivent être conformes à la Constitution (et éventuellement à une loi organique), les secondes sont soumises au statut d'autonomie (d'où elles tirent en principe directement leur existence), et à la Constitution.

❖ Les lois régionales d'adaptation sont celles que la région autonome prend pour adapter une loi nationale aux intérêts spécifiquement régionaux. Cette possibilité d'adaptation doit être autorisée par la loi qu'il s'agit d'adapter, le tout conformément aux principes et règles posés par la Constitution. A l'occasion du contrôle de constitutionnalité des lois d'adaptation, s'il a lieu, le Conseil constitutionnel vérifiera également leur conformité aux lois nationales qui les autorisent.

❖ Il y a d'une part les règlements régionaux, pris en exécution d'une loi régionale. Ils sont soumis à un contrôle de légalité ; d'autre part, il y a les règlements nationaux, qui se divisent en deux catégories : les règlements subordonnés (pris en exécution d'une loi – article 61 de la Constitution «...le Gouvernement assure l'exécution des lois...»), et les règlements dits autonomes (pris en dehors du domaine de la loi tel qu'il est défini par l'article 46 de la Constitution).

Tous les règlements qui viennent d'être cités constituent des actes administratifs susceptibles de recours devant le juge de l'excès de pouvoir (juge administratif). Selon le cas, le juge appréciera leur conformité à la loi (c'est le cas des règlements subordonnés et des règlements régionaux, étant donné qu'une loi les sépare de la Constitution²⁹), ou à la Constitution (c'est le cas des règlements autonomes, qui ne sont pas l'application d'une loi préexistante,

²⁹ On parle dans cette hypothèse de l'existence d'un «écran législatif».

mais appartiennent au domaine propre du Gouvernement – article 47 de la Constitution)³⁰.

Il s'agit, à présent, d'examiner successivement la conformité des actes législatifs (1^{ère} partie) et celle des actes administratifs (2^{ème} partie) émanant des organes de la Région autonome au statut d'autonomie.

I. CONFORMITE DES ACTES LEGISLATIFS EMANANT DES ORGANES DE LA REGION AUTONOME AU STATUT D'AUTONOMIE

En principe, la Constitution doit poser, d'une manière générale, le principe du contrôle des actes émanant des organes de la région autonome. Les hypothèses principales doivent être prévues, et l'organe de contrôle désigné. On peut proposer le schéma suivant : «Le contrôle des actes émanant des organes de la Région autonome s'exercera :

❖ par le Conseil constitutionnel en ce qui concerne la constitutionnalité des lois et les actes ayant force de loi³¹, ainsi que les conflits de répartition des compétences entre l'Etat et la Région autonome;

³⁰ Le contrôle de la conformité des règlements à la Constitution est permis au juge administratif, en vertu de la nouvelle rédaction de l'article 25 (alinéa 2) du Code de procédure civile, tel qu'il a été modifié par l'article 50 de la loi n°41.90 relative aux tribunaux administratifs.

³¹ Il s'agit dans ce dernier cas de l'hypothèse où le pouvoir exécutif est appelé à prendre, en cas d'urgence si le statut d'autonomie le permet par exemple, des mesures législatives relevant normalement de la compétence du parlement régional, et non encore approuvées ou rejetées.

❖ par la juridiction administrative en ce qui concerne l'administration de la région autonome³² et ses actes réglementaires³³».

Le constituant peut même aller plus loin et déterminer la nature du contrôle. C'est ainsi que celui-ci peut porter d'une part, sur la constitutionnalité du texte quant aux compétences mises en oeuvre par la région, d'autre part, sur l'adéquation du texte avec la politique économique et social de l'État, ou avec l'intérêt national de façon générale. Il s'agit dans ce dernier cas d'un contrôle d'opportunité³⁴.

Nous examinerons comment une loi régionale peut entrer en vigueur dans une situation normale (A), et comment, en cas de conflit, le Conseil constitutionnel est saisi (B).

A. ENTREE EN VIGUEUR DES LOIS REGIONALES : TRANSMISSION DES ACTES

Il existe deux options à cet égard, qui doivent être prévues, dans tous les cas par la constitution et/ou le statut d'autonomie :

1. Ou bien on considère que les actes législatifs pris au nom de la Région autonome sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication au Bulletin officiel de la Région. Toutefois, certains actes dont la liste est fixée ne sont exécutoires

³² Ce cas est relatif aux litiges qui peuvent naître du fonctionnement de l'administration régionale.

³³ Sans préjudice, bien entendu, des recours que peuvent former les personnes intéressées contre les actes individuels émanant des organes de la région.

³⁴ Cette dernière option diminue en fait la portée de l'autonomie, mais demeure envisageable dans tous les cas.

que s'ils ont été également transmis au Délégué du Gouvernement pour visa. La Constitution soumettra dans ce cas à transmission certains actes législatifs importants du Parlement régional, ou du Chef du Gouvernement régional dans le cas où il interviendrait à titre exceptionnel dans le domaine législatif (urgence ou nécessité, par exemple)³⁵.

2. Ou bien le Constituant impose la transmission de tous les actes. Dans ce cas, toute loi adoptée par le Parlement régional doit être communiquée au Délégué du Gouvernement qui, sauf opposition bien entendu, doit y apposer son visa dans un délai déterminé : trente jours suivant la communication, par exemple³⁶.

La loi est ensuite promulguée dans un délai raisonnable, quelques jours suivant l'apposition du visa et entre en vigueur après sa publication au Bulletin Officiel de la Région, à moins qu'un délai différent ne soit spécifié dans le texte de la loi en question.

Une autre hypothèse doit être envisagée : si une loi est déclarée urgente par le Parlement régional à une majorité donnée de ses membres et si le Délégué du gouvernement y consent, la promulgation et l'entrée en vigueur ne sont pas subordonnées aux délais indiqués.

³⁵ Le statut d'autonomie peut prévoir qu'en cas de nécessité absolue ou d'urgence, le Gouvernement régional peut prendre des délibérations qui sont du ressort du Parlement régional. Les mesures adoptées par le Gouvernement régional doivent être soumises à la ratification du Parlement régional lors de sa plus prochaine séance.

³⁶ Ce délai ne doit pas être trop long, car il aboutirait à bloquer les activités de la Région.

B. SAISINE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL POUR NON CONFORMITE

Comme on vient de la voir, la saisine du Conseil constitutionnel n'a lieu que lorsque le Délégué du gouvernement estime qu'une loi adoptée par le Parlement régional est contraire à la Constitution (et au Statut d'autonomie) en tant qu'elle viole l'un de ses principes ou règles, ou en tant qu'elle excède la compétence de la Région telle qu'elle est définie par le texte constitutionnel et le statut d'autonomie.

En premier lieu, une procédure de seconde lecture peut être prévue. Le Délégué du Gouvernement renvoie la loi régionale objet de l'opposition au Parlement régional dans les délais prévus pour l'apposition du visa.

Si le Parlement régional l'approuve de nouveau à la majorité de ses membres, le Gouvernement central peut, dans un délai suivant la communication par son Délégué de la loi concernée, soumettre la question de constitutionnalité au Conseil constitutionnel. La décision de ce dernier s'impose à tous.

Rappelons que, par ailleurs, ces nouvelles attributions du Conseil Constitutionnel devraient être introduites par une révision constitutionnelle et par la modification de la loi organique relative à ce Conseil.

C. ORGANISATION DU CONTROLE D'OPPORTUNITE

Si un contrôle d'opportunité est prévu, il est souhaitable qu'il ne soit pas exercé par le Conseil constitutionnel, mais par un organe éminemment politique : le Parlement national.

Cette hypothèse correspond au cas où la loi régionale transmise au Délégué du Gouvernement est considérée comme contraire à la politique économique et sociale de l'Etat, ou comme portant atteinte à l'intérêt national, à l'ordre public ou à l'intérêt des autres collectivités publiques, par exemple.

Le délégué du Gouvernement communique la loi contestée au Gouvernement central, et le Premier ministre la soumet aux deux chambres du Parlement qui décideront par un vote identique.

II. CONFORMITE DES ACTES ADMINISTRATIFS EMANANT DES ORGANES DE LA REGION AUTONOME AU STATUT D'AUTONOMIE

Il s'agit des actes réglementaires que l'Exécutif régional est amené à prendre dans le cadre de ses compétences législatives, c'est-à-dire les règlements pris en exécution des lois régionales³⁷, ou même nationales lorsque ce pouvoir leur a été délégué par le Gouvernement central.

La nature du contrôle de la régularité des règlements peut être envisagée de façon moins sévère que celle des lois, tant l'exercice du pouvoir législatif touche à l'ordre constitutionnel lui-même. En conséquence, il est possible d'envisager uniquement un contrôle de légalité, qui fera intervenir les juridictions administratives au niveau régional. Cette solution présente l'avantage d'assurer la liberté de la Région autonome dans la prise de décision.

³⁷ En effet, on ne peut imaginer, dans le cas de la région autonome, l'existence d'un pouvoir réglementaire autonome.

C'est ainsi que le contrôle de la légalité des actes administratifs de la région sera exercé, d'une manière décentralisée, selon les modalités et dans les limites fixées par les lois de l'Etat. Une juridiction administrative siégeant au chef-lieu de la région sera instituée et chargée de ce contrôle, sans préjudice des compétences réservées à la Cour Suprême.

D'autre part, étant donné que les organes de la Région autonome n'exerceront le pouvoir réglementaire que pour appliquer les lois régionales, des empiètements sur le pouvoir réglementaire de l'Etat peuvent surgir.

Il y a donc lieu de distinguer entre deux situations : le contrôle de la légalité des actes administratifs (A), et les conflits de compétence en matière réglementaire entre l'Etat et la région autonome (B).

A. CONFORMITE DES ACTES EMANANT DES ORGANES REGIONAUX A LA LEGALITE

L'examen de la conformité des actes émanant des organes régionaux à la légalité exige l'institution d'une procédure de transmission obligatoire de ces actes au Délégué du Gouvernement, qui pourra ensuite mettre en œuvre le contrôle prévu par la loi.

1. TRANSMISSION DES ACTES DE LA REGION AUTONOME AU DELEGUE DU GOUVERNEMENT

Il s'agit de la transmission des actes pris par les organes de la région autonome au Délégué du Gouvernement en vue d'acquiescer le caractère exécutoire. Cette solution s'inspire du droit commun

applicable en matière de contrôle de la légalité des actes des collectivités locales par le représentant du pouvoir central.

De la même manière que pour les lois régionales, on peut prévoir que les actes administratifs pris au nom de la région autonome sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ; sauf certains actes – les plus importants - énumérés à titre limitatif, qui ne deviennent exécutoires que s'ils sont également transmis au Délégué du Gouvernement, et que celui-ci ne s'y oppose pas.

Ou bien, afin d'éviter des incohérences dans le choix fait entre les actes, on peut soumettre à transmission tous les actes à caractère réglementaire pris par les autorités régionales³⁸.

2. DEFERE DU DELEGUE DU GOUVERNEMENT

Le mécanisme est le suivant : un acte réglementaire étant transmis au Délégué du Gouvernement par l'exécutif régional, et même lorsqu'il n'est pas soumis à l'obligation de transmission, peut être déferé par lui au juge administratif compétent pour illégalité. Cette solution, qui se distingue nettement du système classique de la tutelle administrative, est largement libérale. C'est une autorité extérieure, le juge administratif, qui va décider de la légalité d'un acte administratif, et permettre ou non son application.

Par référence au droit comparé, on peut citer deux mesures principales mises à la disposition du délégué du Gouvernement

³⁸ On ne peut exclure, a priori, la transmission de certains actes individuels importants pris par les autorités régionales. Tout dépendra du champ d'intervention de ces autorités, sur la base du pouvoir législatif qui sera attribué à la région autonome.

pour mettre en œuvre le déféré, selon que l'acte en cause est soumis ou non par la loi à la transmission obligatoire. Plusieurs variantes existent.

Pour les actes soumis à l'obligation de transmission, la demande d'annulation est formée par le Délégué du Gouvernement qui défère l'acte dans un délai déterminé suivant sa réception. Le juge administratif doit se prononcer dans un délai assez court. Le législateur peut prévoir la possibilité d'adjoindre à cette première demande, une autre demande visant la suspension de l'acte contesté. Le législateur peut aller plus loin encore et donner à la demande de suspension un effet immédiat avant de dire le droit : la demande suffit à suspendre l'acte. Dans ce dernier cas, on parle de «référé-suspension»³⁹. En contrepartie de cette mesure suspensive, la loi peut prévoir que l'acte suspendu de plein droit devient néanmoins exécutoire au bout d'un mois, par exemple, si le tribunal n'a pas statué dans ce délai.

Les actes non soumis à l'obligation de transmission s'exécutent en principe dès leur publication, sauf si ces actes prévoient une date différente pour leur entrée en vigueur. Néanmoins, il peut être prévu, dans des cas exceptionnels, que le Délégué du Gouvernement puisse demander l'annulation d'un acte pris par une autorité régionale, même après sa publication. Cette demande doit être soumise à un délai. Tel est le cas, par exemple, lorsque le Délégué du Gouvernement estime qu'un acte est de nature à compromettre de manière grave le fonctionnement ou l'intégrité d'une installation ou d'un ouvrage intéressant la défense

³⁹ Cette procédure est différente du sursis à exécution présenté conjointement à une demande d'annulation d'un acte administratif devant le juge, et qui n'aboutit à la suspension de l'acte que si certaines conditions sont réunies.

nationale⁴⁰. Il défère alors l'acte dans un délai déterminé à compter de sa publication au juge compétent⁴¹.

B. LE RESPECT DE LA REPARTITION DES COMPETENCES REGLEMENTAIRES ENTRE L'ETAT ET LA REGION AUTONOME

A l'occasion d'un litige principal relatif à un acte administratif devant le juge administratif, une question accessoire présentant un caractère préjudiciel peut se poser : celle du non respect par cet acte de la répartition des compétences administratives entre l'Etat et la région autonome. Cette question doit normalement être tranchée par une haute juridiction, en l'occurrence la Cour suprême.

D'autre part, et en l'absence même de contentieux, la loi peut permettre aux autorités administratives régionales de saisir le tribunal administratif du ressort pour un avis sur toute question juridique, sauf la répartition des compétences. Le rôle des juridictions administratives doit dans ce cas changer.

1. LA SAISINE DE LA COUR SUPREME POUR AVIS A L'OCCASION D'UN LITIGE

Cette procédure spéciale s'appliquera devant la Cour suprême lorsqu'une question portant sur la répartition des compétences entre l'Etat et la Région autonome est soulevée au cours d'un litige devant le tribunal administratif.

⁴⁰ Il s'agit du déféré dit «de défense nationale ». D'autres hypothèses peuvent être prévues par la loi.

⁴¹ Ce délai doit être en principe de soixante jours, durée prévue par la législation actuelle pour intenter un recours en annulation devant le juge administratif.

C'est ainsi que le législateur peut poser la règle suivante : avant de statuer sur une requête soulevant une question de répartition de compétences entre l'Etat et la Région autonome du Sahara, le tribunal administratif ou la cour administrative d'appel peut, par un jugement qui n'est susceptible d'aucun recours, transmettre le dossier de l'affaire à la Cour Suprême, qui examine dans un délai prédéterminé la question soulevée. Il est sursis à toute décision sur le fond de l'affaire jusqu'à un avis de la Cour Suprême ou, à défaut, jusqu'à l'expiration de ce délai.

Bien entendu, ces dispositions ne s'appliqueront que lorsque, à l'appui d'un recours, est invoquée l'inexacte répartition des compétences entre l'Etat et la Région autonome.

Voici le *schéma* de cette procédure :

❖ Le tribunal administratif du ressort est saisi d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre une décision administrative prise par un organe de la Région.

❖ Ce recours est fondé sur l'inexacte application de la répartition des compétences entre l'Etat et la Région autonome, ou ce moyen est soulevé d'office.

❖ La procédure suivie ensuite est la suivante : transmission à la Cour suprême, examen dans le délai imparti, publication de l'avis au Bulletin officiel ou notification aux parties, jugement du tribunal administratif.

Quant aux *conditions de mise en oeuvre* de cette procédure, elles sont généralement les suivantes :

❖ Le recours invoquant l'inexacte application de la répartition des compétences doit être fondé sur un moyen sérieux. Le but est d'éviter d'encombrer la Cour suprême de demandes d'avis abusives ou sans intérêt réel.

❖ Le renvoi à la Cour suprême pour avis doit concerner uniquement les actes à caractère réglementaire relevant de la compétence de l'exécutif régional⁴².

2. LA SAISINE DU JUGE ADMINISTRATIF POUR AVIS

Il est également possible, en vue de permettre à l'administration régionale de prendre ses décisions en connaissance de cause, de permettre à l'exécutif régional de saisir le tribunal administratif du ressort pour avis sur toute question, juridique bien entendu. Toutefois, si la demande d'avis porte sur la répartition des compétences que nous venons d'exposer, le tribunal administratif transmet sans délai la demande d'avis à la Cour suprême.

A la différence de la procédure précédente, cette demande d'avis n'est pas liée à un contentieux. Cependant, ces deux procédures sont comparables quant à leur objectif : clarifier le domaine de compétence autant que possible.

CONCLUSION

La conformité des actes législatifs et réglementaires émanant des organes de la région au statut d'autonomie et à la Constitution a pour objet fondamental la préservation de la légalité en général. Le mécanisme de contrôle de cette conformité, basé sur le rôle des juridictions, présente un caractère libéral évident. Ensuite, selon le choix adopté, les variantes en présence sont nombreuses. Il conviendra de faire le choix judicieux, afin que la régulation des rapports entre l'Etat et la Région autonome puissent se faire dans les meilleures conditions possibles.

⁴² Les actes à caractère individuel ne posent pas les mêmes problèmes, et peuvent très bien être appréciés par les juridictions inférieures.

PLAN D'AUTONOMIE DU SAHARA, AMNISTIE ET REGLEMENT PACIFIQUE DU CONFLIT

MOHAMED MELIANI

DOYEN DE LA FACULTE DES SCIENCES JURIDIQUES,
ECONOMIQUES ET SOCIALES
UNIVERSITE MOHAMMED 1ER Oujda

INTRODUCTION

L'application de la loi pénale nationale est régie par la règle de la territorialité énoncée par l'article 10 du code pénal (C.P.) et, réaffirmée, par l'article 704 du code de procédure pénale (C.P.P.). Selon le premier article, les nationaux, aussi bien que les étrangers et les apatrides, qui se trouvent sur le territoire du Royaume sont soumis à la loi pénale Marocaine. Les navires et les aéronefs marocains sont considérés comme faisant partie du territoire, quelque soit l'endroit où ils se trouvent, sauf s'ils sont soumis à une loi étrangère, en vertu du droit international (article 11 C.P. - articles 705 et 706 C.P.P.). Quant aux navires marchands et aéronefs étrangers, la compétence revient aux juridictions marocaines pour les crimes et les délits commis dans un port de mer marocain, s'agissant des navires (articles 705 paragraphe 2 C.P.P.) et pour les crimes et les délits commis à bord, si l'auteur ou la victime est de nationalité marocaine ou si l'appareil atterrit au Maroc après le crime ou le délit, s'agissant des aéronefs (article 706 paragraphe 2 C.P.P.).

Des exceptions à la règle de la territorialité sont prévues par le même article 10 du code pénal ; elles relèvent du droit public interne ou du droit international. Il s'agit, en fait, des immunités diplomatiques ou politiques dont bénéficient les représentants des pays étrangers accrédités officiellement au Maroc⁴³ ou les chefs d'états étrangers lors de leurs visites au Maroc.

Mais la loi pénale marocaine peut s'appliquer également aux infractions commises hors du Royaume ; il s'agit de l'extension de compétence instituée, notamment, par l'article 12 du code pénal. Ainsi la compétence des tribunaux marocains s'étend :

❖ Aux actes de participation ou de recel même commis en dehors du Royaume, et par des étrangers, lorsqu'ils sont connexes d'un acte principal commis au Maroc (articles 704 paragraphe 3 C.P.P.).

❖ Aux actes qualifiés de crimes ou de délits par la loi, commis par des marocains en dehors du Maroc (articles 707 paragraphe 1 et 708 paragraphe 1 C.C.P.).

❖ Aux crimes dont les victimes sont marocaines commis par des étrangers en dehors du Royaume à titre d'auteurs, de co-auteurs ou complices (article 710 paragraphe 1 C.P.P.).

❖ Enfin, aux actes énumérés par l'article 711 du code de procédure pénale, commis en dehors du Royaume, dont les auteurs, les co-auteurs ou les complices sont des étrangers ou des marocains.

Depuis le début du conflit du Sahara, bien des actes susceptibles de tomber sous le coup de la loi pénale marocaine, conformément

⁴³ Voir le dahir du 14 juillet 1969 portant adhésion du Maroc à la convention de Vienne sur les relations diplomatiques du 18 avril 1961. B.O. n° 2975 du 5 novembre 1969.

à ces règles de compétence, ont dû être commis soit sur le territoire marocain, soit à l'étranger, notamment, dans les camps de Tindouf⁴⁴.

Le code pénal ainsi que le code de procédure pénale prévoient des modes d'extinction des infractions, des peines et de l'action publique (article 49 C.P. et articles 4 - 5 et 233 C.P.P.). Pour toutes les infractions qui ne peuvent pas s'éteindre, selon l'un ou l'autre des modes institués⁴⁵, le statut d'autonomie de la région du Sahara, présenté par le Maroc pour le règlement pacifique et négocié du différend, prévoit l'amnistie.

En effet, le point 31 du statut d'autonomie stipule : «... le Royaume adoptera notamment une amnistie générale excluant toutes poursuites, arrestation, détention, emprisonnement ou intimidation de quelque nature que ce soit, fondées sur des faits objet de l'amnistie».

⁴⁴ Dont la pratique de l'esclavage a été dénoncée récemment par le comité américain pour les réfugiés et les immigrants et dévoilée par les deux journalistes australiens Violeta Ayala et Daniel Fallshaw. Selon les deux journalistes »l'esclavage est une véritable institution dans les camps de Tindouf« - Rapporté par l'agence Maghreb Arabe Presse (dernière modification le 23/10/2007 à 17h29). L'Etat marocain, le Conseil Consultatif des Droits de l'Homme, des ONG aussi bien marocaines qu'étrangères dénoncent également les violations graves et flagrantes des droits de l'Homme par le Front Polisario ; il ne rentre pas dans le cadre de cette étude de dresser une liste des faits répréhensibles pouvant être imputés au Polisario tombant sous le coup de la loi pénale marocaine, voire relevant de la compétence de la justice pénale internationale.

⁴⁵ Certains de ces actes peuvent être des plus graves et peuvent être imputés aux hauts responsables du «Polisario ».

Calquée sur la réglementation française régissant cette institution, la réglementation actuelle de l'amnistie date des premières années de l'indépendance et demeure perfectible.

Quelles sont les sources légales de l'amnistie ? (I) ; quelles sont les conditions de son application ? (II) ; quels sont ses effets ? (III). Tels seront les aspects de l'amnistie qui seront retenus dans la présente étude.

I. LES SOURCES LEGALES DE LA REGLEMENTATION DE L'AMNISTIE

Contrairement à la grâce⁴⁶ à laquelle le législateur a réservé un texte spécial, les règles régissant l'amnistie doivent être recherchées dans des textes épars, dont principalement les quelques lois d'amnistie qu'il conviendrait de rappeler brièvement avant d'en exposer la teneur. Les sources légales de la réglementation de l'amnistie sont ainsi au nombre de trois : Le code pénal, le code de procédure pénale et les lois d'amnistie elle-même.

A. LE CODE PENAL

Quelques articles seulement dans le dahir du 26 novembre 1962 portant approbation du texte du code pénal, tel qu'il a été modifié et complété, se rapportent à l'amnistie : il s'agit de l'article 49 relatif aux causes d'extinction, d'exemption et de suspension des peines, de l'article 51, propre à l'amnistie, qui définit sa forme législative et des articles 93 et 95 sur l'arrêt de l'exécution.

⁴⁶ Réglementée d'abord par le dahir n° 1.57.387 du 16 rajab 1377 correspondant au 16 février 1958 (B.O n° 2365) elle a été modifiée par le dahir portant loi n° 1.77.226 du 24 chaoual 1397 B.O du 10 Octobre 1977 P.1113.

B. LE CODE DE PROCEDURE PENALE

Ils sont aussi peu nombreux les articles qui, dans le nouveau code de procédure pénale du 3 octobre 2002, ont trait à l'amnistie. Il en est ainsi de l'article 4 relatif aux causes d'extinction de l'action pénale ; de l'article 663 al. 2 relatif au bulletin n°1 du casier judiciaire ; de l'article 690 relatif à la réhabilitation judiciaire.

C. LES LOIS D'AMNISTIE

Etant l'émanation du pouvoir législatif, toute la latitude est laissée à ce pouvoir de déterminer (fixer) les champs des lois d'amnistie. Les précédents historiques des lois d'amnistie sont très peu nombreux en droit marocain pour nous éclairer sur cette institution. Vers la fin du protectorat français, Ben Arafa, sultan illégitime, a revêtu de son sceau un dahir du 23 novembre 1954⁴⁷. L'importance de ce document réside dans ce qu'il a produit comme effets sur les deux plans, juridique et réel.

Sous le premier gouvernement national, a été promulgué, le 21 décembre 1955, le dahir du 19 décembre 1955 portant amnistie⁴⁸, rectifié et complété par deux autres dahirs datés du 2 mai 1956 et du 4 mars 1958⁴⁹. Nous retenons enfin le dahir du 8 novembre 1963⁵⁰.

⁴⁷ Dahir du 23 novembre 1954 (26 rebia I 1374) portant amnistie B.O. n° 2198 du 10 décembre 1954.

⁴⁸ Dahir du 19 décembre 1955 (4 joumada I 1375) portant amnistie. B.O. n°2252 du 23 décembre 1955.

⁴⁹ Dahir n° 1-56-098 du 20 ramadan 1375 (2 mai 1956) étendant le bénéfice de l'amnistie aux condamnés ou poursuivis par les tribunaux institués par le dahir du 13 ramadan 1331 (12 août 1913) B.O. n° 2277 du 15 juin 1956 et Dahir n° 1-57-386 du 12 chaabane 1377 (4 mars 1958) modifiant et complétant le dahir du 4 joumada I 1375 (19 décembre 1955) portant amnistie et modifiant le dahir du

Quoique peu nombreuses, les règles régissant l'amnistie dans ces différentes sources nous permettent néanmoins d'en tracer le contour en droit marocain, notamment pour ce qui est des conditions d'application.

II. LES CONDITIONS D'APPLICATION DE L'AMNISTIE

L'amnistie résulte d'une loi. Elle doit, de ce fait, émaner de l'organe législatif ; son objet peut être déterminé par la nature des infractions et/ou la qualité des délinquants.

A. L'ORGANE HABILITE A PRENDRE L'AMNISTIE

L'article 51 du code pénal mentionne de manière explicite que «l'amnistie ne peut résulter que d'une disposition expresse de la loi», autrement dit, d'une disposition émanant du pouvoir législatif.

Or l'examen de toutes les lois d'amnistie citées précédemment montre qu'elles émanaient du Roi.

Il en est surtout des dahirs édités ultérieurement. Ainsi, l'amnistie objet du dahir du 19 décembre 1955 a été décidée par le Roi. Le dahir la portant a été enregistré à la présidence du conseil, promulgué et mis en exécution par le commissaire résident général de l'époque, André-Louis Dubois.

20 ramadan 1375 (2 mai 1956) étendant le bénéfice de l'amnistie aux condamnés ou poursuivis par les tribunaux institués par le dahir du 13 ramadan 1331 (12 août 1913) B.O. n° 2373 du 18/4/1958.

⁵⁰ Dahir n° 1-63-279 du 20 jourmada II 1383 (8 novembre 1963) portant amnistie en faveur de personnes condamnées par la commission d'enquête B.O. n° 2664 du 15/11/1963.

GARANTIES D'APPLICATION DU PROJET

Le dahir du 02 mai 1956 ayant étendu le bénéfice des dispositions du dahir du 19 décembre 1955 a été pris dans les mêmes formes, sauf que la promulgation et la mise en exécution ne dépendait plus du commissaire résident général, le Maroc ayant retrouvé sa souveraineté.

Les deux dahirs du 19 Décembre 1955 et du 2 mai 1956 ont été, le premier complété, et le deuxième modifié, par le dahir du 4 mars 1958 dans les mêmes formes que le deuxième dahir.

Nous citons, enfin, les deux dahirs datés du 08 novembre 1963 portant amnistie édictés tous les deux par le Roi et ne portant aucune mention de leur enregistrement à la présidence du conseil.

Si l'amnistie dans les lois citées auparavant a été décidée par le Roi, il faudrait noter que ces lois émanaient d'un organe législatif représenté par l'institution royale, en l'absence d'un organe législatif issu des élections. Dans le cas des derniers dahirs, l'article 110 de la constitution du 14 décembre 1962 donnait compétence à Sa Majesté le Roi de prendre «les mesures législatives et réglementaires nécessaires à la mise en place des institutions constitutionnelles et au fonctionnement des pouvoirs publics» jusqu'à l'installation du Parlement⁵¹.

Dans le cas de l'organisation actuelle des pouvoirs au Maroc, l'amnistie générale proposée par le plan d'autonomie serait alors du ressort de quel organe ?

L'article 51 du code pénal place l'amnistie dans le domaine de la loi ; et si l'article 45 de la constitution de 1996 précise que la loi

⁵¹ Voir texte de la constitution promulgué le 17 regeb 1382 (14 décembre 1962) B.O. n° 2616 bis du 19 décembre 1962.

est votée par le parlement, l'article 46 de cette même constitution ne mentionne pas l'amnistie comme étant du domaine de la loi et n'inclut dans ce domaine que «la détermination des infractions et des peines qui leur sont applicables, la procédure pénale, la procédure civile et la création de nouvelles catégories de juridictions». Ce même article précise que sont en outre dévolues à la loi les matières expressément définies par d'autres articles de la constitution et aucun autre article de cette constitution ne fait rentrer l'amnistie dans le domaine de la loi. Le parlement serait-il alors dépourvu de la compétence de légiférer en matière d'amnistie ? Cette prérogative serait-elle alors dévolue au Roi ?

Les règles constitutionnelles ne nous permettent pas de répondre par l'affirmative. L'article 26 de la constitution donne compétence au Roi pour la promulgation des lois. L'article 29 lui confère l'exercice par dahir des «pouvoirs qui lui sont expressément réservés par la constitution» et le pouvoir d'amnistie ne figure pas parmi eux. Certes le Roi peut toujours exercer le pouvoir législatif (article 72 de la constitution), mais seulement dans les cas de la dissolution des deux chambres du parlement ou de l'une d'elles (article 27 de la constitution), ou si des circonstances font que les élections législatives ne sont pas organisées à échéance, sur la base de l'article 19 de la constitution qui fait du Roi le garant de la pérennité et de la continuité de l'Etat. Mais il est communément admis que, dans ces situations, les dispositions législatives ne doivent pas revêtir un caractère politique, comme il est le cas de l'amnistie prévue par le plan de l'autonomie.

Par ailleurs, l'article 34 de la constitution mentionne expressément la prérogative du Roi d'exercer le droit de grâce et n'évoque nullement l'amnistie, ce qui renforce l'idée de son exclusion des prérogatives royales.

On pourrait penser à la voie référendaire, mais telle que prévue par la constitution dans son article 69⁵² et organisée par le code électoral du 2 avril 1997⁵³, modifié par le dahir du 23 mars 2007, cette voie est à écarter.

En droit comparé, l'article 34 paragraphe 5 de la constitution française du 4 octobre 1958, par exemple, donne au législateur seul le droit d'amnistier⁵⁴ ; c'est ce qu'a omis de mentionner la constitution marocaine. Mais le législateur marocain serait-il pour autant totalement incompétent en matière d'amnistie ?

En attendant une réforme constitutionnelle qui mentionnerait de manière expresse que l'amnistie rentre dans le domaine de la loi ; en nous basant sur les principes généraux du droit selon lesquels la loi est l'émanation du pouvoir législatif, sur l'article 51 du code pénal qui précise que l'amnistie «*ne peut résulter que d'une disposition expresse de la loi*», sur les principes généraux du droit comparé selon lesquels l'amnistie est du ressort du pouvoir législatif, nous pouvons considérer que l'autorité compétente pour accorder l'amnistie dans le système juridique marocain est le Parlement.

⁵² Selon cet article «le Roi peut, après une nouvelle lecture, soumettre, par dahir, au référendum tout projet ou proposition de loi, hormis le cas où le texte du projet ou de la proposition de lois soumis à la nouvelle lecture aurait été adopté ou rejeté par chacune des deux Chambres à la majorité des deux tiers des membres la composant».

⁵³ Notamment l'article 109 du dit code, voir le dahir chérifien N° 1.97.83 promulgué le 23 Dou Al Kiaada 1417 (2 avril 1997) portant exécution de la loi N° 9.97 relative au code électoral B.O. n° 4470 du 3 avril 1997.

⁵⁴ L'article 34 paragraphe 5 de la constitution française est ainsi rédigé : «... La loi fixe les règles concernant :[...] - la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ; la procédure pénale ; l'amnistie... ».

B. L'OBJET DE L'AMNISTIE

Comme chaque loi d'amnistie fixe son propre objet, les conditions relatives à l'objet de l'amnistie ne sont pas toujours identiques. Mais ces conditions concernent, généralement, les infractions et/ou les personnes bénéficiaires.

1. LES CONDITIONS RELATIVES AUX INFRACTIONS

L'examen des différents dahirs portant amnistie promulgués au Maroc ne permettent pas de dégager avec assez de précisions les conditions relatives aux infractions, leur nombre étant très réduit. Ces dahirs remontent en outre à une période lointaine qui est celle des premières années de l'indépendance. Aussi, il est de la nature même des lois d'amnistie de ne pas avoir de caractère homogène, chaque loi déterminant ses propres conditions d'application. Mais, en règle générale, ce sont la nature des infractions et/ou leur gravité qui sont prises en considération pour l'octroi de l'amnistie. Dans les dahirs portant amnistie, promulgués à partir de 1954, ce sont les actes à caractère politique ou patriotique qui ont fait l'objet d'amnistie.

Ainsi, le dahir du 23 novembre 1954, qui était une application au Maroc d'un grand nombre des dispositions de la loi française portant amnistie du 6 août 1953⁵⁵, décidait l'amnistie pour deux types d'infractions : des infractions à caractère politique et des infractions de droit commun. Le premier type était constitué par les faits dénotant une sympathie envers l'ennemi durant la deuxième guerre mondiale (articles 1 à 6 du dahir du 23 novembre

⁵⁵ Voir bulletins officiels français du 7 et 9 avril et 29 octobre 1953 et voir les dispositions de cette loi appliquées au Maroc - annexe n°1 au dahir du 23 novembre 1953.

1953). Le deuxième type était déterminé par les articles 28 à 32 et les alinéas 1 des articles 33 et 34 du dahir du 23 novembre 1953 ; il s'agissait d'infractions de droit commun dont le critère de choix était la nature de la peine, sa durée ou la nature des mesures qui leur auraient été appliquées.

Le dahir du 19 décembre 1955 s'est tenu au mobile pour la détermination des infractions amnistiées, quand ce mobile était politique ou patriotique. Le dahir du 4 mars 1968 a légitimé les mêmes actes. Dans ces dahirs, ce n'étaient pas des actes déterminés qui faisaient l'objet d'une amnistie mais tous les actes dictés par un mobile déterminé. Aussi, la date de prise en considération ayant été fixée entre le 11 janvier 1944 et le 7 décembre 1955, ne tombaient pas sous le coup de l'amnistie les actes, même dictés par ce même mobile, commis en dehors de ce délai.

Enfin, si dans les deux dahirs du 8 novembre 1963 l'amnistie n'était pas réelle (liée aux infractions) mais personnelle (liée aux personnes), il n'en reste pas moins que n'en bénéficieraient que les personnes dont il a été établi qu'ils ont eu un rôle déterminant dans la préparation, l'exécution et le soutien du putsch du 20 avril 1953 ou commis des actes violents envers les habitants ou les résistants. La période de commission de tous ces actes était fixée entre le 24 décembre 1950 et le 16 mai 1955.

La similitude est si grande avec le présent qu'il est important de souligner que la plupart des dahirs précédemment évoqués, portant amnistie, avaient principalement pour objectif de régler les différends liés à la récupération *de la souveraineté marocaine sur les territoires de la partie septentrionale du pays*. Par la loi d'amnistie générale, le plan d'autonomie ne fait que proposer la même démarche pour la contribution au règlement des différends liés, cette fois-ci, à la reconnaissance par l'ensemble de la

communauté internationale de la souveraineté marocaine sur sa partie méridionale. Le territoire national ayant été en effet contrôlé par l'Espagne dans les zones du Nord, du Sud et dans les présides, principalement, de Sebta, Mellilia et les îles Jaafarines, et par la France dans les zones du centre, la ville de Tanger ayant été soumise à un régime spécial ; ce que beaucoup de non initiés ignorent de l'histoire du Maroc⁵⁶.

Concernant les infractions objet de l'amnistie proposée par le plan d'autonomie, elles seront constituées par tous les faits liés au conflit du Sahara, voire de droit commun, car la formulation utilisée est expresse, il s'agira d'une amnistie «générale».

2. LES CONDITIONS RELATIVES AUX PERSONNES

Comme déjà souligné, les dahirs précédemment évoqués, portant amnistie, décidaient une amnistie tantôt réelle (dahir du 19 décembre 1955 et les dahirs l'ayant modifié ou complété) tantôt personnelle (les deux dahirs du 8 novembre 1963) ou les deux à la fois (Dahir du 23 Novembre 1954).

Les qualités des personnes bénéficiaires différaient d'un dahir à l'autre, vu la nature des infractions amnistiées. Ces personnes étaient celles poursuivies ou condamnées pour des infractions à caractère politique ou patriotique et même de droit commun. En proposant une amnistie «générale» le plan d'autonomie offre la

⁵⁶ Voir pour un bref rappel de l'historique de la colonisation espagnole au Maroc et des données du conflit du Sahara : Nicole Kasbaoui Les relations internationales maghrébines et le conflit du Sahara occidental Publication de la Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales de l'Université Hassan II Casablanca Série des thèses et mémoires n°1 Imprimerie les Editions Maghrébines sans date PP. 11-34 – Voir pour une parution récente : Mohamed Cherkaoui Le Sahara liens sociaux et enjeux géostratégiques The Bardwell Press, Oxford, UK 2007.

latitude d'élargir l'effet de l'amnistie, en sus de tous les actes, à toutes les personnes passibles de poursuites liées au conflit du Sahara, sans limitation aucune, même à celles ayant commis des actes de droit commun. De cela résultent plusieurs effets.

III. LES EFFETS DE L'AMNISTIE

C'est la loi d'amnistie elle-même, selon l'article 51 paragraphe 2 du code pénal, qui détermine les effets de l'amnistie. Cet article précise toutefois qu'il devrait être tenu compte des droits des tiers. Mais la prise en considération de ces derniers droits ne constitue pas la seule limite aux effets de l'amnistie. Il conviendrait, dès lors, de délimiter l'étendue des effets de l'amnistie et de ses limites à partir des textes législatifs et des travaux doctrinaux⁵⁷, seuls disponibles.

A. L'ÉTENDUE DES EFFETS DE L'AMNISTIE

L'amnistie est l'une des institutions les plus anciennes du droit pénal ; elle repose sur l'idée de l'oubli. Elle a par conséquent pour effet général d'effacer rétroactivement le caractère délictueux des faits objet d'amnistie. De cet effet général résultent des conséquences multiples sur, notamment, la règle de la rétroactivité, l'action publique, la condamnation, la peine et son exécution, les

⁵⁷ L'amnistie est l'un des sujets classiques du droit pénal. Voir à titre indicatif Mohammed Drissi Alami Machichi, «Manuel de droit pénal général», les éditions maghrébines, Casablanca, 1974. P.P. 391-395. - P.Bouzat, J.Pinatel, «Traité de droit pénal de criminologie», Tome I, Droit Pénal Général, deuxième édition, librairie Dalloz, Paris, 1970 P.P. 847-866. - G.Stefani, G.Levasseur, B.Bouloc Dalloz Delta, 16ème édition, Paris, France, Jdeit el Metn Liban 1997 P.P. 566-578. Ou, plus récemment, J.Pradel «Droit Pénal Général», édition 2000/2001, édition Cujas, Paris 2000 P.P. 318-324 et P.P. 660-664.

deux responsabilités disciplinaire et pénale, la réhabilitation judiciaire et, enfin, le casier judiciaire.

1. LES EFFETS SUR LA REGLE DE LA RETROACTIVITE

Comme déjà énoncé, l'amnistie a pour effet rétroactif d'effacer le caractère délictueux des faits, mais n'a aucun effet sur les faits eux-mêmes. Les faits ont bien eu lieu mais on considère, par simple fiction juridique, qu'ils n'ont jamais été incriminés. Il en résulte, sur certains plans, la limitation des effets de l'amnistie. Les dahirs portant amnistie promulgués au Maroc, précédemment évoqués, ont généralement produit cet effet rétroactif. Seul le dahir du 4 mars 1958 a dérogé à cette règle. En effet, le dahir du 19 décembre 1955 laissait comprendre que les faits amnistiés constituaient des faits «criminels», mais compte tenu des mobiles d'ordre politique et patriotique chez leurs auteurs, il paraissait juste et équitable de les considérer non passibles de peines. Avec le dahir du 4 mars 1958, ces mêmes faits ont été repris mais, en changeant complètement de considération, il a été décidé rétroactivement que ces faits, non seulement n'étaient pas délictueux, mais qu'ils étaient légitimes.

2. LES EFFETS SUR L'ACTION PUBLIQUE

L'extinction de l'action publique par voie d'amnistie est instituée par l'article 4 du code de procédure pénale ; elle peut intervenir dans toutes les phases de la procédure, avant ou après l'engagement des poursuites.

Il en a été ainsi dans le dahir du 23 novembre 1954, le dahir du 19 décembre 1955 (article 2), le dahir du 2 mai 1956, le dahir du 4 mars 1958. Seul le dahir du 8 novembre 1963 avait produit un effet particulier, car l'amnistie y a été décidée à l'encontre de personnes

contre lesquelles n'a pas été engagée d'action pénale mais qui ont fait l'objet d'une simple condamnation par la commission chargée d'enquêter sur les faits précisés par le dahir du 27 mars 1958⁵⁸.

3. LES EFFETS SUR LA CONDAMNATION, LA PEINE OU SON EXECUTION

Ces cas sont envisageables quand la loi d'amnistie intervient alors que le procès pénal ayant débouché sur une condamnation est déjà bouclé. L'amnistie efface alors le caractère délictueux du fait, efface la condamnation qui le sanctionne et rend, par voie de conséquence, son exécution impossible, ou entraîne sa cessation si elle est entamée. La condamnation n'est pas non plus prise en considération pour la récidive.

En renvoyant à l'article 37 de la loi du 6 août 1953, le dahir du 24 novembre 1954 portant amnistie a ainsi engendré l'extinction de toutes les peines principales, accessoires ou complémentaires dont, notamment, la relégation, devenue par la suite mesure de sûreté.

Le dahir du 19 décembre 1955 prévoyait l'annulation de toutes les décisions définitives relatives aux actes amnistiés. Il en a été de même dans le dahir du 2 mai 1956. L'article 5 du dahir du 4 mars 1958 a décidé d'étendre l'annulation même aux frais de poursuite et d'instance avancés par l'Etat ; cela n'a pas été le cas dans le dahir du 23 Novembre 1954. Enfin, dans le dahir du 8 novembre 1963, l'amnistie a consisté à rendre aux personnes concernées leurs droits civiques et civils.

⁵⁸ Il s'agissait des faits de prendre une part déterminante dans la préparation, l'exécution ou la consolidation du coup de force du 20 août 1953 ou de commettre des acte de violence contre la population ou les résistants (article 2 du dahir du 27 mars 1958).

4. LES EFFETS SUR LES RESPONSABILITES, PENALE ET DISCIPLINAIRE

En enlevant au fait son caractère délictuel, l'amnistie dégage la personne à laquelle il est imputé de la responsabilité pénale. Il n'en était pas ainsi avec le dahir du 4 mars 1958 qui a rendu légitimes les actes amnistiés et qui ne donnait pas lieu, par conséquent, à l'évocation de la responsabilité pénale.

La responsabilité disciplinaire, par contre, échappe en principe à l'effet de l'amnistie. On considère que le fait d'étendre le bénéfice de cette institution, pour ce type de responsabilité, aux fonctionnaires et aux membres des différents corps professionnels aurait des conséquences négatives sur leur probité. C'est la raison pour laquelle, même quand le bénéfice de l'amnistie est étendu aux mesures disciplinaires, ils en sont exclus, par exemple, les auteurs d'actes attentatoires à l'honneur, aux bonnes mœurs ou aux principes de probité⁵⁹.

Au Maroc, l'étendue des effets de l'amnistie aux mesures disciplinaires instituée par la loi française du 6 août 1953, dont beaucoup de dispositions ont été rendues applicables par le dahir du 23 novembre 1954, a été très réduite⁶⁰.

Dans les deux dahirs du 8 novembre 1963 les mesures auxquelles l'effet de l'amnistie a été étendu avaient, pour certaines, un caractère disciplinaire, pour d'autres, un caractère mixte.

⁵⁹ Voir à ce sujet R.Merle. A.Vitu, traité de droit criminel, procédure pénale tome II, Edition Cujas, Paris, 2^{ème} édition 1973 P.P. 795-796.

⁶⁰ Il a ainsi permis aux fonctionnaires et agents de certaines institutions de bénéficier de la retraite proportionnelle alors qu'ils avaient fait l'objet d'une révocation, en tant que mesure disciplinaire. Article 8 du dahir du 23 novembre 1954.

5. LES EFFETS SUR LA REHABILITATION JUDICIAIRE

Différente de l'amnistie, la réhabilitation vise le reclassement du condamné et intervient après l'exécution effective, ou considérée comme telle, de la peine. Dans l'article 690 du code de procédure pénale, les peines effacées par l'amnistie ne doivent pas faire l'objet d'une demande de réhabilitation.

6. LES EFFETS SUR LE CASIER JUDICIAIRE

La loi d'amnistie qui paraît après le jugement et l'inscription au casier judiciaire a pour effet d'effacer la peine dudit casier, avec ce qui en résulte comme conséquences.

Ainsi, l'article 663 du code de procédure pénale, lorsque la condamnation mentionnée sur le bulletin n° 1 du casier judiciaire a été entièrement effacée par l'amnistie (alinéa 2 dudit article), prévoit le retrait de ce bulletin et sa destruction.

La loi portant amnistie peut accorder encore plus de faveurs aux amnistiés, comme cela a été dans l'article 45 de la loi du 6 août 1953 qui interdisait, par exemple, «à tout magistrat ou fonctionnaire de l'ordre administratif,..., de rappeler ou de laisser subsister sous quelque forme que ce soit, dans un dossier judiciaire ou de police ou dans un document quelconque, les condamnations, les peines disciplinaires et déchéances effacées par l'amnistie». Mais, aussi étendus soient-ils, les effets de l'amnistie connaissent des limites.

B. LES LIMITES DES EFFETS DE L'AMNISTIE

L'amnistie étant décidée par une loi, c'est cette loi qui en fixe l'étendue. Mais les lois d'amnistie peuvent produire des effets

excessifs ; d'où la nécessité de poser des limites. En droit marocain, la jurisprudence ne nous éclaire pas sur la nature de ces limites, et c'est pour palier cette insuffisance que nous essaierons de les dégager des lois amnistiantes elles mêmes, ainsi que des travaux doctrinaux.

1. LES LIMITES QUANT AUX FAITS DELICTUEUX

Nous savons que l'amnistie efface le caractère délictueux des faits, mais ne supprime pas ces faits matériellement. Il en découle que seules les conséquences juridiques d'ordre pénal sont évitées, les autres subsistent. Il en est ainsi de la responsabilité civile.

2. LES LIMITES QUANT A LA RESPONSABILITE CIVILE

La responsabilité civile échappe aux effets de l'amnistie. Cela est expressément affirmé par le deuxième paragraphe de l'article 51 du code pénal par la formule «Sous réserve ...des droits des tiers».

Avant la promulgation de ce texte, les dahirs portant amnistie promulgués au Maroc consacraient cette même formule.

Il en a été ainsi du dahir du 23 novembre 1954 qui dans son article premier rendait applicable au Maroc les dispositions de l'article 42 de la loi française du 6 août 1953. Il en a été de même des deux dahirs du 8 novembre 1963 dans l'article 2, pour l'un, et l'article 4, pour l'autre.

Le dahir du 19 décembre 1955 ne contenait pas cette formule et le dahir du 4 mars 1958 qui l'a modifié, en légitimant les faits amnistiés par le premier, est allé jusqu'à considérer que les «droits des tiers n'ont pas et ne pourront jamais faire l'objet d'aucune action devant les tribunaux répressifs ou les tribunaux civils à l'encontre des auteurs des actes légitimes...» (Article 4 du dahir).

GARANTIES D'APPLICATION DU PROJET

Les condamnations civiles intervenues dans ces conditions ont également été annulées (article 4 paragraphe 2 du même dahir). L'annulation, dans ce dahir a été étendue même aux frais de poursuites et d'instances avancés par l'Etat (article 5).

Enfin, dans ce même dahir du 4 mars 1958, la contrainte par corps ne pouvait être exercée à l'encontre des condamnés ayant bénéficié de la légitimation de leurs actes (article 6).

Mais comme nous pouvons le constater, avec le dahir du 4 mars 1958, il ne s'agissait plus d'amnistier des faits délictuels mais d'une légitimation pure et simple de ces faits. Toutes les annulations décidées découlaient, par voie de conséquence, du changement intervenu au niveau de la qualification. Il s'agit là d'un cas exceptionnel dans lequel le changement de la qualification des faits a été dicté par des considérations d'ordre politique, la règle générale demeure qu'en cas d'amnistie, les droits des tiers sont sauvegardés, les frais de poursuite et d'instances avancés par l'Etat sont pris en charge par les condamnés ayant bénéficié de l'amnistie eux-mêmes et la contrainte par corps peut être exercée contre eux à la requête des victimes de l'infraction ou de leurs ayants droit. Ces limites aux effets de l'amnistie ont été expressément imposées par l'article 42 de la loi du 6 août 1953, aux dispositions de laquelle renvoyait le dahir du 23 novembre 1954.

3. LES LIMITES QUANT AUX CONDAMNATIONS, AUX PEINES OU LEUR EXECUTION

L'amnistie peut intervenir après l'exécution de la peine, et il est généralement admis qu'elle n'efface pas rétroactivement cette

exécution, ne donnant droit à aucune indemnisation⁶¹, même pour les dommages causés à la santé du condamné dans un établissement pénitentiaire⁶². Mais la loi portant amnistie peut toujours en décider autrement.

4. LES LIMITES QUANT AUX MESURES DE SURETE

On fait parfois valoir les exigences de la défense de la société pour faire soustraire les mesures de sûreté aux effets de l'amnistie. L'article 37 de la loi du 6 août 1953 (sur renvoi du dahir du 23 novembre 1954) prévoyait la remise de toutes les peines, notamment la relégation considérée alors comme une peine complémentaire. Dans le code pénal, cette mesure figure désormais parmi les mesures de sûreté.

Dans le code pénal, l'amnistie figure parmi les causes, énumérées par l'article 93, d'extinction, d'exemption ou de suppression des mesures de sûreté. Encore plus explicite, l'article 95 du même code précise que la loi portant amnistie arrête l'exécution des mesures de sûreté personnelles et demeure sans effet sur les mesures de sûreté réelles. Cet article pose cependant des limites : la loi portant amnistie peut, par une disposition expresse, décider autrement.

Or la comparaison de la version française, originale, de l'article 95, avec sa traduction en langue arabe permet, à notre sens, de faire différentes interprétations des limites posées par cet article aux effets de l'amnistie.

⁶¹ P.Bouzat – J.Pinatel 1970 P. 859.

⁶² Voir G.Stéfani, G. Levasseur, B. Bouloc, 1997, p. 570.

La version française permet de comprendre que la loi portant amnistie, elle-même, peut expressément décider le non arrêt de l'exécution des mesures de sûreté personnelles ou l'extension de l'effet de l'amnistie aux mesures de sûreté réelles ; alors que la traduction arabe laisse comprendre, tout d'abord, qu'un texte pouvant être autre que la loi d'amnistie elle-même peut décider le non arrêt de l'exécution des mesures de sûretés personnelles et, ensuite, que l'amnistie reste sans effet sur l'exécution des mesures de sûreté réelles.

Les interprétations doctrinales d'expression arabe faites de l'article 95 du code pénal sont divergentes. Nous considérons qu'il y a lieu d'aller dans le sens de l'interprétation du texte formulé en français, d'autant plus qu'un rapprochement est constaté entre les mesures de sûreté et les peines, alors même que ce rapprochement connaît des limites⁶³, et que l'interprétation de la loi pénale doit se faire lato sensu, du moment qu'elle offre plus de garanties.

CONCLUSION

A côté de l'amnistie, comme mode d'extinction des infractions, l'article 49 du code pénal prévoit un mode similaire : la grâce. Mode similaire car cette institution, très proche dans sa réglementation initiale de la grâce en droit français, a connu de grandes modifications avec le dahir du 8 octobre 1977. Elle se rapproche ainsi de l'amnistie ou d'une institution intermédiaire connue en droit français sous l'appellation «grâce amnistiante», qui donne compétence au législateur et au chef de l'Etat⁶⁴.

⁶³ Voir J.Pradel 2000 P.495.

⁶⁴ Voir pour cette institution en droit français P.Bouzat, J.Pinatel 1970 P 867. - G.Stefani, G.Levasseur, B.Bouloc 1997 P.P. 562 – 563 – J.Pradel 2000 P.P. 322-323.

Etant une prérogative du Roi, des considérations d'ordre historique et politiques auraient dicté le choix du mode de la grâce, au lieu de l'amnistie, dans le plan d'autonomie proposé. En effet, historiquement, «des liens juridiques d'allégeance entre le sultan du Maroc et certaines tribus vivant sur le territoire du Sahara occidental» ont été reconnus de l'avis même de la Cour internationale de justice⁶⁵. Politiquement, Sa Majesté Feu Hassan II avait depuis longtemps lancé l'appel de la patrie est «clément et miséricordieuse» et, suite à cet appel, des familles parfois entières ont échappé au contrôle exercé sur elles dans les camps de Tindouf pour regagner la mère patrie.

Mais des considérations tout aussi politiques, et surtout juridiques, font pencher vers le choix du mode de l'amnistie. En effet, à travers une loi, expression de la volonté de tout le peuple marocain, l'amnistie aurait une signification politique hautement symbolique d'oubli et de réconciliation. Sur le plan juridique, l'amnistie offre de loin le plus de latitude, étant donné que c'est la loi d'amnistie elle-même qui définirait l'étendue des effets. Il est à cet égard remarquable de souligner que telle qu'envisagée dans le plan d'autonomie, l'amnistie générale n'exclut pas seulement les mesures d'ordre pénal telles que les poursuites, les arrestations, les détentions, et l'emprisonnement mais également «l'intimidation de quelque nature que ce soit», fondée sur des faits objet de l'amnistie, qui est loin de constituer une mesure répressive proprement dite. C'est dire la largesse de l'étendue de l'amnistie proposée. Nous considérons alors très pertinent le choix de ce mode dans le plan de règlement présenté par le Maroc.

⁶⁵ Voir Cour Internationale de Justice Recueil des Arrêts, Avis consultatifs et ordonnances Sahara occidental Avis consultatif du 16 octobre 1975 Rôle général n° 61 paragraphe n° 162.

LE CONSEIL TRANSITOIRE DE LA REGION AUTONOME DU SAHARA : APPROBATION ET MISE EN ŒUVRE DU STATUT D'AUTONOMIE

ABDALLAH HARSI
PROFESSEUR A LA FACULTE DE DROIT DE FES

INTRODUCTION

L'initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie pour le Sahara prévoit dans son point 32 ce qui suit : *«A la suite de l'accord des parties sur le projet d'autonomie, un Conseil transitoire composé de leurs représentants apportera son concours au rapatriement, aux opérations de désarmement, démobilisation et réinsertion des éléments armés se trouvant à l'extérieur du territoire ainsi qu'à tout autre action visant l'approbation et la mise en oeuvre du statut, y compris les opérations électorales».*

Ces dispositions participent donc de l'esprit de dialogue et de négociation qui caractérise l'Initiative marocaine. L'accord des parties sur l'ensemble du projet étant acquis, les étapes de sa mise en œuvre devront en principe le consacrer par un référendum exercé par les populations concernées, expression de leur libre droit à l'autodétermination.

Il existera nécessairement une période transitoire, qui s'étend de la signature de l'accord sur le projet du statut d'autonomie jusqu'à

son entrée en vigueur. La gestion de cette période reviendra à un Conseil dit transitoire, composé des représentants des parties. C'est un organe de nature politique, qui devra disposer du pouvoir de décision nécessaire pour exercer sa mission.

Il faut noter que l'accord sur le projet d'autonomie précédera l'intervention du Conseil transitoire, c'est-à-dire que le statut d'autonomie aura déjà été établi. Le rôle du Conseil sera donc de faire appliquer ce statut.

Dans ce cadre, il sera tout d'abord chargé de prendre diverses mesures préparatoires. Il s'agit du rapatriement des personnes forcées à l'exil, auxquelles le Maroc s'engage à assurer «une réinsertion complète au sein de la collectivité nationale, dans des conditions garantissant leur dignité, leur sécurité et la protection de leurs biens», selon les termes de l'Initiative. Il s'agit également d'opérer le désarmement, la démobilisation et la réinsertion des éléments armés se trouvant à l'extérieur. Parallèlement, une amnistie générale sera décrétée afin que la réconciliation soit réalisée. Tous ces aspects de la question peuvent être réglés d'un commun accord entre les parties, en recourant éventuellement à des expériences étrangères similaires et aux règles de droit international.

Ensuite, le Conseil transitoire apportera son concours pour l'approbation et la mise en œuvre du statut d'autonomie. Cela signifie en premier lieu, l'organisation du référendum. Quant à l'expression «mise en œuvre du Statut», elle comporte un sens beaucoup plus large. Signalons seulement ici qu'il ne s'agit pas uniquement de la mise en place des organes de la Région autonome. Des mesures encore aussi importantes devront suivre.

Le présent article sera consacré à ces deux derniers points, afin de montrer quel peut être le rôle du Conseil transitoire dans l'approbation du Statut d'autonomie (1^{ère} partie), ainsi que dans sa mise en œuvre (2^{ème} partie).

I. ROLE DU CONSEIL AU NIVEAU DE L'APPROBATION DU STATUT D'AUTONOMIE

Si le statut d'autonomie doit être approuvé la première fois par référendum, il n'est pas nécessaire par la suite que ce procédé soit nécessairement appliqué pour sa révision éventuelle⁶⁶. D'autre part, des questions préliminaires à ce premier référendum sont censées avoir fait l'objet d'un accord entre les parties, notamment la date de son déroulement ainsi que les personnes admises à voter. Enfin, puisque le statut d'autonomie s'insère dans l'ordre juridique national, qu'il s'agisse d'une simple loi, ou d'une loi organique, une approbation définitive par le Parlement national doit intervenir.

Ces précisions étant faites, il convient de préciser que l'approbation du statut d'autonomie par référendum passe par trois étapes principales, dans lesquelles le Conseil transitoire jouera le rôle de superviseur et de décideur : la campagne référendaire, le vote, la proclamation des résultats et leur validation. A ce niveau, une question centrale doit être élucidée. L'hypothèse est la

⁶⁶ Il est possible de prévoir dans le statut d'autonomie, que les modifications qui touchent les aspects majeurs du statut, comme la répartition des compétences par exemple, doivent faire l'objet d'un référendum, alors qu'une simple modification des rapports des organes de la région autonome entre eux peut être votée par le parlement régional. Dans tous les cas, toute modification devra être approuvée par le Parlement national. Et à cet égard, il faut ajouter que, pour la première catégorie de modifications, l'approbation doit être expresse, alors que pour la seconde, elle peut résulter d'un silence.

suivante : le statut d'autonomie étant présenté par le Maroc comme unique alternative pour la résolution du conflit, un accord intervenant entre les parties sur ce statut suppose nécessairement (logiquement aussi) une issue favorable du vote. Peut-on dans ce cas appliquer au référendum la législation nationale, puisqu'en fin d'analyse, ce statut intégrera l'ordre juridique national, et que l'organisation de ce référendum qu'on peut qualifier d'«instituant», n'entre pas dans les compétences de la Région autonome, selon les termes même de l'Initiative marocaine ?

Nous donnons à cette question une réponse positive : le Conseil transitoire peut recourir aux lois nationales⁶⁷, avec la possibilité d'adapter leur application si nécessaire (comme nous le montrerons), ou de les compléter, notamment lorsque la loi nationale ne suffit pas⁶⁸. Il serait même souhaitable que le Conseil fasse œuvre de «législateur» provisoire pour édicter des normes destinées à régir l'opération électorale dans son ensemble.

A. LA CAMPAGNE REFERENDAIRE

1. ORGANISMES ET PERSONNES ADMIS A FAIRE CAMPAGNE

Dans l'état actuel du droit marocain, «sont seuls admis à participer à la campagne référendaire les partis politiques et les organisations syndicales légalement constitués à la date d'ouverture de la campagne» (article 112 du Code électoral)⁶⁹. Cette disposition peut

⁶⁷ Il ne s'agit pas uniquement des dispositions du code électoral relatives aux référendums, mais également aux dispositions concernant le déroulement de la campagne.

⁶⁸ Comme c'est le cas par exemple en matière d'observation électorale indépendante, où il n'existe, jusqu'à présent, aucun texte législatif ou réglementaire.

⁶⁹ Loi n° 9-97 modifiée et complétée par la loi n° 64-02 et la loi n° 23-06.

sembler restrictive. En effet, le référendum a une portée plus large puisqu'il intéresse l'ensemble de la population. Il ne s'agit pas d'élire des candidats, mais d'exprimer une attitude vis-à-vis d'un texte, en l'occurrence un statut juridique spécial. En conséquence, il serait souhaitable, qu'à côté des organismes constitués (partis ou syndicats), la société civile puisse faire également campagne par le biais de plates-formes ad hoc. Les porteurs de ces plates-formes doivent, bien entendu, être dûment accrédités. Le Conseil transitoire peut être chargé de délivrer cette accréditation.

2. REGLES APPLICABLES AU DEROULEMENT DE LA CAMPAGNE

Toute campagne nécessite l'expression publique des opinions, pour faire valoir les positions des différents acteurs. Cette expression peut prendre deux formes prévues par la loi : les rassemblements publics et l'apposition d'affiches dans des endroits déterminés. Dans la première hypothèse, un cadre législatif spécial existe, c'est la loi relative aux rassemblements publics⁷⁰. Dans la seconde, l'article 114 du Code électoral demeure applicable et ne doit pas soulever de difficultés, étant donné son caractère technique. C'est ainsi que, avant la date du scrutin, «des emplacements spéciaux sont réservés dans chaque circonscription électorale communale par l'autorité administrative locale pour l'apposition des affiches relatives au référendum» dans les limites fixées par la loi. En outre, «dans chacun de ces emplacements, une surface égale est attribuée à chaque parti politique et organisation syndicale participant à la campagne référendaire. Une attribution est faite par l'autorité administrative locale dans l'ordre du dépôt des demandes».

⁷⁰ Dahir n° 1-58-377 du 15 novembre 1958 relatif aux rassemblements publics.

L'ensemble de ces dispositions vise en effet à maintenir l'ordre public et à assurer l'égalité entre les différents participants à la campagne référendaire.

L'accès aux médias est une autre possibilité qu'il faut envisager. La Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle, qui a déjà une expérience en la matière, peut, par le biais de son Conseil supérieur, édicter un règlement relatif à l'usage des médias publics pendant cette campagne référendaire.

Bien entendu, l'administration territoriale sera chargée de veiller au respect de ces dispositions, le Conseil transitoire se limitant à assurer le contrôle et à traiter les plaintes éventuelles qui pourraient lui être présentées. On peut aussi imaginer une autre solution qui consiste à créer des sections locales dépendant du Conseil, afin d'assurer les missions qui lui incombent en général. En effet, le traitement des différentes réclamations doit être assez rapide, du fait de la durée limitée dans le temps de la campagne. Le Conseil transitoire doit disposer du pouvoir de décision pour toute contestation de nature administrative (relative à des actes pris par l'administration territoriale, par exemple). Il doit jouer également le rôle de médiateur et d'arbitre dans toutes les autres hypothèses. Toutefois, tout acte ayant la qualification de crime ou délit selon la loi pénale marocaine, sera du ressort des juridictions compétentes, car il ne saurait y avoir de compromis à cet égard dans un Etat de droit.

B. LE DEROULEMENT DU VOTE

1. MESURES PREALABLES

Le vote nécessite le retrait, ou même la distribution préalable des cartes d'électeurs par l'administration⁷¹. Le Conseil transitoire peut intervenir au niveau de la confection et le retrait des cartes des votants au référendum. Il peut également émettre un avis concernant la détermination par l'autorité administrative des endroits où seront établis les bureaux de vote et les bureaux centralisateurs. Une large information relative à ces endroits doit être opérée par affiches, insertions dans la presse écrite, avis radiodiffusés ou télévisés ou tout autre moyen traditionnel en usage. La désignation des présidents et des membres des bureaux de vote et de leurs remplaçants devra être également soumise au Conseil transitoire, pour avis.

2. LE DEROULEMENT DU VOTE PROPREMENT DIT

Le fonctionnement des bureaux de vote et le déroulement des opérations de vote obéit aux règles générales en la matière. Il convient de les rappeler brièvement : présentation de la carte d'électeur et d'une pièce d'identité ; participation des électeurs au scrutin par vote direct, dans un isoloir, en mettant le bulletin de vote dans une enveloppe opaque portant le cachet de l'administration ; constatation avant l'heure fixée pour l'ouverture du vote que l'urne ne renferme aucun bulletin ni aucune enveloppe ; l'électeur prend lui-même une enveloppe et les deux bulletins de

⁷¹ Rappelons, à titre indicatif, que la distribution de ces cartes par l'autorité administrative pendant les élections générales soulève parfois des contestations. Elles sont injustifiées, car on oublie souvent que le Code électoral général dispose que le vote est un droit mais aussi un devoir national.

vote (les votants étant appelés à répondre par «oui» ou par «non» au moyen de deux bulletins de couleurs différentes) ; l'électeur dépose lui-même l'enveloppe contenant son suffrage dans l'urne avant de quitter le bureau de vote.

Enfin, il faut rappeler que chaque bureau de vote doit, avant le début du scrutin, s'assurer qu'il dispose de toutes les pièces et documents nécessaires au déroulement des opérations de vote ; et qu'il n'existe aucun dépassement dans le nombre entre les bulletins de vote «oui» et les bulletins de vote «non».

3. REPRESENTATION DANS LES BUREAUX DE VOTE ET L'OBSERVATION INDEPENDANTE

Pour assurer une bonne transparence du processus électoral, la loi prévoit que «tout parti politique ou organisation syndicale participant à la campagne référendaire a droit à la présence en permanence dans chaque bureau de vote d'un délégué électeur habilité à contrôler les opérations de vote. Le nom de ce délégué doit être communiqué, la veille du scrutin, au président du bureau de vote». ⁷² Ces dispositions sont parfaitement applicables dans le cas d'espèce. En outre, il faut prévoir la représentation dans les bureaux de vote des organismes de la société civile ayant bénéficié d'une accréditation pour participer à la campagne.

Une observation indépendante du processus électoral doit être organisée, eu égard à son impact et à l'expérience positive engagée récemment par le Maroc dans ce domaine. A ce niveau, le Conseil transitoire aura pour tâche l'accréditation des observateurs indépendants nationaux et étrangers. Un règlement, s'inspirant de

⁷² Article 119 du Code électoral.

l'expérience passée et des normes internationales, fixera les droits et devoirs de ces observateurs.

L'observation indépendante des élections a une portée plus générale. Elle consiste à assurer le suivi du déroulement de l'opération électorale (inscription sur les listes électorales, déroulement de la campagne, vote, recensement et proclamation des résultats), sans intervenir dans son déroulement, et de produire des rapports et émettre des observations sur l'organisation de l'opération électorale, sur la base des informations recueillies, par l'intermédiaire d'observateurs dûment accrédités par l'autorité compétente. Cette observation permet, entre autres, de donner à l'opération électorale le caractère d'intégrité, de transparence et de crédibilité nécessaires.

C. PROCLAMATION ET VALIDATION DES RESULTATS

Avant la proclamation des résultats, les bureaux de vote procèdent au recensement des votes émis, constaté par un procès-verbal, conformément aux règles admises en la matière. Une agrégation des résultats partiels sera faite au niveau de chaque préfecture ou province par une commission indépendante, présidée par un magistrat, par exemple. Le Conseil transitoire, chargé d'assurer le suivi de l'ensemble du processus, devra en principe être représenté à ce niveau. L'ensemble des résultats doit être adressé sans délai au Conseil constitutionnel, qui validera définitivement les résultats.

Le Conseil transitoire devra, dans tous les cas, établir un rapport sur le déroulement du référendum, mentionner l'ensemble des décisions prises et la suite donnée aux réclamations ou litiges.

Dès l'approbation du statut d'autonomie, qui prendra force de loi à la date de la publication des résultats au Bulletin officiel, sa mise

en œuvre doit suivre. Le Conseil transitoire est appelé à jouer plusieurs rôles durant cette étape.

II. ROLE DU CONSEIL AU NIVEAU DE LA MISE EN ŒUVRE DU STATUT D'AUTONOMIE

La mise en œuvre du statut d'autonomie doit porter sur trois domaines principaux : la mise en place des organes, le transfert des moyens et l'harmonisation de l'ordre juridique.

A. MISE EN PLACE DES ORGANES

Elle consiste à appliquer les dispositions du statut d'autonomie relatives à la désignation des organes dirigeants de la Région autonome. L'initiative marocaine prévoit la désignation des organes suivants : le Parlement régional, qui élira à son tour un Chef de Gouvernement ; ainsi que d'autres organes qui pourront ensuite être créés par la Région autonome elle-même.

Tant que la Région est encore à l'état de personne morale encore dépourvue d'organes, l'installation de ces derniers sera l'œuvre d'un organe externe dûment habilité : le Conseil transitoire. Pour pouvoir agir juridiquement, la Région devra disposer dans un premier temps de son Parlement et du Chef du gouvernement, lequel nommera ensuite les administrateurs.

1. LE PARLEMENT DE LA REGION AUTONOME

L'initiative marocaine pose le principe selon lequel «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. La composition du Parlement de la Région Autonome du Sahara devra comprendre une représentation féminine appropriée».⁷³

A la différence des règles relatives à l'organisation du référendum instituant, qui sont extérieures à la Région autonome, les dispositions concernant l'élection du parlement régional doivent en principe être inscrites dans son statut. Outre les modalités de l'élection de l'organe législatif, ce statut doit comprendre d'autres règles complémentaires permettant l'organisation de cette élection. Deux questions doivent donc être examinées.

a) VOTE ET ELIGIBILITE

L'initiative marocaine spécifie bien la qualité des personnes éligibles, ainsi que le mode de scrutin applicable. Il n'y a pas de doute que les personnes éligibles constituent également le corps électoral.

Le parlement régional sera ainsi constitué de représentants des tribus sahraouies, c'est-à-dire par un corps électoral restreint, et de représentants de toute la population de la région. L'élection aura lieu au suffrage universel direct, mode le plus démocratique. Il conviendra de préciser si le système électoral appliqué sera la représentation proportionnelle avec listes ou le scrutin majoritaire uninominal.

La tâche du Conseil transitoire sera de superviser l'ensemble du processus électoral, selon les règles établies en la matière au niveau national, étant donné l'absence de loi régionale spécifique.

⁷³ Point 19 de l'Initiative.

S'agissant des recours éventuels contre les résultats, on peut proposer qu'ils soient de la compétence du Conseil constitutionnel.

b) REGLES COMPLEMENTAIRES

Relativement à l'élection du parlement, d'autres règles doivent être prévues dans le statut d'autonomie. Elles concernent spécialement les cas d'inéligibilité et d'incompatibilité, le nombre des membres du Parlement régional, la durée du mandat, le régime indemnitaire, la date de la première réunion (qui sera consacrée à l'élection du chef du gouvernement régional), ainsi que la question de la représentation des femmes. Afin d'assurer une représentation équilibrée des deux sexes, le statut d'autonomie doit prévoir des mesures encourageant la parité des hommes et des femmes en vue de l'accès aux fonctions électives.

Toutes ces règles, qui doivent être en harmonie avec la Constitution et les principes de l'ordre juridique national, sont en relation avec la mise en place des organes et seront mises en œuvre par le Conseil transitoire.

2. LE POUVOIR EXECUTIF : LE CHEF DU GOUVERNEMENT REGIONAL

Le pouvoir exécutif de la région autonome du Sahara sera exercé par un Chef de Gouvernement élu par le Parlement régional. Cette élection sera conforme aux règles posées par le statut.

L'intervention du Conseil transitoire, à ce niveau, consistera à assurer une élection régulière du Chef du gouvernement régional, en conformité avec le statut d'autonomie. Une fois élu, il est investi par le Roi, et devient, en application de la règle du dédoublement fonctionnel, le Représentant de l'Etat dans la région. Il forme le gouvernement de la Région et nomme les

administrateurs nécessaires pour exercer les pouvoirs qui lui sont dévolus en vertu du statut d'autonomie. Le chef du gouvernement régional est responsable devant le Parlement de ladite Région.

Après la mise en place des organes législatif et exécutif de la Région autonome, le Conseil transitoire aura la tâche de veiller au transfert des moyens à la région, et concourir à l'harmonisation de l'ordre juridique.

B. LE TRANSFERT DES MOYENS A LA REGION AUTONOME

Afin d'accomplir ses missions, la région autonome a besoin d'un patrimoine, de services et de ressources humaines qui, au départ, doivent lui être transférés par l'Etat. Ce transfert est effectué par les autorités centrales compétentes. Toutefois, le conseil transitoire peut apporter son concours tant au niveau de la détermination des besoins de la région autonome que dans le transfert proprement dit. Il convient d'exposer les domaines où ce Conseil est appelé à intervenir.

1. LES SERVICES

Tout d'abord, l'Etat peut mettre à la disposition de la Région autonome les services étatiques qui participent à l'exercice des compétences transférées à cette région, dans la limite de ses besoins. Cependant, les services chargés exclusivement de la mise en œuvre d'une compétence attribuée à la région autonome par son statut sont transférés à cette région par voie réglementaire.

2. LES FONCTIONNAIRES

Certes, la région autonome disposera de ses propres ressources humaines. Toutefois, les fonctionnaires de l'Etat exerçant leurs

fonctions dans les services locaux de l'Etat mis à la disposition de la région autonome, peuvent être autorisés à opter pour le statut de fonctionnaire territorial dans un délai déterminé, à compter de la date d'entrée en vigueur des transferts de compétences.

3. LES BIENS

En principe, le transfert de compétences à la région autonome entraîne nécessairement la mise à sa disposition des biens meubles et immeubles qui étaient utilisés par l'Etat pour l'exercice de ces compétences avant l'entrée en vigueur du statut d'autonomie. Cette mise à la disposition est normalement constatée par un procès-verbal qui précise notamment la consistance, la situation juridique et l'état des biens remis. Le Conseil transitoire est appelé à faire le suivi de ces opérations.

Des règles spécifiques peuvent être appliquées. C'est ainsi que, par exemple, lorsque les biens remis sont la propriété de l'Etat, la remise peut avoir lieu à titre gratuit. L'entité autonome doit alors assumer l'ensemble des obligations du propriétaire et exerce les pouvoirs ordinaires de gestion. En particulier, la région autonome est substituée à l'Etat dans ses droits et obligations découlant des contrats et des marchés que celui-ci a pu conclure pour l'aménagement, l'entretien et la conservation des biens remis ainsi que pour le fonctionnement des services. Elle est également substituée à l'Etat dans les droits et obligations dérivant pour celui-ci, à l'égard de tiers, de l'octroi de concessions ou d'autorisations de toute nature sur tout ou partie des biens remis.

Une autre hypothèse est envisageable. Elle s'applique lorsque les biens mis à la disposition de la région autonome étaient pris à bail par l'Etat. Dans ce cas, l'entité autonome succède à tous les droits et obligations de l'Etat, et elle lui est substituée dans les contrats

de toute nature que celui-ci avait conclus pour l'aménagement, l'entretien et la conservation des biens ainsi que pour le fonctionnement des services.

Toutefois, en cas de désaffectation totale ou partielle des biens remis par l'Etat à la collectivité autonome, l'Etat recouvre l'ensemble de ses droits et obligations sur les biens désaffectés.

C. L'HARMONISATION DE L'ORDRE JURIDIQUE

La sauvegarde des compétences propres de l'entité autonome apparaît comme une condition essentielle d'une autonomie effective.

Dans ce cadre, il faut signaler, tout d'abord, qu'après l'entrée en vigueur du statut d'autonomie, tant que la région autonome n'a pas pris de lois dans le domaine qui lui appartient exclusivement, les lois nationales s'appliqueront de plein droit. Il s'agit de combler le vide juridique existant, sur la base du principe général selon lequel le droit national supplée le droit régional.

Si des lois nationales portant sur le domaine propre de la région autonome existent encore après l'entrée en vigueur du statut d'autonomie, il y a risque d'empiètement sur les compétences propres de cette région.

Certes, de telles dispositions pourraient être censurées par le Conseil constitutionnel. Cependant, faute d'une saisine du Conseil constitutionnel, les lois nationales entrant dans le champ de compétence de la région autonome continueront à s'imposer à cette région. Les organes de la région autonome ne pourront que présenter des vœux pour obtenir des autorités nationales l'abrogation des dispositions méconnaissant la compétence de cette région.

C'est pour cela qu'une opération d'harmonisation de l'ordre juridique doit intervenir. Elle consiste à mettre en œuvre une procédure de «déclassement» des lois intervenues dans un domaine de compétence de la région autonome postérieurement à l'entrée en vigueur du statut d'autonomie⁷⁴.

Cette procédure peut être engagée par le parlement national. Elle peut également être exercée par les autorités de la région autonome. Une demande de «déclassement» des dispositions législatives intervenant dans le champ de compétence de l'entité autonome peut être introduite devant le Conseil constitutionnel. Les autorités régionales pourront ainsi modifier ou abroger une loi postérieure à l'entrée en vigueur du statut d'autonomie, à condition que le Conseil constitutionnel ait déclaré qu'elle est intervenue dans le domaine de compétence de la région autonome.

Cette procédure, applicable dans certains pays, ressemble fort à celle qui permet au gouvernement de modifier par décret des textes de forme législative intervenus dans le domaine du règlement à condition que le Conseil constitutionnel en ait reconnu le caractère réglementaire.

Comme on peut le constater, la période transitoire qui permet d'installer le statut d'autonomie exige beaucoup d'efforts, et l'intervention de multiples acteurs. C'est pour cela que le Conseil transitoire aura une mission essentielle à accomplir, car il constitue un cadre approprié pour la prise de décision, la supervision et la conciliation, en vue d'une bonne mise en œuvre du statut d'autonomie.

⁷⁴ Le problème ne se pose pas lorsqu'une loi nationale ne pose que des principes généraux. Cette loi demeure applicable, la région autonome étant dans ce cas compétente pour prendre des lois d'adaptation.

LE STATUT D'AUTONOMIE DES PROVINCES DU SUD ET LES GARANTIES POUR LES SAHRAOUI DE TINDOUF

MICHEL ROUSSET

PROFESSEUR HONORAIRE À LA FACULTÉ DE DROIT DE GRENOBLE

Alors même que le Polisario a tenu son douzième congrès sur le thème qui évoque une fois de plus l'irréalisme de ses dirigeants qui appellent au «combat généralisé pour imposer la souveraineté et l'indépendance totale», le Maroc est particulièrement bien placé pour faire valoir qu'il est seul porteur de l'espoir que tous les sahraouis ont dans leur cœur : vivre enfin en paix sur la terre de leurs ancêtres et sous la protection de l'étoile chérifienne comme ils le firent pendant des siècles.

Or cela est en effet possible grâce au projet de Statut d'autonomie des provinces du sud qui contient toutes les garanties que peuvent légitimement réclamer ces hommes et ces femmes, qui, dans leur immense majorité, souhaitent échapper enfin à l'enfermement de Tindouf et regagner leur pays afin d'y mener l'existence paisible à laquelle ils ont un droit qui leur est cependant refusé.

Tout le monde sait en effet que depuis plus de trente ans les populations «libérées» de Tindouf ne disposent en fait de droit que celui de se taire et de se satisfaire en guise de garanties des proclamations pompeuses des dirigeants du Polisario dont la vacuité n'a d'égale que le caractère fictif des constitutions successives d'une république elle-même fictive.

Quel contraste entre la triste situation de ces populations séquestrées et les 131 articles d'une «Constitution» rédigée par de besogneux apprentis qui prétend apporter d'innombrables bienfaits à une population démunie de tout ce qui permet une vie normale au vingt et unième siècle : travailler, penser et s'exprimer librement, se soigner et se nourrir sans attendre l'assistance internationale, échapper aux contraintes multiples de dirigeants auto proclamés et élever librement ses enfants sans craindre l'endoctrinement ou l'apprentissage de la guerre.

Pour se persuader du caractère déplorable de cette situation, il suffit de lire ce qu'écrivent les dissidents du Polisario dans des pays où ils peuvent s'exprimer librement à Paris ou à Madrid sans oublier Rabat.

Par exemple les dissidents de «Khat Achahid» favorables à la négociation avec le Maroc dénoncent la politique conduite par les dirigeants du Polisario téléguidés par Alger ; de même un opposant à l'actuelle Direction, Salah Khatri, bien que partisan de l'indépendance, s'élève contre cette même Direction dont il dénonce l'imposture et qu'il accuse d'être responsable du délabrement du Mouvement.

Face à cette situation, il est plus que jamais important de rappeler aux frères de Tindouf quelles sont les garanties offertes par le statut d'autonomie de la nouvelle région en devenir.

Il est possible de résumer d'un mot ces garanties : le statut de la région est placé sous la protection constitutionnelle du Royaume chérifien qui s'applique donc à toutes les populations.

Mais il ne s'agit pas d'une protection fictive comme celle de la «Constitution» de la «République sahraouie démocratique» totalement virtuelle !

Pour s'en convaincre, il suffit de franchir la frontière marocaine pour apprécier la réalité de cette protection.

Des institutions politiques nationales et locales régulièrement élues, des administrations qui fonctionnent et que l'on s'emploie à moderniser, des juridictions nombreuses que l'on s'efforce de rendre plus efficaces pour renforcer l'Etat de droit, une société civile très vivante qui s'exprime et qui agit par l'intermédiaire de nombreuses associations qui se multiplient dans tous les domaines d'activité, une économie en plein développement, un pays couvert de chantiers, etc. Tout cela et bien d'autres choses encore est possible pour ceux qui préfèrent la paix à la guerre, la réalité d'une vie paisible dans une région autonome au sein du Royaume plutôt que les songes creux des manipulateurs du Polisario.

Le point 29 du projet prévoit l'intégration du Statut dans la Constitution du Royaume par la voie d'un référendum ; celui-ci ainsi que le référendum d'approbation du Statut, prévu par le point 8, constitueront l'exercice du véritable droit à l'autodétermination conformément au droit international.

A partir de cette intégration, les populations pourront sans aucune distinction bénéficier de toutes les garanties qu'apporte la Constitution du Royaume, dont le préambule réaffirme «son attachement aux droits de l'homme tels qu'ils sont universellement reconnus».

GARANTIES D'APPLICATION DU PROJET

Or ces droits ne sont pas fictifs ; proclamés depuis 1962, ils sont protégés par des institutions et des lois bien réelles ; ces droits et les libertés publiques ont d'ailleurs été renforcés depuis une quinzaine d'années notamment avec la création du Conseil Consultatif des Droits de l'Homme (CCDH) et l'action des associations de défense des droits de l'Homme.

Qu'il s'agisse de la liberté de la presse dont l'existence est attestée par de nombreux journaux et publications qui témoignent du pluralisme de la société marocaine, de la liberté syndicale ou de la liberté d'association dont nous avons vu qu'elle était un des modes d'action privilégiée de la société civile, toutes sont très vivantes même si des progrès restent toujours possibles.

Les citoyens bénéficient de la liberté d'aller et de venir non seulement dans le Royaume mais aussi à l'étranger dès lors évidemment que les frontières ne sont pas fermées !

La liberté de réunion est garantie à condition qu'elle ne trouble pas l'ordre public.

Les partis politiques ont été dotés d'un cadre Juridique qui institutionnalise et organise le pluralisme fondé depuis la Constitution de 1962 sur l'interdiction du parti unique et la reconnaissance de la contribution des partis à l'organisation et à la représentation des citoyens.

Ces grandes libertés auxquelles il faut ajouter les libertés locales de la décentralisation sont complétées par les grands principes tels l'égalité de l'homme et de la femme, la liberté d'opinion, la reconnaissance de tous les cultes, le droit de propriété et la liberté d'entreprendre.

Ces droits et ces libertés sont sous la protection de la Loi mais aussi de la Constitution dont le respect est assuré par le Conseil constitutionnel mais aussi par les autres juridictions qu'elles soient administratives ou judiciaires coiffées par la Cour Suprême dont la jurisprudence consacre depuis sa création en 1957 l'existence des principes généraux du droit.

C'est aussi la possibilité de saisir le Wali Al-Madhalim pour faire cesser des actions administratives relevant de ce que l'on appelle «la maladministration».

Naturellement il résulte du principe même de l'autonomie régionale que les organes de la région démocratiquement constitués pourront exercer de manière effective les compétences qui leur sont attribuées par le Statut.

En premier lieu, la région disposera de son propre appareil juridictionnel et notamment du tribunal régional supérieur compétent pour statuer en dernier ressort sur les problèmes que pourrait poser l'interprétation de la loi de la région (point 23).

En second lieu, pouvoir législatif et pouvoir exécutif sont dotés de prérogatives bien réelles qui leur donnent la maîtrise de la gestion des affaires régionales dans le cadre de «compétences exclusives» en disposant de ressources fondées sur l'exploitation des ressources régionales et sur la solidarité nationale.

Il faut enfin évoquer l'amnistie générale qui sera proclamée afin que nul ne puisse désormais être inquiété pour les positions et les actions antérieures désormais amnistiées (point 31), l'aide de l'Etat

GARANTIES D'APPLICATION DU PROJET

pour la réinsertion des personnes rapatriées et la garantie de leur Sécurité, de leur dignité et de leurs biens (point 30).

Enfin un Conseil transitoire composé de façon paritaire entre les parties qui auront négocié ce Statut, assurera le bon aboutissement des actions de rapatriement, désarmement et réinsertion des éléments armés, et la mise en œuvre du Statut y compris des opérations électorales (point 32).

Naturellement tout ceci reste encore théorique tant que les dirigeants du Polisario arc-boutés sur l'appui algérien refuseront ce que le bon sens commande ; mais il suffirait d'un moment de lucidité pour que tout change et qu'à l'utopique indépendance masquant mal «la nuit impérialiste algérienne», succède enfin la lumière de l'autonomie régionale sahraouie sous l'égide chérifienne.

**LE PATRIMOINE CULTUREL HASSANI A LA
LUMIERE DU PROJET AUTONOMISTE:
POUR UNE DYNAMIQUE IDENTITAIRE
EVOLUTIVE ET INTEGRATIVE**

MOHAMED ZAHIR

CHERCHEUR A LA FACULTE DES LETTRES DE SAIS FES

Le poids de l'histoire et le déterminisme de sa position géographique ont fait du Maroc un carrefour civilisationnel qui a été habité depuis la haute antiquité par des peuplements divers. En effet, ayant une façade méditerranéenne, une façade atlantique et enraciné dans la profondeur continentale africaine, le Maroc a connu à travers les siècles, la succession et la sédimentation de plusieurs strates culturelles, linguistiques et anthropologiques appartenant à différentes aires symboliques. La civilisation marocaine a, ainsi, exercé son rayonnement culturel et spirituel depuis l'Andalousie au nord jusqu'au fleuve du Sénégal au sud pendant plusieurs siècles.

La composante culturelle hassanie a toujours été un affluent qui a irrigué ce tissu identitaire national. Elle est elle-même le produit d'un syncrétisme entre un substrat culturel et linguistique amazighe qui a été enrichi et fécondé par les apports exogènes plus particulièrement après l'arrivée des tribus arabes des Banou hilal et des Banou maaqil et par la culture négro-africaine suite au commerce caravanier transsaharien. Dès lors l'amazighité, l'arabité et l'africanité se sont superposées pour conférer à ce patrimoine le

profil symbolique qu'on lui connaissait aujourd'hui. La partie géographique qui s'étend du bas Dra jusqu'aux frontières avec la Mauritanie constitue l'aire culturelle et dialectale hassanie au Maroc. Cette région déborde donc largement les provinces concernées par le litige du Sahara. Comme partout au Maroc, cette culture a toujours été traversée par les clivages, verticaux entre centre et périphérie, et horizontaux au niveau inter et intra périphérique. Ces lignes de démarcations se situent entre un monde urbain de tradition classique et orthodoxe et un monde rural où règnent les traditions orales, vernaculaires et où dominent les valeurs et les atavismes tribaux.

Il est à rappeler qu'à travers l'histoire cette dimension de l'identité nationale n'a jamais constitué un terreau au séparatisme ou l'embryon d'une quelconque entité nationale autocentrée. Bien au contraire, la nation marocaine s'est constituée grâce à l'énergie historique de ces forces vernaculaires et de ses particularismes.

Le mode de vie nomade qui a prévalu à l'époque précoloniale, basé essentiellement sur le pastoralisme et l'élevage des camelins, les spécificités écologiques et environnementales, a profondément modelé la personnalité de base sahraouie en imprégnant tous les aspects de la vie économique sociale et culturelle. En effet, la notion de patrimoine culturel désigne ici une réalité transversale qui englobe les aspects matériels et immatériels. Il s'agit à la fois d'un état et d'un processus. Convenons d'entendre par cette notion l'ensemble des manières de penser, d'agir et de sentir d'une communauté dans son triple rapport à la nature, à l'homme et à l'absolu. Le patrimoine culturel est donc toutes les manifestations de la pensée et de la créativité d'un groupe, à savoir la conception et l'expression des relations avec l'environnement humain et

naturel, l'art, la langue, la littérature, les produits du savoir-faire technique, le savoir-dire (mythes, légendes), etc.

La culture hassanie a été de tout temps structurée par le diptyque culture savante et culture populaire. Le pôle de la culture savante est véhiculé essentiellement par une tradition scripturale liée à la langue arabe standard ; elle est produite dans les sites de production symbolique traditionnels et religieux comme les zawiyas et les medersas. C'est la culture de l'élite politique et intellectuelle. Le pôle de la tradition orale populaire, quant à lui, est à fort ancrage rural. Il exprime l'âme profonde de la région et assure une fonction intégrative de premier ordre et ce en raison de son rattachement par des liens intimes et organiques à l'environnement naturel de la région. Il est le réceptacle qui recueille la mémoire collective, les aspirations profondes et le fondement de la conscience collective. Elle acquiert de ce fait une valeur documentaire certaine car il s'agit d'un vecteur de transmission de l'expérience historique et représente une source de l'histoire non négligeable surtout dans nos sociétés où domine l'oralité.

Ainsi donc, la culture populaire marocaine a cristallisé toutes les forces particularistes, culturelles et identitaires qui ont fait contrepoids à tous les discours porteurs de narcissisme identitaire. Or justement, le tribalisme politique polissarien, à défaut d'une légitimité historique, se réfugie de plus en plus dans cette «réserve» identitaire et instrumentalise le particularisme hassani pour des fins politiques. La prégnance du paradigme identitaire dans le discours séparatiste s'explique essentiellement par l'hypersensibilité du champ culturel maghrébin à des notions telles que nation, langue, ethnicité et peuple, qui gardent toute leur charge politique et mobilisatrice. Ce sont des notions

inextricablement imbriquées qu'on ne peut évoquer l'une sans l'autre.

Dans le nouveau contexte, la scène mondiale entre dans une nouvelle phase marquée par une intensification des échanges et des flux transnationaux que ce soit au niveau économique, politique, culturel et médiatique tendant, ainsi, à faire du monde une espèce de village planétaire. Ce mouvement de globalisation fait de dynamiques, d'éclatements, de désintégrations, de localisations et d'internationalisation, a entraîné le brouillage des repères politiques, culturel et idéologiques hérités de la guerre froide, l'exacerbation des particularismes culturels et des mobilisations identitaires. Ainsi, les cultures dites «mineures», faute de politiques culturelles de revivification et de sauvegarde, sont menacées de par leur vulnérabilité, leur marginalité par la mondialisation avec ses dangers de standardisation. C'est justement à ce niveau que l'approche autonomiste prend toute sa pertinence culturelle en ce sens qu'elle offre les mécanismes et les moyens pour promouvoir des stratégies de revitalisation des ressources culturelles du patrimoine local en lui offrant une visibilité, une respectabilité, une vivacité à travers son intégration dans la vie sociale, économique et médiatico-culturelle de la région. A cet égard, il y a lieu de rappeler que toutes les analyses s'accordent pour reconnaître qu'il n'y aurait pas de développement régional sans défense et sans protection du patrimoine, pas de progrès social sans sauvegarde des valeurs authentiques. Dans cette acception, la notion de patrimoine prend une acception large, elle *«désigne une "vision du monde", elle n'est pas une simple affirmation passive d'une identité, mais la dépasse en se présentant comme la recherche dynamique d'un système explicatif et justificatif global qui fonde, actualise et rationalise les pratiques*

culturelles et nombre de comportements sociaux. Elle insiste sur les caractères collectifs, agissants et normatifs de la culture»⁷⁵.

C'est dans cette perspective qu'on doit replacer, à notre sens, l'instrumentalisation populiste et démagogique de la question de l'appartenance par l'utopie séparatiste. Celle-ci qui fonde son discours sur l'exaltation du repli identitaire sahraoui dans tout ce qu'il a de viscéral, de sanguin et de primaire. Sélectionnant dans le passé certains épisodes érigés en mythes fondateurs, il réinventent l'appartenance identitaire pour des fins de pouvoir politique.

L'Etat marocain, face à cette ambiance mondiale de liquéfaction et de perturbation des référents identitaires suite à l'action déracinante engendrée par la mondialisation culturelle et médiatique et face aux dangers potentiels qu'elle pourrait impliquer, a commencé à prendre conscience de la vitalité d'une réhabilitation et d'une revalorisation des différentes dimensions de notre personnalité culturelle. Cette politique culturelle orientée vers l'affirmation des valeurs de la tolérance, de l'enracinement et de l'ouverture présente le meilleur rempart contre toutes les dérives identitaires. C'est aussi un gage de survie, d'affirmation et du respect de toutes ces spécificités locales et régionales. Garantir la dignité culturelle à tous ces citoyens, c'est là une revendication légitime à condition qu'elle soit non articulée à des idéologies de tribalisme politique. La politique culturelle étant, à notre avis, l'un des vecteurs fondamentaux du processus de démocratisation de la vie politique au Maroc.

Dans ce nouvel horizon politique en phase d'émergence, les futures instances régionales, échelon intermédiaire entre le pôle de l'Etat central et celui de la population locale, vont doter cette dernière

⁷⁵ J. R., HENRY, Nouveaux enjeux culturels (introduction générale), Edition du CNRS, Paris, 1986, p : 8.

des moyens adéquats pour la promotion de leur patrimoine sans le figer dans une conception substantialiste et culturaliste. Le processus de mise en place d'un système de régionalisation entamé depuis le milieu des années quatre vingt par le roi Hassan II qui n'a jamais caché son admiration du système fédéral des landers allemands, incarne la prédisposition juridique et institutionnelle du système politique marocain à faire des concessions aux autorités régionales et à en reconnaître les spécificités. A cet égard, nous voulions souligner la fonction fondamentale de la connaissance et de la reconnaissance du patrimoine hassani dans le processus d'intégration nationale. La multiplication des actions de revalorisation devrait être conçue à travers une approche participative associant aussi bien les décideurs publics que les acteurs culturels locaux. Cette politique du patrimoine devrait avoir pour triple objectif les actions suivantes:

- ❖ La préservation c'est-à-dire tout ce qui concerne la conservation, l'entretien, la restauration et la transmission.
- ❖ La gestion et la valorisation par l'ouverture au public national.
- ❖ L'animation et la diffusion pour répondre à des enjeux d'ordre culturel, économique, touristique, pédagogique et social.

En somme, pour mieux être à même de relever les défis d'intégration et de désenclavement culturel, il faut promouvoir des stratégies de revitalisation, de sauvegarde et de réhabilitation de ce patrimoine afin de juguler toutes les tentatives de récupération idéologique par les sectarismes régionalistes et tribaux et afin d'extirper les ferments de division dans notre pays. Cela renforcera le sentiment d'appartenance à une identité nationale marocaine unie dans sa diversité et riche par ses différences.

VIABILITE DU PROJET

DECONCENTRATION ET DECENTRALISATION : LES DEUX PILERS DE LA BONNE GOUVERNANCE DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE

MICHEL ROUSSET

PROFESSEUR HONORAIRE A LA FACULTE DE DROIT DE GRENOBLE

En 1994 dans la préface de l'ouvrage consacré par Driss Basri à «La décentralisation au Maroc: de la commune à la région»¹ on peut lire ceci :

«La décentralisation constitue depuis l'indépendance une préoccupation majeure des gouvernements marocains qui sous la direction de S. M. Mohammed V puis de Sa Majesté Hassan II ont eu la responsabilité de construire l'administration territoriale; celle ci devait être capable de relayer l'autorité de l'Etat sur l'ensemble du territoire et de garantir ainsi l'unité du pays ; mais elle devait aussi favoriser le développement des autonomies locales et l'épanouissement de la société en créant des collectivités dotées d'organes et de moyens leur permettant de prendre progressivement en main la gestion des affaires locales».

¹Nathan, Références Internationales - Paris 1994.

La tâche entreprise était immense si l'on veut bien se souvenir que la relation entre l'Etat et la société était rompue depuis plus de quarante ans du fait de la politique de modernisation du pays entreprise par le Protectorat : les institutions et les élites traditionnelles avaient en effet été écartées au profit d'institutions nouvelles qui n'étaient pas sans mérites mais qui souffraient du handicap de leur extranéité car elles avaient été conçues et étaient animées par des étrangers. Il s'agissait donc de reconstruire en revivifiant si cela se pouvait les institutions d'autrefois et, à défaut, les principes sur lesquels elles avaient fonctionné, en nationalisant les institutions étrangères qu'il était possible et souvent nécessaire de conserver sachant que l'administration comme la nature «a horreur du vide» ! Et c'est cette tâche immense qui fut entreprise avec succès par les premiers gouvernements des premières années de l'indépendance contrairement à la politique de la table rase que prênaient certains leaders du Mouvement National.

Les premiers gouvernements eurent en effet à relever un double défi : structurer l'ensemble du territoire et de la société par un double maillage administratif, l'un permettant d'assurer la présence de l'autorité de l'Etat et le contrôle social, l'autre destiné à favoriser l'expression de l'autonomie sociale de la part de la population.

Nul ne peut contester que ce double défi a été relevé grâce à l'implantation des administrations d'Etat dans une hiérarchie de circonscriptions administratives et par la création d'un réseau parallèle de collectivités locales.

Les dates de ces réalisations sont bien connues dès 1956 puis à travers des réformes successives, la carte administrative sera constituée de préfectures et de provinces puis de wilayas, ainsi que de circonscriptions urbaines et rurales qui ne feront cependant pas

disparaître le «douar», cellule élémentaire du monde rural ; par ailleurs dès 1960 la commune sera mise sur pied suivie de peu par les provinces et préfectures érigées en collectivités locales par la constitution de 1962 ; enfin, après le premier essai de régionalisation en 1971, ce sera la reconnaissance de la région comme collectivité locale lors de la révision constitutionnelle de 1992 ; celle-ci sera dotée d'un statut en 1997.

Il faut en dernier lieu évoquer le dernier stade de la construction régionale avec le projet de statut d'autonomie pour les provinces du Sud dont la mise en place constituera sans aucun doute un facteur dynamique pour la réforme envisagée de la loi de 1997 qui est actuellement la charte des régions de droit commun.

Mais créer des circonscriptions et des collectivités locales, donner naissance à des institutions publiques, désigner des administrateurs ou faire élire les membres des assemblées locales ne suffit pas ; il faut encore que ces institutions fonctionnent dans des conditions favorables à la bonne réalisation de leurs missions, c'est à dire qu'elle puissent concrétiser le service que les citoyens sont en droit d'en attendre; il faut donc que les responsables nommés ou élus agissent en conformité avec la finalité des institutions qu'ils représentent c'est à dire en fonction de l'éthique du service public. Cela signifie qu'ils doivent être capables d'exercer les compétences qui leur ont été confiées «en bon père de famille» comme le commande le service de l'intérêt général ; c'est ce que l'on appelle aujourd'hui «la bonne gouvernance».

Et l'on s'est aperçu depuis quelques années que cette exigence représentait un défi sans doute aussi difficile à surmonter que l'avait été au lendemain de l'indépendance celui de la construction des structures de l'administration territoriale.

Satisfaire aux exigences de ce que l'on appelle désormais la bonne gouvernance suppose que soient atteints un assez grand nombre d'objectifs fondamentaux parmi lesquels nous sélectionnerons en raison de leur importance la déconcentration et la décentralisation qui doivent permettre de donner un véritable contenu à cette administration de proximité que Sa Majesté le Roi Mohammed VI appelle de ses vœux. Mais cela ne doit jamais faire oublier que la bonne gouvernance ce n'est pas seulement une question d'institution, c'est aussi et peut-être surtout une question qui concerne les hommes ; le facteur humain est essentiel ; centrer la réforme administrative sur le seul aspect institutionnel ce serait méconnaître le fait que le phénomène administratif est principalement un phénomène humain. L'administration de proximité qu'elle soit une administration d'Etat ou une administration décentralisée doit être à l'écoute de ceux qu'elle est appelée à servir.

Cela ne signifie tout de même pas qu'il faille négliger les aspects juridiques et techniques du phénomène administratif ; il est clair en effet que les autorités qui sont à la tête de l'Administration territoriale ne peuvent être réellement en mesure d'agir que si une déconcentration effective leur permet d'être de véritables partenaires pour les autorités élues ; quant à ces dernières elles doivent disposer d'une autonomie administrative et financière effective qui est la condition de leur aptitude à réagir sur le terrain au plus près des problèmes par des décisions et des actions appropriées.

C'est seulement si ces conditions sont satisfaites que déconcentration et décentralisation pourront permettre à l'administration territoriale d'échapper au reproche qui lui est

souvent fait de ne pas être capable de satisfaire les besoins des usagers.

I. LA DECONCENTRATION : CONDITION D'UNE BONNE GOUVERNANCE DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE

La déconcentration est aujourd'hui au premier plan des préoccupations des responsables de la modernisation de l'Administration et des Services publics dont elle a la charge. La création il y a quelques années à la suite d'une impulsion royale des Centres régionaux de l'investissement traduisait l'importance que le Roi attachait à ce que les projets des investisseurs ne soient plus stérilisés par l'inertie d'une Administration centralisée paralysée par la rigidité des procédures qu'elle-même avait imaginées ; aujourd'hui on peut espérer que les décisions du gouvernement qui était dirigé par Monsieur Driss Jettou seront reprises à son compte par son successeur investi de la responsabilité gouvernementale le 19 septembre 2007 ; c'est en tous cas ce que l'on peut penser si l'on en juge par les déclarations de Sa Majesté le Roi lors de l'ouverture des Rencontres Nationales des Collectivités Locales à Agadir en décembre 2006.

Le Roi déclarait alors : «Il est donc temps, Nous semble-t-il, d'imprimer un rythme accéléré au processus de déconcentration administrative,... A ce propos, Nous engageons Notre gouvernement à élaborer, dans les plus brefs délais, un projet reflétant sa conception stratégique globale d'un système efficace d'administration déconcentrée, reposant sur l'approche territoriale».

Ces propos constituaient une invitation pressante à mettre en place les dispositions du décret n° 2-05-1369 du 2 décembre 2005 relatif

aux règles d'organisations des départements ministériels et à la déconcentration (Bull.Off. du 02 février 2006, p.255).

Ce décret effectue un partage rationnel des tâches entre les services centraux de l'administration de l'Etat et leurs prolongements territoriaux.

Aux services centraux l'application de la politique gouvernementale et son évaluation, la préparation des textes législatifs et réglementaires, l'orientation et le contrôle de l'action des services déconcentrés et l'évaluation des moyens nécessaires à leur fonctionnement.

On a trop souvent constaté en effet que les services déconcentrés ne disposaient pas des moyens indispensables à leur fonctionnement : moyens matériels, financiers, humains et même juridiques ; ces services n'étaient que des coquilles vides et constituaient en quelque sorte des services «factices», incapables de répondre aux demandes des administrés ou des organismes publics ou privés qui avaient besoin de leur concours. Entièrement soumis au principe hiérarchique, ils n'avaient que la seule ressource de se retourner vers les services centraux jaloux de leurs prérogatives et refusant de les déléguer. On conçoit dans ces conditions que les directeurs et chefs des services déconcentrés au niveau de la région ou des provinces et préfectures n'aient pas pu faire figure de partenaires fiables pour les acteurs publics ou privés du développement local.

C'est pourquoi le décret de décembre 2005 a prévu que les départements ministériels devaient préparer un schéma directeur de déconcentration à moyen terme (cinq ans). Ce schéma doit prévoir les attributions à transférer aux services déconcentrés, la

répartition des personnels entre services centraux et services déconcentrés, les moyens matériels et financiers mis à leur disposition et les décisions administratives individuelles qui doivent continuer à relever de la compétence des administrations centrales, les autres revenant de plein droit aux autorités déconcentrées.

Ce schéma doit faire l'objet d'un examen confié à une commission interministérielle ; il doit présenter les propositions des différents départements et faire apparaître son adéquation par rapport à la politique de déconcentration administrative et aux programmes de développement économique.

Il faut en effet garder présent à l'esprit que derrière le vocabulaire technique de ce décret c'est la vie des collectivités humaines et des individus qui est en jeu ; l'ouverture d'une entreprise ou d'un commerce, la construction d'une école primaire ou d'un centre de santé, la création d'une voirie pour le désenclavement d'un douar, les travaux d'adduction d'eau ou d'électrification, la création d'une antenne des services de sécurité, etc. Toutes ces décisions doivent être prises au plus près du terrain pour répondre de la façon la plus appropriée aux besoins qu'elles ont pour finalité de satisfaire. Il faut donc que la responsabilité de ces décisions et des actions de leur mise en œuvre soit confiée à des responsables connaissant la dimension locale des problèmes à résoudre que celle-ci soit technique ou humaine.

Cela concerne évidemment les représentants locaux des départements ministériels et tout particulièrement l'un d'entre eux qui est principalement concerné, le ministère de l'intérieur.

En effet les agents d'autorité selon l'appellation traditionnelle qui leur est donnée, sont au contact permanent de la population depuis

la province ou la préfecture jusqu'au niveau communal et même infra communal qu'il s'agisse des douars dans les campagnes ou des quartiers dans les villes ; parmi ces agents, les gouverneurs et les walis exercent des fonctions qui sont particulièrement importantes pour notre propos ; ce sont en quelque sorte des administrateurs «généralistes» qui sont les seules autorités capables d'assurer dans l'ensemble des circonscriptions provinciales ou préfectorales la coordination de l'ensemble des administrations civiles de l'Etat et d'assurer la liaison avec les autorités locales élues représentant les diverses collectivités locales.

Le gouverneur assume ainsi grâce à la présidence du Comité technique provincial ou préfectoral cette fonction irremplaçable d'harmonisation de l'action des diverses administrations de l'Etat. A cet égard on doit rappeler ce que certains oublient parfois, que cette mission leur est confiée par l'article 102 de la Constitution dont les termes sont sans équivoque : «Dans les provinces, les préfectures et les régions, les gouverneurs représentent l'Etat et veillent à l'exécution des lois. Ils sont responsables de l'application des décisions du Gouvernement et, à cette fin, de la gestion des services locaux des administrations centrales».

Les auteurs du Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT) utilisent une formule tout à fait éclairante pour caractériser cette fonction : pour eux (Synthèse du SNAT, p : 100) le gouverneur assume une «fonction de transversalité» qui lui permet d'assurer la cohérence de l'action des différents départements ministériels et éventuellement de corriger les dysfonctionnements qui pourraient résulter de la spécialisation et de la hiérarchisation ministérielles qui caractérisent les liens unissant les services déconcentrés aux services centraux.

Mais la déconcentration telle qu'elle est pratiquée aujourd'hui ne passe pas seulement par l'organisation territoriale des Administrations classiques.

Il faut en effet tenir compte de la création par l'Etat d'organismes qui ont pour mission de dynamiser le développement économique et social dans des régions présentant des retards par rapport à l'ensemble des régions.

Ces organismes bénéficient de la part de l'Etat du transfert d'une mission spécifique dont les contours peuvent être plus ou moins larges. Ils ont été créés le plus souvent sous la forme d'établissement public spécialisé dans la gestion d'activités impliquant une grande autonomie de la part de l'organisme gestionnaire ; la réalité administrative en offre de nombreux exemples ; mais il est intéressant de relever le fait qu'à la dernière époque, la forme juridique de ces organismes connaît une profonde évolution ; les établissements publics sont de plus en plus fréquemment transformés en sociétés de droit privé afin de leur donner une plus grande souplesse de gestion que ce soit sur le plan commercial , sur celui de la gestion financière ou de la gestion des personnels. Il s'agit en clair d'adapter leur statut juridique aux exigences d'une bonne gouvernance : fiabilité, rapidité, transparence de gestion. L'exemple le plus caractéristique est la transformation de l'Office de gestion des ports qui a été en quelque sorte dédoublé en une Agence Nationale des Ports chargée de la gestion du service public portuaire et d'autre part une Société d'exploitation des ports responsable des activités commerciales du transport maritime qui se développent sur les emprises du domaine public portuaire.

Mais parmi ces organismes il en est qui nous concernent principalement ; il s'agit en effet de faire une place tout à fait particulière aux Agences de développement territorial qui ont été créées ces dernières années sous forme d'établissements publics territoriaux : Agence de développement des provinces du Nord (2003), Agence pour la promotion et le développement Economique et Social de la Préfecture et des Provinces de la Région Orientale (2006), enfin Agence de développement des provinces du sud du Royaume (2002).

Le statut de ces agences est intéressant car elles sont placées sous la tutelle du Premier ministre ce qui montre combien leur rôle de coordination, d'entraînement et de dynamisation des initiatives des divers acteurs du développement est fondamental.

Ces agences ont été créées dans des régions qui connaissent un retard de développement qu'il est important de combler pour assurer un équilibre socio économique du territoire ; en outre s'agissant des provinces du sud s'ajoute à cela un enjeu politique fondamental : le rattrapage du développement économique et social des provinces du sud est en effet le complément du volet politique du projet de statut d'autonomie de ces provinces qui a pour but de trouver une issue à l'impasse dans laquelle se trouve le problème posé par l'Algérie et le Polisario à propos de leur récupération il y a plus de trente ans !

Ces agences ont donc une mission très largement définie ; elles doivent assurer les études nécessaires à la préparation de projets spécifiques ou de programmes destinés à orienter et accompagner les actions des différents acteurs du développement au premier rang desquels se trouvent les collectivités locales et les services déconcentrés des administrations de l'Etat.

Leur action s'inscrit tout naturellement dans la mise en œuvre de «l'Initiative Nationale pour le Développement Humain» (INDH) comme le soulignait Sa Majesté le Roi dans son discours prononcé à Tanger le 30 juillet 2007 à l'occasion de la fête du trône :

«Nous sommes résolus à consolider les processus de déconcentration et de régionalisation...». Et le 12 octobre suivant lors de l'ouverture de la 8^{ème} session du Parlement il insistait sur cette nécessité car «la mise en œuvre optimale de ces chantiers de développement (ceux de l'INDH) passe nécessairement par la régionalisation avancée et la déconcentration administrative, lesquelles représentent, pensons-Nous, l'épine dorsale d'un Etat moderne».

Lors du colloque organisé à Marrakech en octobre 2007 par le Ministère de l'intérieur, direction de la formation des cadres administratifs, en coopération avec la Fondation Hans Seidel, le Directeur général de l'Agence pour la promotion et le Développement Economique et Social de la Préfecture et des Provinces de la Région Orientale a présenté une communication intitulée : «L'Agence de l'oriental acteur stratégique de la gouvernance et du développement territorial». L'Agence conduit son action sur la base de deux principes qui sont «la transversalité» et le partenariat avec les divers acteurs du développement notamment les collectivités locales mais aussi les représentants des Administrations de l'Etat et naturellement le wali et les gouverneurs.

Ces principes sont d'ailleurs ceux-là même que ces derniers doivent mettre au cœur de l'exercice de leurs fonctions.

VIABILITE DU PROJET

Quant aux agences, elles n'exercent pas une fonction d'autorité : elles ne décrètent pas programmes et projets ; ce sont des organismes «chefs de file» entraînant avec eux tous les acteurs concernés par une politique de développement territorial fondée sur les potentialités reconnues du territoire de la région et sur la participation consciente de tous les acteurs du développement que ce soit à la conception des projets et des programmes, à la mobilisation des ressources nécessaires ou à leur mise en œuvre. Coordination, coopération et participation sont les maîtres mots de l'action de ces agences qui mettent en relation les services de l'Etat spécialement les services déconcentrés, les collectivités locales, les entreprises privées, et les grands organismes privés ou publics d'intervention ou de gestion.

L'agence tente d'assurer la «mise en cohérence du développement territorial» ; elle le fait «comme l'a souhaité le législateur en tant que véritable structure exécutive à vocation transversale et globale au service du développement territorial dont l'autorité est tirée de la qualité de son action et du partenariat qu'elle met en place plutôt que d'une attitude de tutelle envers les autres acteurs territoriaux» (Mohamed Mbarki, communication au colloque de Marrakech précité).

Et cela nous conduit tout naturellement à nous pencher vers la deuxième dimension fondamentale de la gouvernance dans l'administration territoriale, la décentralisation qui est étroitement liée à la déconcentration.

II. LA DECENTRALISATION : DEUXIEME CONDITION D'UNE BONNE GOUVERNANCE DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE

Aujourd'hui la décentralisation atteint l'âge de la maturité même si toutes les collectivités locales ne se trouvent pas obligatoirement au même niveau de développement que ce soit pour des raisons institutionnelles ou surtout pour des raisons humaines.

Mais il est certain que toutes doivent contribuer à l'amélioration de la gestion des affaires locales grâce à une amélioration de la gouvernance.

Les régions, provinces et préfectures ainsi que les communes urbaines et rurales constituent un maillage très serré du territoire et donc de la population qui souffre cependant de diverses insuffisances : sous équipement, sous administration, insuffisances des ressources, enchevêtrement des compétences, etc.

C'est la raison pour laquelle ces collectivités doivent engager entre elles une concertation fondée sur la complémentarité de leurs intérêts et la nécessité de mobiliser leurs moyens pour permettre la réalisation d'opérations d'intérêt commun.

Les statuts des diverses collectivités permettent ces rapprochements selon des formules juridiques variables mais qui reposent toutes sur la concertation et la convention.

Le Souverain a lui-même incité les élus «à s'orienter vers un système permettant d'ouvrir la voie à des initiatives fondées sur une approche contractuelle et participative associant l'Etat et les villes, et favorisant l'adhésion des divers acteurs politiques,

économiques et sociaux, ainsi que la participation des citoyens aux différentes phases d'exécution des programmes locaux²».

L'Etat est donc favorable à une telle démarche que recommandent d'ailleurs les auteurs du Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT) ; pour ces derniers les relations de l'Etat et des collectivités locales, de même que les relations des diverses collectivités entre elles doivent emprunter la démarche contractuelle qui peut seule permettre d'organiser rationnellement leur action «en introduisant un lien sans lequel rien ne pourrait fonctionner».

Toutefois si la décentralisation concerne l'ensemble des collectivités locales il ne faut pas oublier que la collectivité la plus proche du citoyen c'est la collectivité communale comme le rappelait le Souverain lors de l'ouverture des Rencontres nationales des collectivités locales à Agadir en décembre 2006. Et c'est pourquoi la bonne gouvernance communale revêt une importance exceptionnelle pour la population.

La commune est proche du citoyen à deux égards ; elle l'est tout d'abord en raison du fait que ses organes sont directement élus par les habitants de la commune, mais elle l'est aussi du fait que ses compétences touchent directement la vie quotidienne de ces électeurs qui sont précisément les habitants; et pour s'en convaincre il suffit de se reporter aux dispositions de la charte de 2002 qui énumère ces compétences.

On peut en outre faire valoir que la commune se trouve au point d'intersection des compétences locales et des politiques de l'Etat

² Discours Royal à l'occasion de la Rencontre Nationale des Collectivités Locales à Agadir-12 décembre 2006.

qui ont une application locale : politique de la montagne, lutte contre la désertification, protection du patrimoine architectural rural et urbain, protection de l'environnement et du développement durable, politique de développement social, lutte contre l'habitat insalubre et contre les bidonvilles, etc. Dans tous ces cas la commune est le partenaire naturel de l'Etat.

C'est par ailleurs la politique de proximité qui justifie pleinement les transferts de compétences opérés par l'Etat au profit des communes en ce qui concerne la responsabilité de l'implantation locale d'un certain nombre d'équipements dans le domaine de la santé ou de l'enseignement de base ; et il ne faut pas oublier le fait qu'au titre d'un rattrapage de la bonne gouvernance qu'il avait eu tendance à négliger par le passé, l'Etat a mis en place des programmes pluriannuels destinés à apporter au monde rural, resté à l'écart de la modernité, les équipements dont il était dépourvu : réseau routier, adduction d'eau et électrification qui permettent «le désenclavement» matériel mais aussi social de nombreuses communes rurales et des douars qui les composent.

La bonne gouvernance justifie pleinement ces transferts qui ont une double finalité : adapter les décisions d'implantation des équipements aux conditions locales de leur utilisation et responsabiliser leurs utilisateurs en les associant aux décisions relatives à leur implantation ce qui ne peut que les inciter à participer à leur gestion et à leur entretien.

La bonne gouvernance suppose en effet que les élus et la population travaillent en quelque sorte en symbiose. Et il en est de même des relations qui doivent s'établir entre les élus locaux des divers niveaux et les représentants de l'Etat.

La charte communale de 2002 qui a réuni la ville est soutenue par la volonté du législateur de faire en sorte que dans les grandes communes urbaines (plus de 500 000 habitants) le Conseil de la ville assume les grandes fonctions structurantes de l'agglomération tout en mettant en place des conseils d'arrondissement capables d'assurer de façon efficace les fonctions de proximité destinées à la satisfaction des besoins quotidiens de la population.

Sans doute ce mécanisme institutionnel pêche encore par certaines insuffisances ; l'une résulte de l'imprécision ou de l'ambiguïté de certaines dispositions de la loi communale relatives aux rapports entre les institutions de la ville et celles des arrondissements spécialement entre le président de la ville et les présidents des arrondissements ; à ces insuffisances textuelles il peut aisément être porté remède par une modification appropriée et limitée de la loi.

La seconde nous paraît en revanche beaucoup plus grave car elle est hors d'atteinte d'une quelconque réforme des textes ; elle résulte en effet de considérations personnelles et de comportements fondés sur une volonté de puissance qui dénotent une incapacité des hommes à jouer le jeu des institutions et du service public ; la querelle qui à l'automne 2007 a opposé le président du Conseil de la ville de Rabat et les présidents des arrondissements illustre de façon caricaturale cette incapacité. Ces querelles discréditent ceux qui en sont les protagonistes et ne concernent absolument pas les textes.

Il faut être bien conscient de cette réalité afin de ne pas se tromper de cible : ce qui importe à la bonne gouvernance c'est de rapprocher celui qui prend la décision ou qui y participe, du terrain

où se trouve le destinataire de cette décision ; c'est pourquoi il faut s'inspirer du système mis en place dans les agglomérations de plus de 500 000 habitants pour doter toutes les communes urbaines de plus de 100 000 habitants d'un mécanisme permettant de rapprocher les élus des habitants ; dans des communes urbaines de cette taille il est en effet impossible aux élus de gérer la multiplicité des problèmes concrets que rencontre la population sans disposer de relais au sein de celle-ci. Il n'est donc pas irréaliste d'imaginer la création d'entités représentatives des habitants des quartiers qui constituent l'armature de la ville et qui seraient en mesure d'être les partenaires des élus membres du conseil communal. C'est d'ailleurs cette idée qui explique que dans les quatorze villes dotées d'arrondissements, l'article 101 de la charte communale dispose que «le conseil d'arrondissement participe à la mobilisation sociale, à l'encouragement du mouvement associatif et à l'initiation de projets de type participatif».

C'est seulement de cette manière que les élus pourront trouver au sein de la population les relais qui leur permettront de mieux appréhender les besoins de leurs administrés, de faire en sorte que leurs décisions soient mieux adaptées aux besoins à satisfaire et que la légitimité de celles-ci en sorte renforcée.

On voit clairement dans ce cas le lien qui s'établit entre l'organisation rationnelle de l'exercice des compétences locales et la bonne gouvernance.

Mais aujourd'hui cette intermédiation nécessaire entre le centre de décision de la commune, présidents des conseils de ville et d'arrondissement, et la population urbaine bute sur un obstacle de taille : l'absence de personnel formé au travail social qui puisse

engager les élus et les habitants dans ce processus de rapprochement. Toutefois il est vrai que des efforts en ce sens ont été effectués notamment par l'Agence de Développement Social (ADS) qui assure une action de formation au profit de personnels spécialisés dans ce que l'on appelle la maîtrise d'oeuvre sociale capable d'apporter aide et conseils aux personnels communaux et au-delà, aux responsables associatifs des quartiers.

Une telle politique de formation des personnels communaux ne peut qu'être bénéfique pour la bonne gouvernance communale et donc pour les populations concernées.

C'est même la meilleure manière de contribuer à l'enracinement de la décentralisation grâce à l'aptitude des élus à travailler en interaction avec les représentants de la population communale. Les élus doivent donc prendre en main leurs responsabilités afin de faire vivre réellement cette «démocratie de proximité» qui ne doit pas rester au niveau du slogan mais qui doit acquérir une dimension concrète adaptée à la nature des problèmes locaux.

Ceci est d'autant plus important que le bouleversement démographique que le Maroc connaît depuis plus de trente ans a entraîné une «sur-urbanisation» du fait d'un exode rural persistant largement responsable de la dégradation du milieu bâti (médiinas), de la prolifération de l'habitat insalubre, des quartiers non réglementaires et des bidonvilles que les autorités tentent de résorber avec le maximum de moyens.

Les tensions qui en résultent dans toutes les communes urbaines ne pourront être surmontées que par une politique d'intégration sociale de ces populations; la réussite de cette politique suppose que l'on parvienne à transformer ces populations qui sont trop

VIABILITE DU PROJET

souvent les bénéficiaires plus ou moins passifs d'une assistance de la part des pouvoirs publics nationaux ou locaux, en sujets conscients et actifs prenant en charge cette politique d'intégration urbaine avec l'aide des élus et des services publics nationaux et locaux. Et c'est notamment l'enjeu de la réussite de la politique de lutte contre l'habitat insalubre qui implique une étroite coopération entre les services centraux et déconcentrés de l'Etat, les organismes d'intervention ou d'accompagnement tels Al Omrane, les réseaux de distribution ou l'Agence de Développement Social, les représentants locaux du ministère de l'intérieur et naturellement les responsables des collectivités locales et par leur intermédiaire la population des quartiers concernés ; le bon fonctionnement de cette coopération peut parfaitement illustrer à propos d'un exemple limité mais significatif l'objectif que l'on doit atteindre en matière de bonne gouvernance de l'administration territoriale.

LE ROI, COMMANDEUR DES CROYANTS : SENS ET PORTEE POLITICO-RELIGIEUSE

ABDALLAH HARSI
PROFESSEUR A LA FACULTE DE DROIT DE FES

INTRODUCTION

Le titre de Commandeur des croyants (Amir al-Mouminine), consacré par la constitution marocaine, correspond à la fonction de calife (successeur du Prophète), Chef de l'Etat musulman. Sans précédent dans l'histoire, le califat, qui a été créé par les premiers musulmans juste après la mort du Prophète, a fonctionné et a survécu aux vicissitudes de l'histoire jusqu'à sa disparition officielle en 1924 en Turquie. Le Maroc, qui a échappé à l'occupation ottomane, a gardé entièrement intacte sa tradition en matière de gouvernement, fondée sur les règles de droit public musulman.

Le califat est le cadre politique de l'exercice par le commandeur des croyants de ses pouvoirs. Selon l'éminent jurisconsulte Mawerdi, le califat a pour objet «la sauvegarde de la religion et l'administration des intérêts terrestres»³ à la place du Prophète. Ibn

³ Mawerdi (Abou-l-Hassan El), *Les statuts gouvernementaux ou règles de droit public et administratif*, traduits et annotés par FAGNAN (E.), Beyrouth, Ed. du patrimoine arabe et islamique, 1982, p. 5. Auteur chaféite du IVème -Vème siècle de l'Hégire (374-450 H./974-1058 ap. J.-C.), il est le seul à avoir écrit un traité réservé presque entièrement au droit public musulman..

Khaldoun reprend cette définition sous une autre forme. Selon lui, si le calife est le successeur du Prophète, le califat est la fonction qui «consiste à diriger les gens selon la loi divine afin d'assurer leur bonheur en ce monde et dans l'autre». De plus, ajoute Ibn Khaldun, le but du califat est de «protéger la loi et gouverner le monde», c'est-à-dire de gérer en même temps les affaires spirituelles et temporelles des croyants à la place et lieu du Prophète. C'est ainsi que la première forme de gouvernement dans l'Islam fut le califat.

De même, au Maroc, la commanderie des croyants est le résultat d'une longue évolution qui a commencé avec la fondation de la dynastie Idrisside, en l'an 788, au Maghreb extrême (Maroc actuel). Un bref aperçu historique est nécessaire pour comprendre l'évolution de cette institution.

Le premier chef de la communauté musulmane à avoir été appelé commandeur des croyants est Umar Ibn Al-Khattab, deuxième calife après Abu Bakr. Le terme «Amir» (commandeur), qui signifie aussi «prince», était attribué aux chefs des expéditions militaires. Ce qui a poussé certains auteurs contemporains à dire que l'usage d'un tel titre met en relief la nature temporelle de la fonction du calife. Au Maghreb (occident musulman), le premier titre honorifique porté par le prince almoravide Ibn Tachfine (452-499 hég./ 1060- 1106 J.-C.) est celui d'Amir Al –Mousslimine (commandeur des musulmans), qui est inférieur au titre califal d'Amir al Mouminine. Cela signifie que le prince maghrébin reconnaît l'autorité spirituelle du calife d'Orient, qui est le calife de tous les musulmans, et porte de ce fait le titre d'Amir al Mouminine.

Le premier souverain Maghrébin à avoir porté le titre de commandeur des croyants est l'almoade Abd al-Mumin (524-558 Hég./ 1130-1163), se mettant ainsi à égalité avec le calife d'Orient, et devenant lui-même calife des musulmans Maghrébins. Le même titre est porté par les successeurs d'Abd al-Mumin. Les Mérinides, qui ont succédé aux almohades, se contentent de l'appellation Amir al-Mousslimine. Par la suite, c'est l'appellation de Sultan qui devient prédominante au Maroc et ce jusqu'à la veille du protectorat.

Après l'Indépendance, une constitution écrite a été promulguée. Mais la tradition marocaine en matière d'exercice de pouvoir, demeurée entière, a été intégrée dans le système constitutionnel moderne par le biais de l'article 19, dont les termes sont comme suit : *«le Roi, Amir Al Mouminine, Représentant Suprême de la Nation, Symbole de son unité, Garant de la pérennité et de la continuité de l'Etat, veille au respect de l'Islam et de la Constitution. Il est le protecteur des droits et libertés des citoyens, groupes sociaux et collectivités. Il garantit l'indépendance de la Nation et l'intégrité territoriale du Royaume dans ses frontières authentiques»*. Le sultan marocain porte désormais le titre de Roi au lieu de sultan ; et le titre de «commandeur des croyants» est expressément consacré. En vérité, les termes de l'article 19 ne rendent pas compte de toute la portée de la qualité du roi commandeur des croyants. D'autres articles de la constitution doivent être pris en considération. Par ailleurs, certaines règles de droit public musulman sont restées non écrites, mais sont toujours appliquées.

Seule l'analyse combinée de la théorie politico-juridique musulmane, et des dispositions constitutionnelles elles-mêmes, permet de saisir le sens et les conséquences politiques et religieuses

de l'institution de la commanderie des croyants. Plus précisément, l'objet de cet article est de montrer, eu égard à toutes ces données, le sens du statut du Roi commandeur des croyants, ainsi que la portée de ce statut sur les plans politique et religieux. C'est ainsi que nous examinerons d'abord les fondements du statut du Roi en tant que commandeur des croyants (I). Nous verrons ensuite le contenu de ces pouvoirs sur le plan politique et religieux (II), le tout en se référant à la fois à la théorie originelle qui fonde ce statut et à la constitution.

I. LES FONDEMENTS DES POUVOIRS DU ROI, COMMANDEUR DES CROYANTS

Le Roi, commandeur des croyants, hérite son statut directement de l'institution du califat, forme achevée du pouvoir politique, créée et pratiquée par les musulmans jusqu'à la dislocation de l'Empire. Certes, le califat n'a pas toujours fonctionné conformément à l'idéal que s'en faisaient ou s'en font encore les musulmans. Mais d'éminents jurisconsultes, inspirés par les principes généraux de l'Islam et par la pratique politique, l'ont théorisé et circonscrit dans un cadre juridique dominé par les idées de légalité, de responsabilité, de justice et d'intérêt général. Deux questions majeures doivent être examinées à ce niveau : le lien politico-juridique qui fonde l'exercice par le commandeur des croyants de ses pouvoirs (A), l'organisation de ces pouvoirs mêmes au sein de la Cité musulmane (B).

A. LA NATURE CONTRACTUELLE DES RAPPORTS ENTRE LE GOUVERNANT ET LES GOUVERNÉS : LA BAYÂA

La question posée est la suivante : d'où vient le pouvoir du commandeur des croyants au sein de la Cité, et quel est le cadre politico-juridique de l'exercice de ce pouvoir ?

Les penseurs musulmans ont établi le mode d'exercice du pouvoir à partir des précédents historiques qui ont eu lieu au début de l'Islam. Le Prophète étant mort sans régler la question de sa succession, c'est ce que les premiers musulmans ont pratiqué après lui, c'est-dire leur accord unanime (ijmaâ), qui fait loi. Le principe de la désignation du successeur par le calife prédécesseur a constitué la règle. En outre, l'exercice de ce pouvoir est conditionné par la conclusion d'un contrat, dit la bayâa ou serment d'allégeance, entre le commandeur des croyants et les représentants qualifiés de la nation.

Ibn Khaldun définit la bayâa en ces termes : «Le serment d'allégeance (bayâa) consiste à rendre hommage d'obéissance. La personne qui le prête passe une sorte de contrat avec son émir, auquel elle confie le gouvernement de ses affaires et de celles des musulmans, elle s'engage à reconnaître son autorité et exécuter toutes ses instructions». Le mot trouve son origine dans la poignée de main qui, dans les anciennes coutumes arabes, symbolise la conclusion d'un accord entre deux personnes. C'est ce même geste qui est utilisé pour élire les califes. Les premières bayâas qui ont eu lieu dans l'Islam sont celles qui ont été faites au Prophète, et par lesquelles les premiers musulmans reconnurent son autorité.

Au Maroc, et jusqu'à la veille du Protectorat français de 1912, la bayâa se fait par écrit, puis elle est signée par les représentants de

la communauté («électeurs») devant les témoins qualifiés (adouls, notaires de droit musulman) qui signent à leur tour l'acte de la bayâa, comme dans le cas d'un contrat de mariage⁴. Actuellement, la bayâa du Roi est lue publiquement en séance solennelle, puis signée par les plus hautes autorités de l'Etat, le tout en complément à l'accession du monarque au trône par voie héréditaire, laquelle est réglée par la constitution. Une nouveauté introduite dès l'époque Umayyade, celle du «renouvellement de la bayâa» a reçu et reçoit toujours application au Maroc sous une forme originale. Chaque année, à l'occasion de la fête du Trône, les représentants des différentes provinces renouvellent leur allégeance au chef de l'Etat.

La bayâa est ainsi un contrat qui, bien que s'apparentant formellement à un contrat ordinaire, diffère beaucoup des contrats de droit privé par son contenu. La bayâa a un *caractère déclaratoire*. Elle consiste soit à adhérer à une religion (bayâa faite au Prophète) ou à une doctrine (bayâa faite à Ibn Toumert, fondateur de la dynastie almohade, par exemple) et à reconnaître l'autorité de celui qui l'enseigne ; soit à reconnaître l'autorité préétablie d'une personne : tel est le cas de la bayâa faite à un candidat dont le titre de succession était assuré par une désignation par testament de son prédécesseur. Cela a été le cas lorsque Feu Mohammed V, Sultan du Maroc, en qualité d'Imam, avait désigné comme héritier, son fils Moulay Hassan, en 1957.

Le serment d'allégeance produit des effets juridiques précis. Bien qu'étant faite par un nombre limité de personnes, les «électeurs», la bayâa engage toute la communauté que ces électeurs sont censés représenter. Les deux parties, Commandeur des croyants et

⁴ Laroui (A), *Les Origines Sociales et Culturelles du Nationalisme Marocain (1830-1912)*, Maspéro, Paris, 1977, pp. 73-74.

Communauté sont liés. Du point de vue de la Communauté, celle-ci se trouve définitivement liée par le choix de ses représentants. Elle doit obéissance au chef de l'Etat. Du point de vue du Calife, l'effet de la bayâa est personnel et viager. Il n'existe pas de bayâa faite pour une durée indéterminée. Ce caractère personnel et permanent de la bayâa explique les qualités attribuées au Roi par l'article 19 de la Constitution : «Représentant suprême de la Nation, Symbole de son unité, Garant de la pérennité de l'Etat». En outre, la bayâa crée pour lui diverses obligations, qui sont également ses attributions. Nous y reviendrons dans la 2^{ème} partie de cette étude.

B. LE STATUT DU COMMANDEUR DES CROYANTS ET L'ORGANISATION DES POUVOIRS

Pour bien comprendre la place du commandeur des croyants vis-à-vis des autres pouvoirs au sein de l'Etat, il est indispensable de rappeler les doctrines développées à ce sujet par les auteurs musulmans classiques. L'esquisse d'une théorie des trois pouvoirs en droit musulman a été posée pour la première fois par le jurisconsulte Izou-ddine Abdelaziz Ibn Abdassalam (VII^{ème} siècle de l'Hégire) dans son ouvrage intitulé «Les règles de droit posées dans l'intérêt des gens». Dans son ouvrage *Précis de distinction entre les fatwas et décisions judiciaires et les actes des juges et ceux de l'Imam*, le jurisconsulte Al Qarafi (VIII^{ème} siècle de l'Hégire), disciple d'Ibn Abdassalam qu'il a eu comme maître, reprend cette problématique de distinction des actes juridiques, sur la base de la qualité selon laquelle ils ont été pris, et opère leur qualification.

Même s'il n'apparaît pas que ces auteurs établissent consciemment une théorie politique relative à la détention et à l'exercice du

pouvoir dans l'Etat, il n'en résulte pas moins de leurs propos une véritable théorie des trois pouvoirs qu'il convient de préciser. Chaque catégorie d'actes constitue un pouvoir juridique distinct pour déterminer qui, dans l'Etat musulman qui s'est construit après la mort du Prophète, peut l'exercer, et dans quelles conditions.

1. LE POUVOIR LEGISLATIF

Le pouvoir législatif originel appartient à Dieu et à son Prophète agissant en tant que tel, c'est-à-dire en tant que messenger. Des lois impératives découlent donc du Coran et de la Sunna (comportement exemplaire du Prophète), et concernent largement, en matière juridique, le domaine du droit privé. Il existe un autre pouvoir législatif dit dérivé, et qui consiste à légiférer pour toutes les situations non réglées par le Coran et par le Prophète. Ce pouvoir, issu de l'ijtihad (effort de réflexion) des juristes peut être exercé par eux et par le chef de l'Etat pour résoudre les nouveaux problèmes de la société musulmane, qu'ils relèvent du droit public ou du droit privé. Actuellement, ce genre de règles, appelées lois, est pris par des assemblées élues dans la plupart des pays musulmans. Ce qui n'empêche pas que certaines règles législatives relevant du droit musulman soient préparées directement sous l'autorité du roi, avant d'être soumises pour vote au parlement (cas de la procédure suivie pour l'édiction du Code de la famille). En outre, le Roi, commandeur des croyants, a l'obligation de maintenir et de protéger la loi religieuse.

2. LA JUDICATURE

Il s'agit du pouvoir d'arbitrer et de trancher des litiges. Il a été exercé par le Prophète, non pas en cette qualité, mais parce que les membres de la communauté, qui lui faisaient confiance et le prenaient comme guide, venaient lui soumettre leurs différends.

Mais les décisions prises par lui sont liées aux cas soumis, et leurs effets limités à eux. Les successeurs du Prophète ont exercé ce pouvoir parce qu'ils ont considéré qu'il fait partie naturellement des fonctions du chef de la Communauté. Mais en pratique, la fonction de juger est déléguée à des juges (qadis) qui l'exercent juridiquement par délégation du commandeur des croyants.

La Constitution marocaine a repris la règle de droit musulman selon laquelle c'est le chef de l'Etat qui détient en principe le pouvoir de rendre et d'exécuter les jugements. Ainsi, l'article 83 de la Constitution marocaine dispose : «Les jugements sont rendus et exécutés au nom du Roi». En pratique, la fonction judiciaire est exercée par les magistrats, par délégation du Souverain qui les nomme par dahir (article 84 de la Constitution). La Cour Suprême a confirmé cette règle dans un arrêt célèbre, en disant notamment : «Attendu que la fonction judiciaire fait partie de l'ensemble des attributions qui relèvent en premier lieu du Commandeur des croyants, que le juge exerce ladite fonction par simple délégation, que les jugements sont prononcés et exécutés au nom de Sa Majesté conformément à l'article 83 de la Constitution dans le cadre de la compétence définie par la loi» (C.S.A., 20 mars 1970, *Société propriété Agricole Abdelaziz*). Par ailleurs, dans le discours d'ouverture de l'année judiciaire 1971, le Premier Président de la Cour Suprême a confirmé l'ensemble de ces idées, et en se référant directement et de manière expresse aux «Statuts gouvernementaux» de Mawerdi.

3. L'IMAMAT, OU CHEFFERIE POLITIQUE

Elle correspond à l'exercice du pouvoir exécutif qui consiste à tracer la politique générale et administrer les affaires publiques. Si le prophète a exercé cette fonction, c'est parce qu'il y était amené

en raison du fait qu'il se trouvait à la tête d'une communauté dont il devait gérer les affaires d'intérêt général. Elle ne fait pas partie de sa qualité de Prophète ou de messenger. Ses successeurs ont hérité de lui cette fonction purement politique. Cette qualité donne au Roi une place prééminente au niveau de l'Exécutif.

L'ensemble de ces idées définit le statut du roi, commandeur des croyants, tel qu'il est consacré par la constitution, notamment son article 19.

II. LES COMPÉTENCES POLITIQUES ET RELIGIEUSES DU ROI, COMMANDEUR DES CROYANTS

Le titre de Roi commandeur des croyants, inscrit dans la constitution détermine l'architecture générale de la répartition et de l'exercice des pouvoirs dans le système politique marocain. Il emporte des conséquences précises quant aux pouvoirs du Roi, s'inspirant directement de la doctrine politique musulmane, particulièrement celle de Mawerdi. Les pouvoirs dont dispose le Commandeur des croyants, en vertu de la bayâa, lui sont reconnus à titre personnel. Il doit les exercer lui-même. A cet égard, Mawerdi énumère dix devoirs qui incombent au chef de l'Etat, et qui sont aussi ses attributions : 1° Préserver la religion selon ses fondements établis et l'accord unanime de la communauté ; 2° Faire appliquer les jugements entre parties en litige ; 3° Défendre le territoire afin que les gens puissent s'occuper de leurs commerces et voyager en toute sécurité ; 4° Appliquer les peines légales ; 5° Fortifier les places frontières par les armes et la force adéquates ; 6° Guerroyer (faire le jihad) contre ceux qui, après avoir été appelés à l'Islam, se sont montrés récalcitrants ; 7° Percevoir le fay' («aubaine») et les aumônes selon les prescriptions de la loi ; 8° Fixer les soldes (des fonctionnaires) et les différentes dépenses du trésor ; 9° Désigner

les agents compétents et intègres ; 10° S'occuper personnellement des affaires publiques.

Examinons à la lumière de ces idées, les dispositions constitutionnelles marocaines.

A. LES COMPÉTENCES POLITIQUES ET ADMINISTRATIVES

Elles sont principalement au nombre de trois :

1. LA DIRECTION DE L'EXÉCUTIF

Le roi dirige le pouvoir exécutif. C'est le sens de l'expression de Mawerdi selon laquelle le commandeur des croyants doit «s'occuper personnellement des affaires publiques». Cette fonction a été mise en relief par le concept de «monarchie exécutive» développé par le roi en début de règne dans l'un de ses discours. Il s'agit pour le Roi de s'impliquer personnellement et au quotidien dans la direction des affaires publiques.

Sur le plan institutionnel, le Roi occupe une place centrale à l'égard du pouvoir exécutif, composé par le premier ministre et les ministres. L'exercice par le Roi et le Premier ministre de leurs compétences administratives est fixé principalement par la constitution.

En effet, le Roi préside le Conseil des ministres (article 25), instance importante dans laquelle sont prises les décisions majeures, en particulier les décrets réglementaires, qui doivent recevoir l'aval du Roi. Mais il ne signe pas les décrets : cette compétence relève du Premier ministre.

Ensuite, le Roi peut adresser au Premier Ministre des «lettres royales» par lesquelles il décide l'édiction de certaines mesures administratives et demande au Premier ministre de les concrétiser en préparant les textes réglementaires nécessaires, et peut même fixer un délai pour leur publication au Bulletin Officiel. S'il s'agit de décrets réglementaires, ils sont obligatoirement examinés en Conseil des ministres (article 66).

2. LA DÉFENSE DU TERRITOIRE

Le Roi, commandeur des croyants, a l'obligation d'assurer la défense du territoire, pour faire respecter ses frontières, et garantir la libre circulation des hommes et des biens. Cette obligation de défendre le territoire de la Communauté est élevée au niveau de règle constitutionnelle au Maroc. L'article 19 de la Constitution marocaine dispose que : «Le Roi, Amir Al Mouminine, (...) garantit l'indépendance de la Nation et l'intégrité territoriale du Royaume dans ses frontières authentiques». Sachant bien que c'est là l'un de ses devoirs en tant qu'Amir al Mouminine, le Roi a pris l'engagement, lors de la bayâa de Ouad ad-dahab en 1979, d'assurer la prospérité et surtout la sécurité des citoyens qui lui ont prêté serment d'allégeance, en les défendant.

En complément aux dispositions de l'article 19, l'article 30 de la constitution attribue au Roi la qualité de chef suprême des Forces armées royales. Lors de la suppression du Ministère de la défense nationale en 1972, le Roi a exercé directement les attributions de ce ministère. Cependant, depuis 1973, ces attributions sont régulièrement déléguées par le Roi au Premier ministre, de façon permanente et générale. Auprès du Premier ministre, est normalement délégué un ministre chargé de l'Administration de la Défense nationale.

3. LE POUVOIR DE NOMINATION

Conformément à la conception de la commanderie des croyants, le pouvoir de nomination appartient exclusivement au Chef de l'Etat. La constitution consacre cette règle.

En sa qualité de chef de l'Etat, le Roi nomme tout d'abord le premier ministre et les ministres, qui sont responsables devant lui (article 24 et 60 de la constitution). Il nomme aussi aux emplois civils et militaires, et peut d'ailleurs déléguer (article 30). Ces nominations sont discrétionnaires et sont faites par des dahirs personnels, c'est-à-dire des dahirs non délibérés en conseil des ministres. Le Roi nomme également les magistrats sur proposition du conseil supérieur de la magistrature (article 33).

Les dahirs de nominations doivent, selon l'article 29 (alinéa 2) de la constitution, être contresignés par le Premier ministre. Sont cependant soustraits au contreseing du premier ministre, les dahirs relatifs à :

- ❖ La nomination de 10 membres du conseil de Régence (article 21 al. 2).
- ❖ La nomination du Premier ministre et à la révocation des autres membres du gouvernement ou du gouvernement dans son ensemble (article 24 c, al. 1, 3 et 4).
- ❖ La déclaration de l'état d'exception (article 35).
- ❖ La soumission d'un projet ou d'une proposition de loi au référendum populaire (article 69).
- ❖ La dissolution des Chambres du Parlement ou l'une d'elles seulement (article 71).
- ❖ La nomination de 6 membres au Conseil Constitutionnel (article 79).
- ❖ La nomination des magistrats (article 84).

- ❖ La nomination du président de la Haute Cour (article 91).
- ❖ La soumission des projets et propositions de révision de la constitution au référendum (article 105).

Ces exceptions sont prévues par le même article 29, al.2 de la constitution.

B. LES COMPÉTENCES RELIGIEUSES DU ROI

Il s'agit en particulier des compétences suivantes :

1. LE MAINTIEN ET LA PROPAGATION DE LA RELIGION

Tout d'abord, en vertu de l'article 19 de la constitution, le Roi, commandeur des croyants, «veille au respect de l'Islam». C'est ainsi que l'organisation et les attributions du ministère des Habous et des affaires islamiques sont définies par dahir et non par décret comme il est de règle pour les autres départements ministériels. Ensuite, c'est en cette qualité de Commandeur des croyants que le Roi est amené à créer diverses institutions (notamment les Conseils Îlmis), et à prendre les mesures nécessaires pour la sauvegarde de l'unité du culte et de la doctrine dans le cadre du Coran et de la Sunna.

2. LA DIRECTION DE LA PRIÈRE

Selon Ibn Khaldun, c'est la plus haute de toutes les charges. En effet, les Compagnons ont choisi Abu Bakr comme Calife parce qu'ils ont vu le Prophète, avant de mourir, le désigner pour diriger la prière collective. Les affaires spirituelles sont pour eux supérieures aux affaires temporelles.

En vérité, la direction de la prière appartient au chef de l'Etat. En pratique, elle est déléguée à des imams. En droit public musulman, la khutba (sermon) faite à l'occasion de la prière du Vendredi est dite au nom du commandeur des croyants. Ce qui constitue une reconnaissance supplémentaire de son autorité, notamment en tant que chef spirituel.

3. LA DIRECTION DU PÈLERINAGE

C'est une charge administrative qui confère un pouvoir de direction et d'organisation. Le devoir du Calife ici est de faciliter l'accomplissement de ce rite par les musulmans, en désignant des personnes aptes à diriger et aider les pèlerins.

Au Maroc, dans le passé, les pèlerins faisaient le voyage vers la Mecque par caravane, dite caravane du pèlerinage (Rakb el Haj). Le nombre important des pèlerins avait exigé l'intervention de l'Etat pour organiser le voyage; la fonction d'intendant de la Caravane fut instituée. Le responsable, désigné par le Souverain pour diriger le cortège, devait avoir une bonne connaissance de l'itinéraire et être d'excellente moralité. Le dahir de sa nomination mentionnait ses attributions. Actuellement, une délégation marocaine officielle est envoyée chaque année à la Mecque par le Roi, pour prendre soin des pèlerins marocains; ce qui montre, encore une fois, la persistance et la pérennité de la tradition islamique au Maroc.

CONCLUSION

Comme on peut le constater, la qualité de commandeur des croyants n'est pas synonyme de concentration du pouvoir, ou de système de pouvoir personnel. C'est une institution qui joue un rôle unificateur et fédérateur, sans pour cela empêcher les autres organes de l'Etat d'exercer leurs compétences exécutives ou législatives. Ce qu'il faut bien comprendre à ce propos, c'est qu'en droit musulman, le domaine du droit public est celui qui se prête le plus à l'innovation et à l'adaptation. C'est pour cela que la commanderie des croyants n'empêche pas, et ne peut empêcher a priori et par principe, l'application d'un système de séparation des pouvoirs sur la base des principes démocratiques reconnus universellement.

UNE LECTURE PROSPECTIVE DES COMPETENCES DIPLOMATIQUES DE LA REGION AUTONOME DU SAHARA

SAID SADDIKI

PROFESSEUR A L'UNIVERSITE SIDI MOHAMMED BEN ABDELLAH DE FES

Si les différentes définitions traditionnelles des notions de diplomatie et de politique extérieure font référence à la responsabilité exclusive de l'Etat national dans ce domaine, les transformations mondiales de plus en plus rapides vécues durant les dernières décennies ont fait apparaître, à côté des Etats-nations, de nouveaux acteurs diplomatiques. Leur influence sur la diplomatie mondiale est notable, notamment dans certains domaines relatifs aux valeurs universelles à l'instar des droits de l'Homme et de la construction de la paix. De même, la complexité et la diversité des relations internationales contemporaines obligent les Etats à rechercher de nouveaux parcours diplomatiques pour compenser le déficit dont souffrent parfois les mécanismes diplomatiques traditionnels. Ces derniers sont devenus inadéquats avec les grands changements intervenus dans les domaines de l'information et de la communication. Ainsi, à la diplomatie officielle s'est ajoutée une diplomatie parallèle engagée par des organismes gouvernementaux et non gouvernementaux, pour compléter les missions de la diplomatie classique.

D'autre part, l'influence de toute force politique, quelle que soit son importance, n'est plus limitée dans un cadre régional restreint.

Les interactions politiques dépassent désormais les frontières nationales, pour s'intégrer dans un contexte mondial plus large. Joseph Nye et Robert Keohane ont décrit les nouvelles interactions mondiales comme un système d' «interdépendance complexe»⁵, étant donné que les interactions politiques, économiques et sociales qui ont lieu dans une partie du système mondial - aux éléments interdépendants -, influencent les autres parties de ce système. En effet, depuis un certain temps, différents pays à travers le monde connaissent un accroissement de l'intensité historique des rapports, entre les individus et les groupes, entre les gouvernements, entre les situations internes et externes, entre les affaires politiques et économiques. C'est le résultat de l'évolution des moyens de transport et de communication, de celle des technologies et du développement de la circulation des biens et des idées⁶.

Ces nouveaux acteurs diplomatiques se divisent en deux groupes. Le premier comprend «les acteurs autres que les Etats», à l'instar des organisations non gouvernementales de différentes catégories et des sociétés multinationales. Le deuxième quant à lui, comprend les acteurs gouvernementaux secondaires (dits subnationaux), comme les Etats fédérés dans les systèmes fédéraux, les gouvernements locaux dans les Etats qui adoptent le gouvernement local, les parlements, les collectivités locales, les villes et autres. C'est sur ce groupe que se penchera notre article.

Pour étudier le rôle de la région autonome du Sahara dans la gestion de la politique extérieure, il faut faire la distinction entre deux niveaux d'intervention de ladite région autonome. Le premier

⁵ J. Nye and R. Keohane (ed.), *Transnational Relations and World Politics* (Cambridge, Mass. Harvard University Press, 1972), p.240.

⁶ Nadia Mustapha, *La théorie des relations internationales entre la vision réaliste et l'appel à une vision nouvelle*, Revue Politique Internationale, n°82, Octobre 1985, p. 63 (en arabe).

est relatif à la distinction entre les notions de politique extérieure et de diplomatie. Si la politique extérieure signifie de manière générale le plan adopté par les instances centrales compétentes pour orienter les relations extérieures de l'Etat, la notion de diplomatie se rapporte à l'opération d'exécution de ce plan général. Partant de là, la participation de la région autonome du Sahara dans la gestion des affaires extérieures du Maroc sera intimement liée à la notion d'activité diplomatique, c'est-à-dire de sa participation dans l'exécution de certains aspects de la politique extérieure marocaine qui concerne cette région. Le second niveau est relatif à la nécessité de distinguer entre deux sortes de décisions extérieures : les décisions stratégiques d'une part, et les décisions de routine et d'exécution d'autre part. Le premier type de décisions s'insère, comme nous le verrons plus tard, au sein du domaine réservé de l'institution monarchique. Quant au second type de décisions, les autres institutions de l'Etat, et notamment le gouvernement et le parlement, participeraient à sa gestion. C'est le domaine dans lequel se situent les attributions extérieures de la région autonome du Sahara.

Étant donné la spécificité de l'élaboration de la politique extérieure marocaine, nous allons présenter dans une première partie les caractéristiques fondamentales de la gestion de la politique extérieure marocaine, pour voir ensuite dans une seconde partie le rôle de la région autonome du Sahara en matière de politique extérieure.

I. LES CARACTERISTIQUES FONDAMENTALES DE LA GESTION DE LA POLITIQUE EXTERIEURE MAROCAINE

Bien que les actes d'élaboration de la politique extérieure marocaine et de son exécution possèdent des caractéristiques qui les distinguent à plusieurs points de vue de ce qui est généralement admis dans les autres systèmes politiques, les règles fondamentales demeurent semblables à celles des autres Etats. Pour montrer ce qui caractérise la politique extérieure marocaine, nous allons examiner en premier lieu le concept de domaine réservé, et en second, l'évolution des attributions du ministère des affaires étrangères.

A. LA POLITIQUE EXTERIEURE MAROCAINE : UN DOMAINE RESERVE A L'INSTITUTION MONARCHIQUE

La place occupée par l'institution monarchique dans le domaine de la politique extérieure constitue la conséquence de la fonction qui était exercée par le sultan du Maroc dans les temps anciens. Du point de vue historique, c'est le sultan qui représente l'Etat dans le domaine des relations internationales et décide en conséquence, soit personnellement, soit par le biais de personnes agissant en son nom et respectant ses instructions. Les sultans du Maroc ont exercé un pouvoir diplomatique important se manifestant dans la gestion de négociations pour la conclusion de conventions et traités internationaux, que ce soit des traités de paix ou de commerce avec les Etats étrangers, ou des traités d'alliance⁷.

⁷ Voir, par exemple : Abdelkrim Karim, *Le Maroc sous la dynastie saâdienne*, S.E.P., Casablanca, 1978, pp. 246 et s. (en arabe) ; Naciri, *Histoire du Maghreb Extrême*, T. 9, Dar al-Kitab, Casablanca, 1956, pp. 151 et s. (en arabe) ; Emmanuel DURAND, *Traité de droit public marocain* (Paris - L.G.D.J., 1955), pp.10-46.

Après l'obtention par le Maroc de son indépendance, la question des choix fondamentaux et stratégiques de la diplomatie marocaine est devenue de la compétence du roi en sa qualité de chef de l'Etat. Ce phénomène n'est pas propre au régime politique marocain, mais constitue un dénominateur commun entre les régimes politiques du monde entier. Le chef de l'Etat est considéré en droit international public comme le représentant de l'Etat, ou l'organe principal de ses relations extérieures. C'est lui qui accrédite les ambassadeurs étrangers et désigne juridiquement les représentants diplomatiques de son Etat auprès d'autres Etats. C'est lui qui ratifie dans certains cas les conventions internationales que son Etat conclut avec d'autres sujets de droit international. Il peut être amené à participer effectivement à la discussion des problèmes internationaux à travers les visites qu'il effectue à l'étranger, ou bien par sa présence dans les assemblées des organisations internationales ou dans des congrès internationaux importants⁸. La suprématie du chef de l'Etat sur le reste des institutions est une règle générale dans tous les pays. C'est ce qu'a affirmé le président français François Mitterrand en 1981, en disant qu'en ce qui concerne le président de la république, il exerce un pouvoir supérieur particulier dans les domaines des relations extérieures et de la défense ; cette répartition reflète une volonté légitime de la direction personnelle du chef de l'Etat de tout ce qui a trait à la sécurité du pays⁹. Désormais, les chercheurs en matière de relations internationales distinguent entre les «politiques supérieures» exercées par les chefs d'Etats dans les régimes présidentiels et semi-présidentiels ou par les chefs de gouvernements dans les régimes parlementaires, d'une part, et

⁸ Abdelaziz Serhane, *Codification des règles du droit international*, Revue des Sciences Juridiques et économiques, n°2, juillet 1983, pp. 363-364 (en arabe).

⁹ Mohamed BENOMARI, *Essai sur quelques déterminants de politique étrangère marocaine*, Mémoire de D.E.S. en Droit public, Université Mohamed V, Rabat, 1994-1995, p.12.

entre les «politiques inférieures» à la gestion desquelles sont associés les autres acteurs gouvernementaux ou non gouvernementaux, d'autre part.

Par conséquent, la politique extérieure marocaine, notamment en ce qui concerne la détermination des choix fondamentaux et stratégiques, provient fondamentalement du domaine réservé au roi¹⁰, étant donné les pouvoirs et les attributions globales supérieures dont il jouit, et qui en font le souverain en matière de gestion des affaires extérieures. Il est diplomate et stratège en même temps¹¹. C'est ce qu'a affirmé le roi Mohammed VI à plusieurs occasions quand il a considéré que la politique extérieure marocaine entre constitutionnellement dans le domaine réservé du roi¹². C'est le roi qui accrédite les ambassadeurs auprès des Etats étrangers et organisations internationales, et c'est auprès de lui que les ambassadeurs et représentants des organisations internationales sont accrédités. C'est lui qui signe les traités et les ratifie, à l'exception des traités engageant les finances de l'Etat et qui requièrent l'approbation préalable du parlement (article 31 de la constitution de 1996). D'autre part, la présidence du conseil des ministres par le roi (article 25 de la constitution de 1996), lui donne des compétences supplémentaires dans la détermination des orientations et des décisions de la politique extérieure marocaine.

¹⁰ Déclaration d'Ahmed Réda Guédira, conseiller de Hassan II, à *Jeune Afrique*, n°1994, 23 janvier 1980.

¹¹ Nassik Boubker seddik NAJIH, *Les acteurs de la politique étrangère marocaine*, Etude de cas: la parti de l'Istiqlal, Mémoire de DES en droit public, Université Hassan II, Casablanca, 1984, p.178.

¹² Voir, à titre d'exemple, l'interview au journal Ashark al-Awsat avec le roi Mohammed VI, du 24 juillet 2001, p.7. C'est ce qu'a affirmé l'ancien Premier ministre, Abderrahmane Youssoufi, quand il a déclaré que le roi Hassan II est responsable de la direction de la politique extérieure (Déclaration faite au Journal égyptien Al -Ahram, publiée au quotidien Al Ittihad alichtiraki, 17 octobre 1998, p.4.).

En période exceptionnelle, et partant de la lecture du texte de la constitution marocaine de 1996, en plus de l'article 35, on déduit que la responsabilité de la défense est constitutionnellement centralisée entre les mains du roi. En effet, le roi «garantit l'indépendance de la Nation et l'intégrité territoriale du Royaume dans ses frontières authentiques» (article 19). En conséquence, «lorsque l'intégrité du territoire national est menacée», le roi peut proclamer l'état d'exception, et «est habilité, nonobstant toutes dispositions contraires, à prendre les mesures qu'imposent la défense de l'intégrité territoriale...» (article 35). Suite à cette importante responsabilité, la constitution dispose que «le Roi est le Chef Suprême des Forces armées royales. Il nomme aux emplois (...) militaires» (article 30), et peut déclarer l'état de siège pendant une durée de trente jours (article 49). La déclaration de guerre est décidée en Conseil des ministres, présidé par le roi (article 66) ; communication en est faite à la Chambre des Représentants (article 74). A côté de ces textes constitutionnels, les lois relatives à la défense nationale renforcent cette compétence essentielle du roi¹³.

Le contenu de ces dispositions constitutionnelles confirme expressément ou tacitement que la politique extérieure du Maroc s'insère effectivement dans le domaine réservé au roi. La meilleure manifestation en est l'article 19 de la constitution qui met en relief l'importance de la responsabilité qui incombe au roi. Il est le «représentant suprême de la nation», garant de «l'indépendance de la Nation et l'intégrité territoriale du Royaume dans ses frontières authentiques». Cette double responsabilité confère au roi de larges prérogatives pour la protection de la souveraineté nationale, ce qui

¹³ Notamment le décret royal n°66-1185 (5 septembre 1967) relatif à l'organisation de la défense nationale, articles 2 et 3, p. 2087 (B.O. n°2863 du 13 septembre 1967).

signifie implicitement la liberté d'agir et de prendre des initiatives dans le domaine extérieur¹⁴.

B. LA REPARTITION HORIZONTALE DES ATTRIBUTIONS DU MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES

Les allégations selon lesquelles les ministères des affaires étrangères monopolisaient le domaine de la politique extérieure sont caduques actuellement. Cette Administration se trouve aujourd'hui concurrencée par d'autres secteurs de la structure gouvernementale, qui se sont appropriées une partie des compétences internationales qui étaient jusqu'à une date récente réservées aux corps diplomatiques, pour les exercer pour leur propre compte¹⁵. Ce phénomène a été signalé bien avant, par Alain Plantey en 1975, lorsqu'il avait dit : nous n'exagérons pas si nous disons que tous les secteurs de l'Administration française future, ou leur majorité, auront des relations directes avec leurs homologues aux échelles nationales ou internationales¹⁶. Ce phénomène dominant dans différents pays ne se distingue pas de ce qui a lieu au Maroc, où le ministère des affaires étrangères ne dirige plus seul les relations extérieures de l'Etat, étant donné l'intervention d'autres ministères et Administrations dans le domaine de la politique extérieure.

La participation croissante des différents ministères dans la direction et la gestion de la politique extérieure marocaine prend

¹⁴ Abdelhaq CHEKH, *La politique étrangère des partis: Cas du P.P.S., de l'Istiqlal et de l'U.S.F.P.* Mémoire de D.E.S. en droit public, Université Mohamed V, Rabat, 1987, p.177. Voir aussi: Abderrahim Âniss, *La politique moyen-orientale du Maroc*, op. cit., p. 276.

¹⁵ Marcel MERLE, *La politique étrangère* (Paris- P.U.F. 1984), pp.62-63.

¹⁶ Alain PLANTEY, *Prospective de l'Etat*, C.N.R.S., Paris, 1975.

deux aspects interférents. Le premier est d'ordre fonctionnel, le second est institutionnel. Au niveau fonctionnel, les décrets organisant et fixant les attributions des ministères marocains, leur reconnaissent le droit d'exercer des fonctions de portée internationale qui concordent avec leurs compétences générales. Ces ministères entrent en relation directe avec leurs homologues étrangers, sans l'intermédiaire du ministère des affaires étrangères, et parfois sans que ce dernier n'en soit informé. Quant au niveau institutionnel et organique, qui est une manifestation du premier, les différents ministères instituent, sur la base des actes qui les créent et les organisent, des structures administratives (Directions, Divisions, Services) spécialisées dans l'exercice d'attributions extérieures. Ce qui a entraîné l'institutionnalisation de la répartition horizontale des attributions qui était réservées dans le passé au ministère des affaires étrangères.

On ne peut que constater l'accroissement de l'intervention des ministères à dimension technique dans les affaires extérieures, le développement de leur participation à la direction et la gestion de la politique extérieure marocaine aux niveaux, organisationnel et fonctionnel. De plus, certains domaines extérieurs échappent à l'autorité du ministère des affaires étrangères. En conséquence, la mission de coordination entre les activités extérieures de ces ministères prend désormais une place importante dans les fonctions du ministère des affaires étrangères. L'article premier du décret du 20 janvier 1995 fixant les attributions du ministre des affaires étrangères et de la coopération définit de manière explicite cette fonction en disposant comme suit : «Le Ministre des Affaires Etrangères et de la Coopération a pour mission de préparer et de mettre en œuvre l'action du Gouvernement dans les domaines intéressant les relations extérieures du Maroc. A ce titre, il est chargé :

- ❖ de conduire l'action diplomatique ;
- ❖ d'assurer le développement de la coopération internationale et la coordination de l'ensemble des relations extérieures du Maroc».

Ainsi, les attributions les plus importantes du ministère des affaires étrangères et de la coopération, outre le développement de la coopération internationale, visent la coordination de l'ensemble des relations extérieures et leur harmonisation avec la politique extérieure de l'Etat. C'est ce qu'affirme le paragraphe 3 de l'article 2 du décret précité, qui prévoit que le ministre des affaires étrangères et de la coopération « conduit les négociations des traités, conventions, accords, protocoles et autres instruments juridiques internationaux à caractère politique et diplomatique et coordonne celles des engagements extérieurs du Maroc de nature économique, commerciale, financière, sociale, culturelle et technique».

Deux idées principales découlent de ce texte. La première est que le ministre des affaires étrangères et de la coopération supervise, mais ne préside pas et ne dirige pas les négociations relatives aux traités, conventions, accords, protocoles et autres instruments de droit international à caractère économique ou diplomatique. La seconde est que le ministre des affaires étrangères ne possède pas le pouvoir de décision exclusif pour ce qui se rapporte aux obligations extérieures du Maroc à caractère économique, commercial, financier, social, culturel et technique. Il est obligé dans ce cadre de coordonner avec les ministères compétents qui ont le dernier mot pour approuver de telles obligations.

II. LES ATTRIBUTIONS DIPLOMATIQUES DE LA REGION AUTONOME DU SAHARA

Le terme para-diplomatie est utilisé pour désigner l'activité diplomatique exercée par les gouvernements locaux ou les gouvernements décentralisés. En plus des larges compétences en matière d'affaires extérieures dont jouissent les gouvernements locaux, ces derniers interviennent dans ce domaine à travers l'établissement de contacts avec les partenaires étrangers, aux niveaux gouvernemental et non gouvernemental. Bien que l'expression para-diplomatie fut utilisée de manière incidente pendant les années 1980, son intégration au débat académique est due au chercheur basque Panayotis Soldatos¹⁷. L'auteur canadien Ivo Duchacek¹⁸ a développé ce concept et en est devenu l'un des grands théoriciens. La diplomatie des gouvernements locaux signifie l'ensemble des institutions et des actions par lesquelles les gouvernements locaux ou les villes établissent des rapports avec des acteurs de la scène politique internationale, dans le but de se faire représenter et de représenter ses intérêts auprès des autres¹⁹. Ce concept englobe les différentes manifestations de l'activité diplomatique des acteurs nationaux secondaires ou sub-nationaux (gouvernements locaux, collectivités locales, villes, etc.). Il est supposé que cette activité doit être en harmonie et en concordance avec l'orientation générale de la diplomatie officielle de l'Etat

¹⁷ Panayotis Soldatos, "An Explanatory Framework for the Study of Federal States as Foreign-policy Actors", in Hans J. Michelmann and Panayotis Soldatos (eds.), *Federalism and International Relations: the Role of Subnational Units* (Oxford: Clarendon Press, 1990).

¹⁸ Ivo D. Duchacek, "Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations", in Hans J. Michelmann and Panayotis Soldatos (eds.), *Federalism and International Relations, The Role of Subnational Units*, (Oxford: Oxford Press, 1990).

¹⁹ Rogier van der Pluijm and Jan Melissen, "City Diplomacy : The Expanding Role of Cities in International Politics", Netherlands Institute of International Relations (The Hague), *Clingendael Paper*, N. 10, 2007.

national²⁰. Partant de là, on peut considérer la diplomatie des gouvernements locaux comme l'une des formes de la décentralisation dans la gestion des relations internationales. Le principe de la décentralisation ne s'applique plus uniquement au plan des politiques internes ; il s'étend désormais aux affaires des politiques extérieures. Des secteurs importants de la politique extérieure prennent des dimensions locales et internes. En même temps, d'importants secteurs de la politique intérieure prennent de plus en plus des dimensions internationales.

A. LES RAPPORTS DE LA REGION AUTONOME DU SAHARA AVEC LES INSTITUTIONS CENTRALES COMPETENTES EN MATIERE DE RELATIONS EXTERIEURES

Le projet d'autonomie présenté par le Maroc a été très clair en ce qui concerne les grandes questions de politique extérieure. Bien qu'il attribue des prérogatives extérieures à la région autonome du Sahara, notamment en ce qui concerne le développement de la coopération internationale et l'établissement de relations avec des régions étrangères pour développer le dialogue et la coopération interrégionale, tout ce qui a trait à la gestion des grandes questions extérieures relève des autorités centrales.

Une lecture attentive du projet marocain relatif au statut d'autonomie nous pousse à distinguer entre deux catégories d'affaires extérieures soulevées par le projet. La première

²⁰ Panayotis Soldatos, *"An Explanatory Framework for the Study of Federal States as Foreign-policy Actors"*, op.cit., p.17. L'auteur considère que le concept de «para-diplomatie» se réfère à l'action diplomatique directe des acteurs nationaux secondaires (entités fédérées, communes urbaines), qu'elle soit complémentaire, en concordance ou en renfort à la diplomatie de l'Etat national.

catégorie est relative aux compétences exclusives du pouvoir central. On trouve dans ce cadre la sécurité intérieure, la défense extérieure, l'intégrité territoriale, les relations extérieures (point 14 du projet). Il s'agit là d'un dénominateur commun à toutes les expériences d'autonomie dans le monde, où le pouvoir exécutif central intervient exclusivement dans les affaires relatives à la sécurité de l'Etat et à sa stabilité. La seconde catégorie est relative aux affaires extérieures et à la gestion desquelles la région autonome peut participer, et cela à deux niveaux. Le premier est constitué par les affaires qui ont un rapport direct avec les attributions de la région autonome et qui relèvent du gouvernement. A ce propos, le projet affirme la nécessité pour le gouvernement de consulter ladite région pour la gestion de ce genre d'affaires extérieures. Le second est relatif aux attributions reconnues à la région autonome dans le domaine des relations internationales (l'établissement de liens de coopération avec des régions étrangères afin de développer la coopération interrégionale selon l'article 15 du projet). Concernant ces attributions, la région doit consulter le gouvernement. Il convient de noter que le droit international actuel considère que les gouvernements locaux sont des unités qui dépendent de l'Etat national. Ce droit ne leur confère ni la personnalité juridique internationale, ni une existence autonome dans les instances internationales inter-gouvernementales.

La relation normale de la région autonome avec le gouvernement, en ce qui concerne la gestion des affaires extérieures, est une relation de complémentarité et non pas de contradiction. C'est pour cela que toute nouvelle réforme de l'organisation et des attributions du ministère des affaires étrangères et de la coopération doit nécessairement prendre en considération cette relation. Et cela en ajoutant une nouvelle répartition de certaines

fonctions, qui prend une dimension verticale pour intégrer les attributions reconnues en la matière à la région autonome.

B. LE ROLE DE LA REGION AUTONOME EN MATIERE DE COOPERATION INTERNATIONALE

L'attribution la plus importante de la région autonome en matière de relations extérieures est sa participation à différents volets de la coopération internationale, que ce soit avec des organismes gouvernementaux ou non gouvernementaux, le tout en consultation avec le gouvernement et en harmonie avec l'orientation générale de la politique extérieure de l'Etat. Dans ce cadre, les questions de développement et de coopération en matière économique et culturelle, la recherche des investissements étrangers, constituent les domaines d'intervention les plus importants. En ce qui concerne la coopération en matière de développement, les collectivités et gouvernements locaux participent de manière importante au renforcement du développement dans différentes régions du monde. L'objectif est de consolider les valeurs de la solidarité internationale. Pendant ces dernières années, ce rôle a été accueilli avec beaucoup de considération à l'échelle mondiale. Citons par exemple la reconnaissance par l'ex-Secrétaire général des Nations-Unies, Koffi Annan, du rôle joué par les gouvernements locaux dans le développement international²¹. La région autonome du Sahara peut participer au développement international dans deux directions. D'abord, à travers la recherche de ressources supplémentaires pour développer la région du Sahara, et la conclusion de partenariats avec d'autres régions dans le monde afin de réaliser les objectifs du développement régional. Ensuite, à travers la participation à l'appui des projets de développement dans certaines régions du

²¹ *United Cities and Local Governments*, 2005.

monde, en particulier dans les pays en voie de développement afin de renforcer la présence du Maroc sur le plan international.

Sur le plan économique, la région autonome pourra participer de manière importante au développement économique de la région, à travers la motivation des investisseurs, des touristes et des sociétés internationales pour s'établir dans la région et y investir. Cette mission ne peut être réalisée uniquement à travers les encouragements législatifs ou réglementaires. Elle nécessite également le déplacement dans les pays, source de capital, et un encouragement à travers ce que l'on appelle la diplomatie économique locale, ainsi qu'à travers la présentation d'une image attractive de la région à travers les nouveaux moyens d'information et de communication, en faisant apparaître les avantages de l'investissement dans la région et son positionnement géographique distingué, notamment en matière de tourisme.

Concernant la coopération internationale et culturelle, si le développement du patrimoine culturel hassani figure parmi les priorités au sein des responsabilités culturelles de la région autonome du Sahara, l'exploitation de cette spécificité à travers la diplomatie culturelle est également d'une grande importance, en vue de renforcer le rayonnement culturel marocain dans le monde. De même, on peut faire participer les marocains résidant à l'étranger, d'origine sahraouie, à ces initiatives culturelles, surtout que les ressortissants marocains à l'étranger comprennent des cadres dynamiques dans différents domaines. En outre, l'interaction des marocains de l'étranger avec cette diplomatie culturelle ouvrira au Maroc de larges possibilités diplomatiques, en particulier dans les pays d'accueil. La relation entre le Maroc et les pays d'accueil deviendra plus forte au double niveau officiel et populaire, d'autant plus que les ressortissants marocains à

l'étranger ont pu atteindre de nombreuses sphères d'influence dans les pays de résidence.

Enfin, l'adhésion effective aux réseaux mondiaux est d'une extrême importance dans un monde interdépendant. La région peut concrétiser cette mission à travers la participation active dans les instances et réseaux mondiaux qui regroupent les gouvernements locaux, et l'établissement de relations avec les autres régions du monde par le biais de partenariats et de conventions de jumelages et autres techniques diplomatiques en vigueur en la matière. La région autonome du Sahara peut, à travers son adhésion aux instances mondiales, mettre en œuvre un certain nombre d'actions de la politique extérieure marocaine par la diplomatie parallèle. De même, elle aura l'occasion de faire connaître les privilèges liés à l'investissement au Maroc en général et dans la région du Sahara en particulier. Surtout que ces réseaux regroupent des villes mondiales très importantes comme New-York, Tokyo et Londres, dont le budget dépasse celui de nombreux pays dans le monde.

CONCLUSION

De ce qui précède, on peut conclure que :

- ❖ La diplomatie de la région est le complément de la diplomatie marocaine officielle ;
- ❖ La diplomatie de la région est en harmonie et en accord avec l'orientation générale de la politique extérieure marocaine, et ne peut lui être contraire ;
- ❖ La diplomatie de la région est dépendante de la diplomatie gouvernementale officielle et n'est pas autonome ;
- ❖ La diplomatie de la région est une diplomatie consultative, c'est-à-dire que l'action diplomatique de la région exige la consultation du gouvernement par la région, et en même temps le

VIABILITE DU PROJET

gouvernement doit consulter la région concernant les affaires qui sont liées à ses compétences ;

❖ La diplomatie de la région est limitée au domaine de la coopération internationale.

Ces caractéristiques fondamentales doivent être prises en considération, que ce soit au moment de la rédaction définitive du statut d'autonomie de la région du Sahara, ou de la révision de l'organisation et des attributions du ministère des affaires étrangères.

Il convient de noter, enfin, que la participation de la région autonome du Sahara à l'action diplomatique nécessite une période transitoire, afin que les structures et cadres spécialisés dans la politique extérieure puissent accumuler l'expérience et l'expertise nécessaires dans ce domaine. Surtout que les collectivités et gouvernements locaux dans différents pays ne possèdent généralement que peu d'experts et de spécialistes dans les affaires internationales.

STATUT D'AUTONOMIE ET «REGIONALISATION» DE LA POLITIQUE ETRANGERE

HAMMAD ZOUTNI
PROFESSEUR A LA FACULTE DE DROIT DE FES

La proposition du Maroc de doter la Région du Sahara d'un statut d'autonomie dans le cadre de la souveraineté nationale a tenu à souligner que cette autonomie dépasserait le cadre de la gestion des affaires locales pour connaître certains déploiements au niveau international. Il faut tout de suite préciser qu'il ne s'agit pas là d'une compétence parallèle ou concurrente de celle qui est dévolue au Département officiel, le Ministère des Affaires Etrangères en l'occurrence – chose qui n'existe même pas dans les Etats fédérés dans le cadre d'un Etat fédéral – mais d'une compétence d'attribution spécifique et *encadrée* qui vient se greffer progressivement aux canaux diplomatiques classiques.

Cette décision qui s'inscrit d'abord dans le cadre d'un règlement pacifique d'un conflit qui dure depuis plus de trente ans vise :

❖ en premier lieu, à assurer le futur gouvernement local d'avoir les coudées beaucoup plus franches en matière de «politique étrangère régionale» par rapport à ce qu'entreprennent déjà certaines collectivités locales au niveau de la *coopération*

décentralisée avec d'autres régions européennes dans des domaines divers²².

❖ et en second lieu, et par ricochet, à jeter les jalons d'une «régionalisation de la politique étrangère» au niveau des pays du Maghreb, une fois le conflit saharien dépassé.

I. AUTONOMIE REGIONALE, PRELUDE A UNE POLITIQUE ETRANGERE «PARTIELLEMENT REGIONALISEE»

On peut dire ici que la cohabitation du droit administratif et du droit international a donné des effets heureux dans l'expérience de l'Union Européenne (UE) dont les responsables marocains semblent s'inspirer.

La politique étrangère relève sans conteste des attributs de l'Etat, qu'il soit unitaire ou fédéral. Mais à l'ère du troisième Millénaire et de la mondialisation, la diplomatie classique, du fait de sa lenteur et de ses contraintes protocolaires, ne semble pas en mesure de résoudre tous les problèmes qui se posent à l'international avec la célérité souhaitée et l'efficacité exigée. Déjà durant la deuxième moitié du dernier siècle, la diplomatie au Sommet (entre Chefs d'Etat, Premiers Ministres) et la diplomatie spéciale (entre Responsables des Ministères techniques) ont fait leur intrusion, non pas pour supplanter les ambassadeurs et les missions diplomatiques, mais pour leur venir en renfort et les

²² On peut citer à titre d'exemple la coopération décentralisée maroco-française dans les domaines :

- du *tourisme* entre les Régions Aquitaine et Souss- Massa.
- de *maîtrise d'ouvrage sociale* entre les Régions Midi-Pyrénées et Marrakech Tensift El Haouz ;
- de *formation et de préparation aux fonctions de l'élu* entre la Région de l'Oriental et la Région de Champagne-Ardenne.

alléger, quitte à bousculer certaines règles classiques et protocolaires.

C'est pour cela que lorsque certaines Régions ont pu acquérir des ressources et un savoir-faire au niveau de la gestion, corollaire d'un certain élargissement au niveau de la décentralisation, l'on a jugé opportun de les impliquer dans certaines activités internationales, à condition bien sûr de respecter la répartition des compétences telles qu'elles se déclinent à travers le texte constitutionnel de chaque pays.

L'expérience que le Maroc essaie de tenter est appelée à suivre, toutes proportions gardées, un itinéraire similaire. Il est expressément prévu que *«la Région autonome du Sahara peut, en concertation avec le gouvernement, établir des liens de coopération avec des régions étrangères en vue de développer le dialogue et la coopération inter-régionale»*²³. C'est dire que dans le court terme, des espaces européens faisant partie de l'UE (avec une prédilection pour les Régions espagnoles, françaises, italiennes, portugaises) ou hors UE (comme la Turquie) et des espaces maghrébins (c'est à dire les régions d'Algérie, de Tunisie, de Mauritanie, et de Libye) permettront au gouvernement local de la Région saharienne de s'inscrire dans un réseau Nord-sud et Sud-sud à même de lui apporter contribution matérielle, solidarité et savoir-faire. Dans le moyen terme, il lui sera tout à fait loisible de s'ouvrir sur d'autres espaces européens du Nord et de l'Est ainsi qu'aux espaces arabes (hors Maghreb) comme l'Egypte, les Emirats arabes unis, la Jordanie et le Liban, dans un premier temps, et d'autres par la suite.

²³ Point 15 de l'Initiative Marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie de la Région du Sahara.

Ceci étant, ce n'est pas tout. Le même point 15 de l'Initiative Marocaine stipule que *«la responsabilité de l'Etat dans le domaine des relations extérieures sera exercée en consultation avec la Région autonome du Sahara concernant les questions qui se rapportent directement aux attributions de cette région»*. C'est là un privilège qui est accordé spécifiquement à cette région et donc à l'exclusion des autres.

Il n'est pas inutile de rappeler ici que si au niveau de la conception de la politique étrangère, le rôle prépondérant revient aux institutions classiques, d'autres acteurs secondaires cette fois (le parlement, les partis politiques, les groupements d'intérêts notamment économiques, certains experts ou centres de recherches lorsqu'ils sont consultés et dans une moindre mesure les intellectuels) y participent d'une manière indirecte. Désormais, il faudrait ajouter à cette deuxième catégorie la région du Sahara, mais uniquement pour les questions d'ordre régional c'est-à-dire propres au Sahara, dans la mesure où les responsables locaux de ce territoire seront consultés pour certaines questions ayant des liens avec leurs attributions.

Cependant lorsqu'on se trouve devant des questions dont les compétences ne sont pas spécifiquement attribuées, le Point 17 de l'Initiative marocaine précise bien qu'elles *«seront exercées, d'un commun accord, sur la base du principe de subsidiarité»* c'est-à-dire que la compétence de l'Etat s'étendra aux fonctions locales lorsqu'on estimera (d'un commun accord) qu'il peut les remplir d'une manière plus efficace que la région.

Cette dynamique de l'autonomie de la Région du Sahara pourrait avoir d'autres retombées, positives et prometteuses, sur la politique étrangère des Etats du Maghreb.

II. VERS UNE «REGIONALISATION» DE LA POLITIQUE ETRANGERE DES PAYS DU MAGHREB

L'idée d'une «*régionalisation*» de la politique étrangère des pays du Maghreb peut paraître de prime abord comme une utopie, dans la mesure où par définition la politique étrangère se définit par l'élaboration et la mise en œuvre d'objectifs plus ou moins précis par *un* Etat déterminé. Pourtant l'on constate depuis la dernière décennie du 20^{ème} siècle, à travers tous les continents d'ailleurs, que cette régionalisation «*semble être devenue... (une) solution politique pour des auteurs en quête d'échelle d'action efficace*»²⁴. La proximité régionale, jadis souvent source de frictions et de tensions entre voisins, est vouée dans l'avenir à se muer en source d'enrichissement mutuel à travers des regroupements régionaux se présentant sous forme d'un front uni face au monde extérieur, notamment dans les négociations internationales.

C'est pour cela qu'il est tout à fait légitime de penser que le statut d'autonomie proposé par le Maroc dans la Région du Sahara peut constituer un *cadre de réconciliation* entre le Maroc et l'Algérie qui joueront incontestablement le rôle de locomotive dans le renouveau de ce regroupement régional qu'est l'Union du Maghreb Arabe (UMA), comme naguère la France et l'Allemagne dans l'édification de la Communauté Economique Européenne (CEE).

Nous sommes conscients qu'il ne peut y avoir fusion des politiques étrangères parce que la politique extérieure de chaque pays revêt un certain nombre de spécificités. Mais il peut y avoir

²⁴ Frédéric CHARILLON, *Vers la régionalisation de la politique étrangère ?* in (sous direction de) F. Charillon, *Politique étrangère : Nouveaux regards*, Presses de la Fondation Nationales des Sciences Politiques, 2002, pp.391-422.

un socle constitué de *positions et d'actions communes* à l'égard d'un certain nombre de questions internationales, comme ce qui est en train de se dessiner en Europe, à travers la Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC) de l'Union Européenne.

D'aucuns peuvent sourire devant cette comparaison, mais rien n'interdit d'espérer. Car, nul ne peut contester que si l'Algérie use de son influence pour amener le Polisario à construire la paix par un compromis historique et donc par la réconciliation avec le Maroc, cela sera déjà un grand pas vers un avenir partagé, dans cette région du monde, laquelle chemin faisant, ne peut être que mieux protégée et suffisamment renforcée. L'on peut alors s'attendre à instaurer, pour commencer, un programme minimum au niveau d'une politique étrangère maghrébine vis-à-vis des partenaires européens, africains, arabes voire américains et asiatiques. Il y aura certes des piétinements, mais la paix aidant, le génie maghrébin trouvera les moyens pour apporter les correctifs et les voies pour parfaire cette marche en avant.

PLAN D'AUTONOMIE REGIONALE DU SAHARA ET AUTONOMIE FINANCIERE

FATIMA ZIDOURI

PROFESSEUR A LA FACULTE DE DROIT DE MOHAMMEDIA

S'inscrivant dans le processus de résolution du conflit du Sahara, et en réponse aux appels de l'Organisation des Nations Unies, le Maroc a présenté devant cette instance son plan d'autonomie régionale du Sahara.

Développement économique et social, démocratie, Etat de droit, respect des libertés individuelles et collectives, et aussi unité nationale, tels sont les principes de base du plan en question.

En présentant son projet d'autonomie régionale du Sahara, le Maroc exprime sa détermination à mettre fin au conflit du Sahara qui handicape le développement de la région, le développement national et également celui du Grand Maghreb Arabe.

Pour que son plan soit crédible et convaincant, le Maroc a veillé à ce que la région du Sahara soit dotée de toutes les conditions nécessaires de l'autonomie. L'analyse du texte de ce plan dégage plusieurs éléments qui mettent en valeur l'autonomie régionale du Sahara, parmi lesquels celui de l'autonomie financière. En effet, l'autonomie régionale ne peut être crédible sans une autonomie financière régionale.

Dans cet article, il est question de mettre en exergue les différents éléments de base de l'autonomie financière de la région du Sahara,

et qui constituent des atouts, surtout par rapport à l'organisation régionale de 1997 ; il s'agit notamment de la disponibilité des ressources financières (I), du pouvoir des instances régionales (II), et finalement de l'absence de la tutelle de l'Etat (III).

I. LA DISPONIBILITE DES RESSOURCES FINANCIERES

Le développement régional en général, ne peut pas être conçu en l'absence des ressources financières qui demeurent le nerf de toute action économique, sociale et culturelle.

Ainsi, la pensée autour de la région autonome du Sahara a nécessité une réflexion sérieuse quant au financement de son développement, ce qui est une chose acquise par référence au texte du plan d'autonomie régionale.

Désormais la région du Sahara pourra jouir d'une panoplie de ressources financières, conformément au point n° 13 du plan d'autonomie de la région du Sahara.

1- Les ressources régionales propres constituées des :

- a) «Impôts, taxes et contributions territoriales édictés par les organes compétents de la région».
- b) «Revenus de l'exploitation des ressources naturelles affectées à la région».
- c) «Revenus provenant du patrimoine de la région».

2- Les ressources partagées notamment la partie des revenus des ressources naturelles situées dans la région et perçues par l'Etat.

3- Pour ce qui est des ressources externes, il s'agit des ressources nécessaires allouées dans le cadre de la solidarité nationale.

Concernant la dernière ressource qui n'est pas une nouveauté du plan d'autonomie régionale, parce qu'elle existe déjà, et elle est maintenue actuellement. Elle a deux portées ou deux significations :

En premier lieu, la persistance de l'octroi des subventions allouées dans le cadre de la solidarité nationale témoigne sans le moindre doute des liens de cohésion et d'unité nationale. Un statut d'autonomie régionale pour le Sahara ne signifie nullement une rupture d'aide et du support financier apporté par le pouvoir central à la région du Sahara. Il ne signifie pas une tutelle ou une dépendance financière, le maintien de ces ressources de solidarité nationale tendant à renforcer davantage les liens forts qui existent toujours entre la mère patrie et le Sahara considéré comme une «des grandes sources de la longue histoire du Maroc²⁵».

En second lieu, les ressources allouées dans le cadre de la solidarité nationale enrichissent le budget régional surtout au cas où les ressources régionales internes montrent un déficit quant au financement du développement régional.

Il faut noter que même la loi N° 47-96 relative à l'organisation régionale consacre ce type de financement²⁶, vu les besoins croissants des régions spécialement dans le domaine des investissements.

Dans le même contexte, et conscient du fait que le développement régional nécessite une diversité des ressources financières, le plan d'autonomie régionale du Sahara dote la région - comme nous

²⁵ Hassan Zaoual, La gouvernance située au Maroc : un essai d'application, In gouvernance locale au Maghreb, Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement, série : Thèmes Actuels, n° 46, 2004, page : 20.

²⁶ L'article 66 de la loi N° 47-96 stipule que : «Les ressources de la région ... comprennent : les subventions accordées par l'Etat...».

l'avons noté - des ressources propres et partagées ou ce qu'on peut appeler les ressources internes.

La nécessité d'avoir un système financier régional riche est un impératif de base sur lequel le Maroc a insisté dans le plan d'autonomie régionale, parce que le développement régional durable suppose la mobilisation de plusieurs ressources financières. Dans ce sens, le rôle assigné à la région du Sahara est un rôle de développement : il n'est pas question d'accomplir les compétences de fonctionnement uniquement. Le texte du plan est clair sur la question en précisant que parmi les compétences de la région autonome du Sahara, y figurent celles afférentes au «développement économique, la planification régionale, l'encouragement des investissements, le commerce, l'industrie, le tourisme et l'agriculture».

II. LE POUVOIR FINANCIER DES INSTANCES REGIONALES DU SAHARA

Le plan d'autonomie régionale attribue clairement à l'organe législatif - le parlement régional - le pouvoir en matière de fiscalité régionale et de budget.

L'existence d'une diversité des ressources financières ne signifie nullement qu'on peut automatiquement parler d'une autonomie financière régionale. Pour que cette autonomie soit effective, il faut qu'il y ait un pouvoir financier régional exercé par les instances régionales élues.

Dans ce contexte, le plan ne laisse planer aucun doute sur cette question. Le point 12 du plan d'autonomie régionale du Sahara stipule que : « Les populations de la région autonome du Sahara,

agissant par l'intermédiaire d'organes législatif, exécutif et judiciaire auront, dans les limites territoriales de la Région, la compétence notamment dans les domaines ... du budget et de fiscalité de la région...».

Une telle solution participe d'un enjeu de pratique démocratique sur laquelle repose le plan d'autonomie régionale.

De même le point 3 du plan d'autonomie stipule que «Cette initiative s'inscrit dans le cadre de l'édification d'une société démocratique...». Or, il est communément admis que l'autonomie financière régionale est un des indices de la démocratie régionale.

Désormais, c'est le parlement régional qui est un organe élu «par les différentes tribus Sahraouies, et de membres élus au suffrage universel direct par l'ensemble de la population de la région», qui décide quant à la fiscalité et le budget de la région.

Ainsi, ce pouvoir financier régional est inédit, puisqu'il n'existe pas dans l'organisation régionale de 1997 où c'est le gouverneur qui est l'exécutif de la région et non pas le président du conseil régional.

Le deuxième aspect consiste à ce que la prise en compte du particularisme territorial soit synonyme de la territorialisation de la politique de développement.

En ce sens, ce sont les acteurs régionaux qui sont les mieux qualifiés et placés quant à l'évaluation de proximité des besoins de la région. Ils ont la capacité d'adapter et d'ajuster leurs moyens financiers conformément aux exigences de développement.

Les actions entreprises par l'Etat, si elles conviennent à certains territoires compte tenu de leurs situations propres, ne constituent pas forcément la meilleure solution aux problèmes d'autres territoires²⁷.

Ainsi, en donnant au parlement régional le pouvoir fiscal et le pouvoir en matière budgétaire, le plan d'autonomie du Sahara renforce l'autonomie régionale et consacre davantage l'existence de la région du Sahara en tant que région autonome, ce qui donne à ce plan sa pleine crédibilité.

III. L'ABSENCE DE LA TUTELLE FINANCIERE

La loi n° 47-96 relative à l'organisation de la région stipule dans son article 41 que «ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvées par l'autorité de tutelle, les délibérations du conseil régional portant sur les objets suivants : Budget régional ; ... ; fixation dans le cadre des lois et règlements en vigueur du mode d'assiette de perception des taxes, redevances et droits divers perçus au profit de la région».

A partir de ces dispositions, la prééminence de la tutelle sur les finances régionales est manifeste et c'est pour cette raison qu'elle constitue «un facteur de blocage alors qu'elle aurait pu se muer au fur et à mesure des évolutions du contexte sociologique,

²⁷ Amal Mechrafi, Quelle gouvernance pour le développement des zones arides au Maroc, In la gouvernance locale au Maghreb, Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement, série Thèmes Actuels N° 46 , 2004, Page : 57.

économique et culturel et celles des méthodes de gestion en tutelle institutive»²⁸.

Par contre, dans le plan d'autonomie du Sahara, il n'y a pas un seul article qui évoque le terme de tutelle en général soit au niveau de la fiscalité ou du budget. Cela ne peut avoir qu'une seule signification : le Maroc a opté pour une vision régionale développée pour le Sahara en s'inspirant des propositions pertinentes de l'Organisation des Nations Unies et des expériences régionales d'autres pays.

L'absence de la tutelle constitue un des éléments de base de l'autonomie financière qui est la pierre angulaire de la régionalisation financière génératrice de développement. Autonomie financière régionale et tutelle sont deux termes incompatibles. Il est donc inconcevable que l'action parlementaire dans le domaine des finances de la région soit soumise à la tutelle de l'Etat ; d'où l'importance du pouvoir financier dont dispose la région du Sahara.

Effectivement, la crédibilité et le plein succès de l'autonomie financière régionale dépendent largement de la capacité des instances régionales élues à gérer librement et sans tutelle leurs affaires régionales, ce qui constitue une des bases de la bonne gouvernance régionale.

Dans ce sens, le plan d'autonomie régionale confère aux instances régionales la possibilité de moduler une politique budgétaire

²⁸ Le Maroc possible, Rapport de la cinquantenaire, 2006, page 82.

adaptée aux potentialités régionales, et d'établir un système fiscal régional conçu selon les données économiques de la région autonome. Les éléments de base de l'autonomie financière tels qu'ils sont présentés par le plan, puisent leur valeur considérable du fait que les différentes études réalisées à propos des collectivités locales au Maroc ont démontré qu'il n'y a pas une autonomie financière locale alors qu'il y a une prééminence quasi-totale de la tutelle sur l'action locale.

En somme, l'autonomie financière régionale constitue un des piliers du plan d'autonomie régionale du Sahara. C'est un atout qui témoigne de la volonté du Maroc d'ériger le Sahara en une véritable région autonome génératrice de toutes les potentialités du développement, ce qui constitue une avancée pour la consécration de la démocratie locale en particulier, et pour le renforcement du processus de démocratisation du royaume en général.

**LA MISE EN ŒUVRE DU STATUT
D'AUTONOMIE DES PROVINCES DU
SUD ET LES SERVICES PUBLICS DE
LA NOUVELLE REGION**

MICHEL ROUSSET

PROFESSEUR HONORAIRE À LA FACULTÉ DE DROIT DE GRENOBLE

Le projet de statut d'autonomie pour les provinces du sud ouvre de nouvelles perspectives de développement pour le Sahara marocain, mais aussi d'ailleurs pour l'ensemble des régions du Royaume.

En effet le caractère très novateur de ce projet incite à le mettre en œuvre malgré le fait que l'on se trouve dans cette période intermédiaire où l'on attend l'acceptation de «l'autre partie» dont «le Maroc ne doit pas être l'otage» !

En outre il faut être attentif au fait que l'expérimentation d'une construction institutionnelle aussi novatrice permettra de tirer des leçons qui pourront également nourrir les projets de réformes de l'ensemble des régions constituées sous l'empire de la loi du 2 avril 1997.

Le statut d'autonomie, tel qu'il est aujourd'hui présenté, offre des perspectives particulièrement importantes pour une gestion autonome des affaires régionales. Encore faut-il procéder à une vérification sur le terrain de la validité des dispositions juridiques.

Mais pour l'instant et en attendant cette concrétisation du Projet, les éléments novateurs de ce projet apparaîtront d'autant mieux dans toutes les possibilités de développement qu'ils offrent à l'autonomie régionale dès lorsqu'on les confronte à la situation faite aux régions «de droit commun» par la charte de 1997.

La différence entre les deux statuts résulte naturellement de l'ampleur des compétences régionales reconnues respectivement à la nouvelle région et à ses aînées et qui vont avoir de façon quasiment mécanique une incidence sur l'importance des services publics à mettre en place.

Mais il est clair que cette différence résulte fondamentalement de la conception même de l'institution régionale qui est à la base de la loi du 2 avril 1997 que l'on rappellera dans un premier point (I) avant d'exposer les implications du projet de statut d'autonomie en ce qui concerne la construction des services publics de la nouvelle région des provinces du Sud (II).

I. LES REGIONS ET LES SERVICES PUBLICS DANS LA LOI DU 2 AVRIL 1997

La conception de la région qui est à la base de la réforme régionale de 1997 repose sur la notion classique de décentralisation ; il n'y a à cet égard aucune différence de nature entre les régions, les communes, les provinces et les préfectures comme on peut s'en persuader en lisant l'article 100 de la Constitution qui ne fait aucune différence entre les trois catégories de collectivités locales. La loi de 1997 confie aux régions des compétences dont l'étendue bien que très respectable ne dépasse pas les limites de ce qu'il est convenu de reconnaître à une collectivité dans le cadre de la décentralisation territoriale.

VIABILITE DU PROJET

Les affaires de la région recouvrent tout ce qui concerne «son plein développement économique social et culturel» ce qui n'est pas rien. Mais le contenu de ces compétences n'est pas homogène puisqu'il y a des compétences propres et des compétences transférées par l'Etat.

Ces compétences sont encadrées sur le plan juridique par la tutelle et l'existence de lois et de règlements nationaux et par l'obligation de respecter la répartition légale des compétences attribuées aux autres collectivités.

C'est en fonction de ces compétences et de l'environnement de la collectivité régionale, que celle-ci n'a pas été conçue comme un quatrième niveau d'administration.

La région doit se consacrer à une fonction de réflexion sur le développement régional ; elle doit concevoir une politique cohérente de développement et d'aménagement du territoire régional si possible en liaison avec les autres collectivités locales et éventuellement avec l'Etat.

En d'autres termes, la région doit être un niveau d'harmonisation de l'exercice des compétences locales dont la synergie devrait permettre une meilleure réalisation des projets et programmes et une meilleure valorisation des moyens financiers, matériels et humains dont disposent les diverses collectivités.

Dans cette conception la région ne doit pas disposer d'une administration et de services publics propres et cela se traduit par les effectifs de personnels affectés aux régions. En 2003 ils s'élevaient à 341 personnes dont 172 cadres supérieurs, 73 cadres moyens et 48 agents d'exécution pour seize régions !! (Les collectivités locales en chiffres, DGCL, 2004, p.106).

La loi ne prévoit en effet que le recrutement de chargés d'étude et de chargés de mission qui agissent sous l'autorité du président de la région et dont l'action est coordonnée par le secrétaire général de la région.

Quant aux services publics l'article 9-2° de la loi dispose que le Conseil régional «propose la création et les modes d'organisation et de gestion des services publics régionaux...». Cette proposition est transmise aux autorités gouvernementales par les soins du gouverneur. La création et le fonctionnement de ces services publics ne relèvent donc pas de la compétence de l'institution régionale qui peut seulement exprimer un souhait à cet égard.

Dans ces conditions, il était nécessaire de prévoir un dispositif permettant l'exécution des décisions des autorités régionales. C'est pourquoi l'article 6-4° dispose que «pour l'accomplissement des missions qui lui sont imparties par la présente loi, le Conseil régional bénéficie du concours de l'Etat et des autres personnes morales de droit public».

Et l'on peut mesurer ici toute l'importance pour le bon fonctionnement de la régionalisation d'une sérieuse déconcentration des compétences et des services extérieurs des administrations centrales ; seule une déconcentration réelle peut donner aux instances de la région la certitude de trouver en face d'elles des interlocuteurs fiables et disponibles pour une collaboration qui est postulée par la loi de 1997 et qui est indispensable pour l'exercice dans de bonnes conditions des compétences reconnues en 1997 à l'exécutif et au Conseil régional et la concrétisation de leurs décisions.

Mais nous allons voir que la régionalisation qui est au fondement du projet de statut pour les provinces du sud du Royaume répond à une toute autre conception qui produira nécessairement des conséquences très différentes en ce qui concerne la question qui nous préoccupe : la création et la gestion des services publics régionaux.

II. LA REGION AUTONOME DES PROVINCES DU SUD ET LES SERVICES PUBLICS DANS LE PROJET DE STATUT

La conception de la région dans le projet de statut d'autonomie répond évidemment à une toute autre problématique que celle qui prévalait dans la loi de 1997. En effet la région doit disposer d'un triple pouvoir législatif, exécutif et juridictionnel lui permettant dans le cadre de la souveraineté de l'Etat Marocain de gérer en pleine autonomie les affaires de la région.

Il s'agit d'un projet qui correspond à un besoin d'autonomie politique qui déborde largement le contenu de la simple décentralisation même s'il puise son inspiration à une même source ancestrale, celle qui permettait dans les temps anciens aux entités tribales de faire allégeance au Sultan chérifien tout en conservant pleine et entière autonomie de gestion des affaires de la tribu.

Le projet permet de concilier l'unité nationale du Royaume et les particularités voire le particularisme des régions sahariennes. Celles-ci se voient reconnaître désormais «une personnalité institutionnelle» à travers les organes de la région, organe législatif, Parlement régional, organe exécutif, chef de gouvernement, et appareil juridictionnel propre. Le complément naturel de cette personnalité institutionnelle c'est l'autonomie fonctionnelle qui se traduit par des compétences englobant tout ce qui concerne le développement politique, socio-économique et

culturel de la région ce qui devrait permettre la préservation et l'épanouissement de «la personnalité socio-culturelle» des populations qu'elle abrite.

La lecture des compétences attribuées à la région par les points 12 et 13 du Projet montre en effet que les instances régionales peuvent agir sur tout ce qui importe pour assurer la gestion des affaires de la région dans l'intérêt des populations et pour cela elles disposent des ressources financières qui sont désormais assises sur une double base, d'une part les ressources tirées de l'exploitation des richesses régionales et d'autre part celles qui proviennent de la solidarité nationale.

On sait que l'Etat ne conserve que les compétences qui se rattachent à la Souveraineté, aux compétences constitutionnelles et religieuses de Sa Majesté le Roi, à la sécurité nationale, aux relations extérieures et à l'ordre juridictionnel du Royaume.

Encore est-il utile d'ajouter qu'en matière de relations extérieures une possibilité de concertation avec les autorités régionales a été prévue par le point 15 du Projet, mais cela pourrait aussi s'étendre aux problèmes de Sécurité nationale dans la mesure où la sécurité des frontières maritimes mais aussi terrestres de la région concernent bien sûr l'Etat marocain mais ne peuvent laisser indifférentes les autorités régionales.

Enfin, il existe dans le texte du projet une disposition que l'on pourrait qualifier de récupératrice qui prévoit pour le cas où une compétence n'aurait pas fait l'objet d'une attribution précise que celle-ci soit attribuée à l'Etat ou à la région selon le principe de subsidiarité qui veut qu'en soit attributaire la collectivité qui est la mieux placée pour l'exercer.

VIABILITE DU PROJET

Il ressort donc clairement de ce texte que l'importance des compétences régionales qui découlent logiquement du principe d'autonomie élargie implique la création d'une administration régionale et des services publics propres à la nouvelle région.

Le point 20 du Projet dispose que le pouvoir exécutif est exercé par un chef de gouvernement élu par le Parlement régional et investi par le Roi.

De son côté le point 21 donne au chef du gouvernement le pouvoir de désigner les administrateurs nécessaires pour exercer les pouvoirs qui lui sont dévolus en vertu du statut d'autonomie. Il ressort de ces textes que les autorités régionales, parlement et gouvernement ont la possibilité de créer une administration et les services publics régionaux qui leur paraîtraient nécessaires.

En l'état actuel de la mise en œuvre du Projet de Statut, il n'est évidemment pas possible d'entrer dans le détail de ce que pourraient être cette administration et les services publics qu'elle comporterait.

On peut toutefois avancer qu'elle devrait résulter de la transposition dans le cadre de la région autonome des structures administratives régionales actuellement déconcentrées des administrations centrales.

Naturellement cette transposition ne devrait pas être automatique dans la mesure où la création des entités administratives régionales devrait tenir compte des particularités locales ; on pense par exemple à l'enseignement, ou bien encore à la culture et au patrimoine et peut-être aussi à la spécificité de certaines activités économiques: pêche, agriculture ou tourisme.

VIABILITE DU PROJET

On peut dire en tous cas que la création des administrations et services publics régionaux s'accompagnera de la disparition des actuels services régionaux de l'Etat et libérera de ce fait des moyens matériels, financiers et éventuellement humains qui permettront le démarrage de la nouvelle administration régionale.

L'organisation ultérieure de ces services publics dans les différents secteurs d'activité relèvera évidemment de la compétence des autorités régionales ; mais cela laisse intacte la possibilité pour l'Etat de transférer sans attendre à la région les compétences qu'il détient aujourd'hui.

Ainsi il sera possible d'expérimenter en grandeur nature la nouvelle région autonome qui pourrait servir de modèle à une réforme régionale concernant cette fois l'ensemble des régions du Royaume. C'est peut être à cette réforme que songeait Sa Majesté Mohammed VI lorsqu'il affirmait dans le discours prononcé au Parlement le 12 octobre 2007 que la réussite de la mise à niveau de l'économie et de la réforme administrative passait sans doute par «la régionalisation avancée et la déconcentration administrative».

LA REGION AUTONOME DU SAHARA : UN TERRITOIRE DECENTRALISE VISE PAR LES ACCORDS DE L'ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

ZAKARIA ABOUDDAHAB

ENSEIGNANT-CHERCHEUR A L'UNIVERSITE MOHAMMED V

RABAT-AGDAL

Observateur au GATT (General Agreement on Tariffs and Trade-Accord Général sur les Tarifs Douaniers et le Commerce) depuis 1977, le Maroc y est devenu officiellement la 94^e partie contractante en juin 1987. En tant qu'ancien territoire sous protectorat français, le Maroc appliquait de *facto* l'Accord général. L'Acte d'Alger du 7 avril 1906 reconnaît en effet la CNPF (Clause de la nation la plus favorisée), car il avait instauré le régime dit de la «porte ouverte». En outre, cette stipulation figurait dans plusieurs conventions passées par le Maroc, en particulier avec les Etats-Unis (1836), la Grande Bretagne (1861) et l'Espagne (1880).

L'accession du Maroc au GATT n'a donc fait que conférer une valeur juridique multilatérale à une situation de fait. Cela veut dire aussi que l'ouverture du Maroc aux échanges est antérieure à son accession à l'indépendance, en 1956, et préexiste à l'occupation, par l'Espagne, de ses provinces sahariennes du sud, en 1880. Preuve s'il en est que les caravanes de commerce marocaines sillonnaient tout le long du territoire marocain, Sahara compris. On

ne s'étonnera pas, dès lors, que le Maroc ait acquis une grande expérience en matière de négoce international, que son Sahara lui servait de couloir pour étendre son rayonnement commercial, au bénéfice de la région subsaharienne, le commerce étant un moyen de promotion de la paix entre les peuples.

L'adhésion du Maroc au GATT implique l'harmonisation de la réglementation sur le commerce extérieur avec les principes et les règles du GATT, devenu Organisation Mondiale du Commerce (OMC). Elle signifie que le Maroc consent désormais aux obligations de celui-ci : non-discrimination, prohibition des restrictions quantitatives, protection douanière exclusive, etc. Elle confère par ailleurs au Maroc des avantages théoriques, comme le droit d'invoquer le traitement spécial et différencié prévu pour les pays en développement, la possibilité de recourir aux mécanismes de règlement des différends de l'OMC, etc. De tels avantages, la Région Autonome du Sahara pourra à l'avenir les capitaliser et en tirer le meilleur parti. A l'heure actuelle, les acteurs pouvant participer au commerce mondial se sont en effet multipliés. Ainsi, les acteurs para ou infra-étatiques, dont les régions autonomes, peuvent participer à des forums ou à des foires commerciaux mondiaux, nouer des contacts d'affaires avec des régions autonomes étrangères, etc.

Qu'il s'agisse des accords horizontaux ou verticaux (sectoriels) de l'OMC, l'objectif de cet arsenal juridique est d'introduire une réorganisation normative et institutionnelle des échanges mondiaux. Avec la conclusion de l'Uruguay Round, l'on assiste au passage de la géopolitique à la géoéconomie, les facteurs économiques prenant le pas sur les aspects idéologiques ou

politiques²⁹. Ce qui rend caduques les guerres inspirées par des motifs idéologiques, promeut le commerce au rôle de principal moteur de la croissance économique et donc, de facteur de stabilisation régionale.

Les principes qui fondent le système commercial multilatéral (non-discrimination, égalité de traitement, etc.) se retrouvent, *mutatis mutandis*, dans le plan marocain sur l'autonomie du Sahara, présenté par le Maroc au Secrétaire Général de l'ONU, le 11 avril 2007. Comme le souligne le point 8 de ce plan: «Le statut d'autonomie, résultat des négociations, sera soumis à une consultation référendaire des populations concernées, conformément au principe de l'autodétermination et des dispositions de la Charte des Nations Unies.» Le lien est ainsi établi entre le projet marocain d'autonomie et les dispositions pertinentes de la Charte de l'ONU. De surcroît, si les Accords de l'OMC sont reliés au système onusien, il ne fait pas de doute que la conformité du statut de l'autonomie aux principes de l'OMC est avérée.

L'accord instituant l'OMC stipule au paragraphe 6 de l'article XVI: «Le présent accord sera enregistré conformément aux dispositions de l'article 102 de la Charte des Nations Unies.» L'article 102 de la Charte des Nations Unies stipule à cet égard :

- «1. Tout traité ou accord international conclu par un Membre des Nations Unies après l'entrée en vigueur de la présente Charte sera, le plus tôt possible, enregistré au Secrétariat et publié par lui.
2. Aucune partie à un traité ou accord international qui n'aura pas été enregistré conformément aux dispositions du paragraphe 1 du

²⁹ Cf. Colloque de Nice (1995), *La réorganisation mondiale des échanges*, Ed. Pedone, Paris, 1996, p. 30.

présent Article ne pourra invoquer ledit traité ou accord devant un organe de l'Organisation».

Favoriser le progrès social et instaurer de meilleures conditions de vie dans une liberté plus grande, est l'un des objectifs primordiaux de l'ONU, soulignés au préambule de la Charte. L'accord instituant l'OMC se donne pour vocation essentielle d'éliminer les obstacles aux échanges mondiaux et, partant, favoriser une plus grande liberté dans le commerce international. L'on en déduira que le futur statut de la région autonome du Sahara ne saurait par exemple rompre les engagements pris par le Maroc au titre des accords de l'OMC. En l'espèce, et au vu du principe de l'intégrité territoriale, ces accords sont déjà, à l'heure actuelle, extensibles aux provinces marocaines du sud. La région autonome du Sahara ne fera à l'avenir que moduler leur application et, partant, en assurer, de manière concertée, une meilleure application, dans le sens d'une insertion fonctionnelle effective dans la division internationale du travail.

Nous chercherons donc, selon une approche synthétique, à articuler le projet marocain d'autonomie sur les principes de l'OMC, montrer que la Région autonome du Sahara pourrait accéder aux accords de l'OMC, selon une approche négociatoire concertée. Une personnalité juridique limitée pourrait en effet être reconnue à la Région Autonome du Sahara, en tant que dégradé étatique, afin de l'associer à l'élaboration de la politique commerciale du pays et lui permettre, ainsi, d'accéder aux marchés mondiaux. *A priori*, il convient de souligner la doctrine marocaine en matière de politique juridique extérieure : la primauté du droit international dans un monde divisé.

I. LE MAROC, UN ADEPTE DU MONISME JURIDIQUE OU L’AFFIRMATION DE LA PRIMAUTE DU DROIT INTERNATIONAL

Le principe général au Maroc est que les traités internationaux l’emportent sur les textes nationaux ainsi qu’on pourrait le déduire du Préambule de la Constitution. Le Maroc, partisan du monisme juridique, souscrit au principe selon lequel le droit international prime le droit national, sous réserve du respect du régime constitutionnel du pays et des valeurs qui le fondent. La Constitution marocaine souligne au préambule l’arrimage du Maroc au droit international : «Conscient de la nécessité d’inscrire son action dans le cadre des organismes internationaux, dont il est un membre actif et dynamique, le Royaume du Maroc souscrit aux principes, droits et obligations découlant des Chartes des dits organismes et réaffirme son attachement aux droits de l’Homme tels qu’ils sont universellement reconnus».

Les accords de l’OMC constituent une partie intégrante du droit international. Etant membre originaire de l’OMC, le Maroc s’engage à incorporer progressivement, dans l’ordre juridique interne, les textes de base et subséquents de cette institution. La Charte constitutive de l’OMC rejette toute action unilatérale pouvant aller à l’encontre des principes qui fondent le système commercial multilatéral que l’on a dit compatibles avec les principes qui fondent le projet marocain d’autonomie. L’article 23 du Mémoire d’accord concernant les règles et procédures régissant le règlement des différends, libellé «Renforcement du système multilatéral», dispose au paragraphe premier : «Lorsque des Membres chercheront à obtenir réparation en cas de violation d’obligations ou d’annulation ou de réduction d’avantages résultant des accords visés, ou d’entrave à la réalisation d’un

objectif desdits accords, ils auront recours et se conformeront aux règles et procédures du présent mémorandum d'accord». En outre, les Membres ne doivent pas eux-mêmes déterminer l'existence d'une infraction, ni suspendre des concessions ; ils doivent appliquer les règles et procédures du Mémorandum d'accord (article 23. 2).

L'accord instituant l'OMC prévoit une «clause de mise en conformité des législations nationales avec les dispositions de l'OMC». Cette disposition, prévue à l'article XVI.4 de l'accord de l'OMC, stipule : «Chaque Membre assurera la conformité de ses lois, réglementations et procédures administratives avec ses obligations telles qu'elles sont énoncées dans les accords figurant en annexe».

Cet énoncé affirme donc la primauté du droit international sur le droit interne. Il s'inspire de l'article 27 de la Convention de Vienne sur le droit des traités qui dispose : «Une partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité».

Sur la base de ces dispositions, l'on peut affirmer que les accords de l'OMC sont extensibles aux provinces du sud. La région autonome du Sahara héritera donc l'acquis OMC qu'elle incorporera progressivement. Elle ne pourra pas se soustraire aux engagements internationaux contractés par le Maroc au titre des accords de l'OMC. Les futures institutions de cette région imprimeront aux accords de l'OMC une touche locale. Elles participeront à la définition de la politique commerciale du Royaume, afin de défendre les spécificités commerciales du Sahara marocain. On pourra par exemple imaginer que ladite région défendra, auprès de l'OMC, un statut commercial plus

favorable et mieux adapté aux spécificités géographiques de la région.

II. LA CONFORMITE DU PROJET MAROCAIN D'AUTONOMIE AUX PRINCIPES DE L'OMC : UN ADOSSEMENT CONSTANT DE LA POLITIQUE ETRANGERE MAROCAINE A LA LEGALITE INTERNATIONALE

Au sein de l'OMC, la notion de standard international revêt une signification particulière qui se conjugue parfaitement avec les principes proclamés par l'ONU. Il serait cette norme *minima* que les Etats doivent adopter afin de contribuer à la libéralisation progressive des échanges commerciaux. On peut citer la clause de la nation la plus favorisée, le traitement national, le principe de loyauté, le principe de transparence, etc. Les principes, les normes, puis les standards et les procédures, ensemble, contribuent à la mise en place d'un régime juridique international constitué de droits et d'obligations. En l'espèce, les Accords de Marrakech, ayant approuvé les résultats des négociations commerciales multilatérales de l'Uruguay Round, ont établi un régime global de libre-échange, dont le Maroc est l'un des fervents défenseurs, non seulement au plan multilatéral, mais aussi au niveau régional ou bilatéral.

Si le projet marocain d'autonomie est fondé sur les principes onusiens, tels que proclamés par la Charte des Nations Unies, il l'est aussi, par extension, par rapport aux principes du système commercial multilatéral. Les négociations commerciales multilatérales constituent un moyen d'atténuation des guerres commerciales et comme telles, elles participent d'un objectif d'endiguement de la conflictualité qui pourrait en résulter. De même, le mode de résolution des litiges commerciaux, au sein de

l'OMC, est fondé sur des méthodes diplomatiques (consultations, conciliation, médiation, bons offices) et des modes juridictionnels, suivant en cela la même démarche onusienne. Une démarche onusienne dont est imbuée la politique étrangère marocaine.

Faut-il en effet souligner une caractéristique constante de la politique étrangère du Maroc. En nous remettant au Message Royal aux participants au Colloque organisé à Rabat à l'occasion de la célébration de la Journée nationale de la diplomatie marocaine, le 28 avril 2000, qui est une véritable feuille de route de la politique étrangère marocaine durant le troisième millénaire, l'on retient en effet que la politique étrangère marocaine a été toujours marquée par le réalisme, la pondération et la souplesse. La diplomatie, dont elle est l'instrument, est fondée sur le dialogue et attachée au respect de la légalité internationale.

Au plan économique, qui nous concerne le plus dans cet article, l'objectif de la politique étrangère marocaine est d'édifier une diplomatie solide pour consolider le rôle du Maroc au XXI^e siècle. Dans le message royal, on lit en substance : «L'un des objectifs stratégiques de notre diplomatie consiste à mieux s'adapter aux mutations internationales dans le but de parvenir à une plus grande intégration dans l'économie mondiale afin de servir le Maroc, de renforcer ses structures, de le préparer à faire face aux défis et de réaliser un meilleur partenariat maroco-euro-méditerranéen». Mais la diplomatie marocaine doit élargir les perspectives d'action du pays et le cercle de ses relations économiques et commerciales au-delà de l'espace euro-méditerranéen : Amérique et Asie.

En outre, la politique étrangère marocaine doit œuvrer à consolider les liens du Maroc avec les ensembles régionaux auxquels le pays est lié par des liens particuliers : affectivité, destin commun,

exigence de la coopération, défense des intérêts bien compris, valeur et objectif d'unité, de coopération et de bon voisinage.

III. LA REGION AUTONOME DU SAHARA ET SON ASSOCIATION A LA CONDUITE DE LA POLITIQUE COMMERCIALE

Le territoire douanier rentrant dans le champ d'application des Accords de l'OMC inclut, bien évidemment, les provinces du sud. Ainsi, lorsque le Maroc présente une offre commerciale dans le cadre de l'OMC, la liste tarifaire ou de concessions qui la concrétise intègre les provinces du sud. Les produits étrangers peuvent donc circuler librement au sein de ces provinces, dans le cadre d'une libéralisation commerciale négociée, et les marchandises fabriquées au sud peuvent être exportées sous le régime juridique établi dans le cadre de l'OMC : régime préférentiel, de libre accès, etc.

Comme chacun le sait, le Maroc a soumis au Conseil de sécurité de l'ONU un Plan d'autonomie du Sahara. Ce Plan souligne d'emblée sa conformité avec les standards internationaux. Le point 11 du projet marocain d'autonomie souligne dans cette optique : «Le projet marocain d'autonomie s'inspire des propositions pertinentes de l'ONU et des dispositions constitutionnelles en vigueur dans les Etats géographiquement et culturellement proches du Maroc, et s'appuie sur des normes et standards internationalement reconnus».

Lorsqu'elle sera créée, la région autonome du Sahara disposera de la personnalité juridique interne qui lui permettra de jouir de droits et d'obligations, disposer d'une autonomie administrative et

financière. Ses actes devront néanmoins se conformer à l'ordre constitutionnel du Royaume du Maroc.

Sur le plan externe, la région autonome du Sahara pourrait s'associer à la formulation de la politique étrangère du Maroc, en se basant sur le point 15 du projet qui dispose : «La responsabilité de l'Etat dans le domaine des relations extérieures sera exercée en consultation avec la Région autonome du Sahara concernant les questions qui se rapportent directement aux attributions de cette Région. La Région Autonome du Sahara peut, en concertation avec le Gouvernement, établir des liens de coopération avec des Régions étrangères en vue de développer le dialogue et la coopération inter-régionale».

Il s'agit donc d'une application du principe de décentralisation politique. Au niveau du droit international, le futur statut de la région autonome du Sahara correspondra à ce que le professeur Joe Verhoeven appelle, les «Dégradés étatiques»³⁰. L'auteur écrit à ce sujet (p. 273) : «Qu'une entité fédérée ou régionale ne soit pas sujet du droit des gens n'implique pas qu'elle ne puisse avoir aucune conduite internationale propre (*treaty-making power*, etc.). Rien n'empêche en effet qu'elle accomplisse comme organe (de l'Etat), sur la base du droit constitutionnel, ce qu'elle ne peut accomplir comme *sujet*, sur la base du droit des gens». De telles conduites propres demeurent toutefois exceptionnelles et restent, poursuit l'auteur, «soumises à un contrôle ou à une tutelle étroites des autorités centrales, pour prévenir l'apparition de politiques étrangères contradictoires. Sauf à organiser discrètement un démembrement de l'Etat...».

³⁰ Cf. *Droit international public*, Ed. Larcier, Bruxelles, 2000, p. 271.

VIABILITE DU PROJET

De nature interétatique, les Accords de l'OMC s'adressent essentiellement aux Etats. Mais ces derniers se chargent d'en assurer la mise en œuvre, en veillant aussi, le cas échéant, à impliquer les entités du gouvernement subcentral dans cette opération, afin de garantir une plus grande effectivité aux Accords de l'OMC. L'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires ou l'Accord sur les obstacles techniques au commerce, tous deux relevant de l'OMC, citent en effet les «dégradés étatiques» comme étant des destinataires des normes qu'ils prévoient.

En somme, le Maroc a presque achevé son processus d'insertion à l'économie globale, selon une approche progressive et une démarche volontariste. L'expérience acquise par le Maroc en la matière pourrait être mise au service de la future région autonome du Sahara, afin que cette dernière puisse tirer les meilleurs avantages pouvant découler du système commercial multilatéral. Qui plus est, les avantages comparatifs dont elle dispose peuvent être mis à contribution en vue de rehausser cette région au rôle d'acteur régional commercial de premier plan.

GOUVERNANCE SOCIALE ET INCLUSION SOCIALE A PARTIR DU PROJET D'AUTONOMIE REGIONALE DU SAHARA

FATIMA ZIDOURI

PROFESSEUR A LA FACULTE DE DROIT DE MOHAMMADIA

Généralement l'exclusion sociale est l'absence des droits fondamentaux compatibles avec un minimum social, qui permet la pratique de la citoyenneté. Désormais, la notion d'exclusion est plus large que celle de la pauvreté, liée souvent aux concepts de la famine et de l'absence des revenus.

A partir de cette définition, l'inclusion sociale suppose l'accès du citoyen aux infrastructures et aux services sociaux, culturels et économiques, de même qu'au pouvoir. C'est l'inclusion sociale qui favorise et assure la mobilité des populations les plus pauvres. Une mobilité des citoyens suppose une bonne gouvernance sociale dans la mesure où cette dernière favorise l'autonomie d'action des communautés locales.

Partant de ces définitions, on peut dire que l'inclusion sociale est multidimensionnelle, dans la mesure où elle se reflète dans les secteurs, économique, social, culturel et politique.

Autrement dit, il ne s'agit pas d'élaborer des politiques basées sur une seule approche sectorielle, mais, des politiques intégrées ayant comme finalité l'inclusion sociale.

En se fondant sur ces données, le projet d'autonomie régionale du Sahara a le mérite d'introduire l'inclusion sociale en tant qu'approche à l'amélioration de la gouvernance sociale. Cette inclusion prend deux formes : la participation communautaire (I), et l'accès aux services et infrastructures de base (II).

I. LA PARTICIPATION COMMUNAUTAIRE

De prime abord, l'inclusion sociale, qui est une des innovations du projet d'autonomie régionale du Sahara, constitue aussi un des objectifs de l'Initiative Nationale du Développement Humain (INDH).

Lancée par le roi Mohammed VI en mai 2005, cette initiative a introduit la participation communautaire en tant que facteur de l'amélioration de la gouvernance locale. Le développement humain durable conjugue les activités économiques et politiques à la participation et à la mobilisation sociale. L'hétérogénéité du corps social doit être prise dans ses nombreuses dimensions pour avoir une cohésion sociale autour du projet local de l'initiative marocaine.

Dans ce cadre, l'initiative marocaine pour l'autonomie régionale du Sahara consacre la participation du citoyen en tant que vecteur du renforcement du sentiment de l'inclusion sociale.

A commencer d'abord par le point 4 qui stipule que «le Royaume du Maroc garantit à tous les Sahraouis à l'extérieur comme à l'intérieur, toute leur place et tout leur rôle, sans discrimination ni exclusive, dans les instances et institutions de la région».

De même, le point 3 met l'accent sur «la promesse d'un avenir meilleur pour les populations de la région, met fin à la séparation et à l'exil et favorise la réconciliation».

A partir de ces points, le renforcement de la citoyenneté et du sentiment de l'identité communautaire constitue un atout majeur dans l'engagement du Maroc.

En garantissant à tous les sahraouis à l'intérieur ou à l'extérieur leur place sans discrimination ou exclusion dans les instances et institutions de la région, le Maroc met en place un des fondements de la bonne gouvernance sociale.

A vrai dire, l'amélioration des conditions de vie a développé le sens d'inclusion sociale et de bien être même dans les communautés pauvres ayant peu d'opportunités économiques. Le bien être ne dépend pas seulement du revenu, mais également du sentiment d'inclusion et de dignité. Il s'agit ainsi d'offrir des opportunités impliquant le citoyen dans les mécanismes de décision, ce qui fait de la participation communautaire un des éléments fondamentaux de l'inclusion. Une bonne gouvernance sociale suppose la contribution de tous les acteurs qui s'activent sur un espace donné y compris le citoyen. Il s'agit d'intégrer ce dernier en raison de sa meilleure connaissance du terrain, dans le processus du développement humain. Le développement n'est pas uniquement l'affaire de l'élu ou de l'administration ; la participation communautaire présente également un intérêt considérable.

La marginalisation du citoyen, en tant qu'acteur du développement local, ne fait que générer l'exclusion qui entraîne par conséquent son indifférence totale par rapport à son territoire. Par contre,

l'intégration du citoyen donne à ce dernier le sentiment de l'appartenance et de l'attachement au territoire.

L'initiative marocaine de l'autonomie régionale du Sahara place le citoyen au cœur de l'édification d'un avenir meilleur pour la région sans exclusion. Cette inclusion sociale présente plusieurs intérêts pour la région du Sahara :

- ❖ Créer des relations de convivialité entre les personnes appartenant à un même espace régional.
- ❖ Favoriser la consolidation des droits sociaux qui forment à côté des droits économiques et culturels les fondements de la bonne gouvernance locale.
- ❖ Assurer la mobilité pour la population.
- ❖ Diminuer les disparités entre les genres ; ces disparités constituent un obstacle à la prospérité de la population. Désormais la femme qui se rebellait contre son exclusion de la vie politique et publique, aura toutes les facultés d'y participer.
- ❖ Donner aux sahraouis une plus grande liberté afin de discuter des malaises sociaux.

II. L'ACCES AUX SERVICES ET INFRASTRUCTURES DE BASE

L'accès aux services et infrastructures de base en l'occurrence la santé, le logement, les prestations d'eau et d'électricité, constitue un des aspects fondamentaux de la gouvernance sociale. En sa qualité de citoyen, l'être humain a le droit d'accéder à des services de qualité à un coût raisonnable.

Il est à noter que l'accès aux services et infrastructures de base présente un intérêt considérable quant à l'amélioration des conditions de vie du citoyen. Par ailleurs cette amélioration contribue favorablement à la mobilité communautaire et sa

participation à la gestion publique. Le citoyen qui n'accède pas à un minimum de services ne manifesterait aucun intérêt à la gestion locale.

A ce titre, la bonne gouvernance doit adapter les services aux exigences centrées sur les attentes de la société par ses différentes composantes.

Conscient de la nécessité de rendre les services publics accessibles aux habitants du Sahara, le Maroc s'engage à travers plusieurs mesures à assurer cet objectif.

D'abord le point 3 du projet consacre le développement économique et social comme un des objectifs fondamentaux, tout en promettant, un avenir meilleur pour les populations Sahraouies.

Dans le même contexte, le point 12 met l'accent sur l'accessibilité des populations sahraouies à tous les services et infrastructures. Ainsi, «Dans le respect des principes et des procédures démocratiques, les populations de la Région autonome du Sahara, agissant par l'intermédiaire d'organes législatif, exécutif et judiciaire auront, dans les limites territoriales de la Région, la compétence notamment dans les domaines :

- ❖ Des infrastructures : l'eau, les installations hydrauliques, l'électricité, les travaux publics et le transport.
- ❖ Social : l'habitat, l'éducation, la santé, l'emploi, le sport, la sécurité et la protection sociales».

Ainsi le plan d'autonomie régionale opte pour une approche multidimensionnelle du développement humain social. Le citoyen de la région autonome aura toutes les opportunités d'accéder aux services et infrastructures de base sans exclusion ou discrimination.

Généralement, les populations associent l'amélioration des conditions de vie et de la sécurité à l'accès aux services et aux infrastructures de base en particulier l'eau et l'électricité. Pour elles, cet accès est un des aspects les plus marquants de l'inclusion sociale.

Dans ce contexte, il s'agit de préserver la fonction sociale des services publics qui doivent couvrir tous les domaines : la santé, l'éducation et la fourniture des services de base dans l'ensemble du territoire régional. Cette fonction assure une prestation qui garantit une distribution équitable des ressources entre les groupes sociaux et singulièrement les plus pauvres.

Cependant une bonne gouvernance sociale n'est pas synonyme de l'existence des services et infrastructures de base seulement, mais elle doit aussi porter sur la qualité et la durabilité afin de répondre aux besoins des citoyens.

De même, la pertinence des services publics à répondre aux besoins des citoyens dépend pour une partie de la disponibilité de ressources financières. A cette fin, le projet d'autonomie dote la région de toute une variété des ressources financières nécessaires à son développement dans tous les domaines.

L'initiative marocaine entre dans le cadre des grands enjeux du développement humain durable. On conçoit mal l'aboutissement de ce développement sans inclusion sociale qui reste une question sociale majeure. Et on conçoit aussi mal cette inclusion sans accès aux services et infrastructures de base.

L'inclusion sociale est indissociable des options liées à la démocratie locale. C'est dans ce sens que le point n°3 du projet

prévoit que l'engagement du Maroc s'inscrit dans le cadre de l'édification d'une société démocratique et moderne, fondée sur l'Etat de droit, les libertés individuelles et collectives et le développement économique et social.

Dans le même ordre d'analyse, l'attachement de l'initiative marocaine à la question de l'inclusion sociale entre dans le cadre de l'engagement du Maroc à se référer aux expériences étrangères et aux normes internationales y compris celles relatives à la gouvernance. Le point 11 du projet d'autonomie régionale se prononce sur la question en prévoyant que l'engagement du Maroc s'appuie sur des normes et standards internationalement reconnus.

Aussi le point 30 prévoit que «le Royaume du Maroc prendra toutes les mesures nécessaires afin d'assurer aux personnes qui seront rapatriées une réinsertion complète au sein de la collectivité nationale, dans des conditions garantissant leur dignité, leur sécurité et la protection de leurs biens».

En somme, l'inclusion sociale qui est un des piliers du développement humain durable constitue un des engagements susceptibles d'asseoir une bonne gouvernance sociale dans la région du sahara. Elle est un atout indéniable du fait qu'elle ne se réduit pas à un seul secteur. Elle ne concerne pas une seule couche sociale ni même une partie du territoire régional mais c'est une inclusion sociale globale.

L'INTEGRATION DE L'APPROCHE GENRE DANS L'ELABORATION DES POLITIQUES PUBLIQUES A TRAVERS LE PROJET MAROCAIN D'AUTONOMIE

KHADIJA ENNACIRI

PROFESSEUR A LA FACULTE DE DROIT DE MOHAMMADIA

«Comment espérer atteindre le progrès et la prospérité alors que les femmes, qui constituent la moitié de la société, voient leurs intérêts bafoués, sans tenir compte des droits par lesquels notre sainte religion les a mises sur un pied d'égalité avec les hommes, des droits qui correspondent à leur noble mission, leur rendant justice contre toute iniquité ou violence dont elles pourraient être victimes, alors même qu'elles ont atteint un niveau qui leur permet de rivaliser avec les hommes, que ce soit dans le domaine de la science ou de l'emploi ?»

Discours de S.M le Roi Mohammed VI du 20 août 1999

L'approche genre vise l'introduction de la dimension sociale et culturelle de la différence entre les femmes et les hommes, dans les processus de prise de décision et dans l'élaboration des politiques et des mesures économiques et sociales.

Il ressort de l'expérience internationale, que plusieurs initiatives ont été conduites dans divers pays, pour intégrer l'approche genre

et l'approche participative à travers des mécanismes nationaux d'intégration du genre.

Le Maroc, pays émergeant, s'est engagé à réaliser un développement durable, équitable et humain. Afin de réussir la transition politique, sociale et économique, il a entrepris plusieurs initiatives et ouvert plusieurs chantiers. Toutefois, ces réformes ne peuvent aboutir sans la valorisation du potentiel humain et l'intégration des femmes dans tous les processus d'élaboration des politiques de développement.

En effet, conscient que l'adoption d'une telle approche est aujourd'hui incontournable, il s'est inscrit dans cette nouvelle dynamique d'autant plus que les réformes entreprises offrent une opportunité pour cette perspective.

Si les analyses menées jusqu'à présent, laissent dire que la démocratie locale et régionale au Maroc n'a pas un visage féminin, le Projet d'Autonomie pour la Région du Sahara opte pour l'association de l'approche genre dans le processus de prise de décision au sein des instances régionales.

Cette démarche n'est pas ex nihilo, elle s'inscrit dans le continuum des réformes et mesures introduites au niveau national en la matière. En outre, les nouvelles dynamiques politiques et économiques offertes par le Projet d'Autonomie enregistrent une volonté ferme d'asseoir la nouvelle région sur des bases démocratiques qui ne peuvent se consolider que par l'association et la participation des femmes sahraouies au processus d'édification de leur région.

La question est tellement importante qu'elle mérite qu'on lui accorde un intérêt particulier du moment où elle conditionne largement la réussite de toute politique de développement. Elle suscite certaines interrogations autour desquelles la réflexion sera menée. Quel est le cadre conceptuel de l'approche genre et ses applications à travers l'expérience internationale (I) ? Quelles sont les politiques et les mesures prises en matière d'intégration de l'approche genre au niveau national (II) ? Quelles sont les garanties offertes par le projet d'autonomie en vue d'une intégration effective des femmes dans la gestion des affaires de la région à tous les niveaux (politique, économique, etc.) ? Cette nouvelle dynamique serait-elle possible sans la collaboration des trois acteurs principaux à savoir, les partis politiques nationaux, la société civile et les décideurs régionaux (III) ?

I. CADRE CONCEPTUEL ET CONTEXTE INTERNATIONAL DE L'APPROCHE GENRE

A. LE CONCEPT

Le terme genre a été employé la première fois dans le contexte féministe en 1972, dans l'ouvrage de Ann Oakley, «Gender and society»³¹. Le terme anglais «gender» désigne la différence des sexes construite socialement.

Pour les féministes francophones, ce concept correspond aux relations sociales de sexe. La notion de genre «désigne la construction historique, culturelle, sociale du sexe, qui l'investit de sens dans un système à deux termes où l'un (le masculin) ne peut s'envisager sans l'autre (le féminin). Système dissymétrique et

³¹Ann Oakly. Gender and Society. London: Temple Smith. 1972.

inégal, les hommes ayant longtemps été dans les rapports sociaux en position de domination incontestée et l'homme ayant servi de référence unique pour penser l'universel humain. Cette notion fait désormais partie du vocabulaire politique et institutionnel de l'Europe et paraît s'imposer comme incontournable dans les recherches³²».

C'est «en quelque sorte "le sexe social" ou la différence des sexes construite socialement, ensemble dynamique de pratiques et de représentations, avec des activités et des rôles assignés, des attributs psychologiques, un système de croyance³³».

Ce concept n'a pas toujours un sens bien défini, en tous cas pas toujours identique. C'est une notion fluctuante, difficile à délimiter, qui évolue dans le temps et l'espace. On remarque que les représentations du «masculin» et du «féminin» peuvent en effet être différentes entre les sociétés, au sein d'une même société, d'un individu à l'autre.

Au delà de sa complexité due notamment à sa dimension fluctuante, la notion de genre est un outil conceptuel indispensable pour penser et analyser une société donnée car les rapports hommes/femmes y sont souvent déterminants. Elle s'ajoute à toute analyse en terme de classe sociale, origine ethnique, âge, etc. Cet outil oblige à prendre en compte les rapports sociaux de sexe et à adapter les projets et les programmes à une réalité objective, mais

³² Extrait de la présentation du colloque interdisciplinaire «*Le genre comme catégorie d'analyse*». Colloque organisé par le RING, les 24 et 25 mai 2002. Université Paris7-Denis Diderot.

³³ THEBAUD Françoise, *Ecrire l'histoire des femmes*, Fontenay-aux-roses : ENS éditions, 1998.

aussi une dynamique qui permet d'agir sur les rapports sociaux de genre et de réduire les inégalités qui les caractérisent.

Malgré la dimension plus large que prend parfois ce concept et qui le rend mal délimité, l'approche anglo-saxonne comme l'approche européenne emploient assez systématiquement le terme «genre» tant dans leurs analyses que dans leurs préconisations. Généralement, on fait appel aux rapports sociaux de sexe, afin de rejeter tout déterminisme biologique dans l'explication des discriminations dont les femmes font l'objet.

Ce que le concept genre interroge, ce sont les relations de pouvoir entre les hommes et les femmes ainsi que l'asymétrie fondamentale dans la hiérarchie des deux groupes. Il doit permettre d'analyser les relations entre les hommes et les femmes dans les instances sociales (famille, communautés, marché, etc.) en tant que redistribution inégale des ressources, des responsabilités et du pouvoir entre les hommes et les femmes. Rappelons que l'approche genre se distingue de l'approche catégorielle qui procède à l'analyse par catégorie ou groupe social : jeunes, vieux, enfants, etc. Car parmi les jeunes, il y a des filles et des garçons, parmi les vieillards, il y a des femmes et des hommes âgés. Leurs besoins et préférences, leurs perceptions et leurs comportements ne peuvent être présumés identiques.

Durant la dernière décennie, l'approche genre a suscité l'intérêt des chercheurs en sciences sociales, qui l'ont érigée en catégorie d'analyse. Petit à petit ce terme s'intègre aisément dans la terminologie scientifique des sciences sociales. Il est devenu indispensable pour la compréhension des phénomènes socio-économiques en mutation rapide (travail informel féminin, travail

des femmes les plus pauvres, mouvements et organisations de femmes, etc.).

Il est question, aussi, de faire face à une construction sociale basée sur des valeurs, des responsabilités et des obligations inégalitaires entre les hommes et les femmes afin de trouver un autre modèle, plus adapté à l'époque actuelle, aux demandes et aux réalités des deux sexes dans un encheminement vers un projet de démocratie égalitaire.

B. CONTEXTE INTERNATIONAL

Il paraît difficile de lire aujourd'hui un texte émanant d'une organisation internationale sans trouver les termes égalité des chances, »gender ou mainstreaming».

L'égalité des genres est une condition préalable et nécessaire, pour la réalisation de l'ensemble des OMD (objectifs du millénaire pour le développement). Ou encore, c'est une condition du développement durable : ce type d'insertion, nous le retrouvons dans toutes les évaluations relatives à l'autonomisation des femmes et de l'égalité des genres, qu'il s'agisse des résultats des rapports de l'ONU, du PNUD, de la Banque mondiale, de la Commission européenne, du Commonwealth, ou de l'organisation Internationale de la francophonie. Ce thème figure au centre des préoccupations les plus actuelles de cette organisation, pour deux raisons principales : tout d'abord parce que la Francophonie a renouvelé, en février 2005, son engagement en faveur de la promotion des femmes et de l'intégration transversale du genre dans l'ensemble de sa programmation. En second lieu, parce que l'efficacité des formations genre figure au centre de ses préoccupations, et qu'elle a planifié d'élaborer des modules qui

soient spécifiques aux sous-régions francophones que sont l'Afrique de l'ouest, l'Afrique centrale et le monde arabe.

La Chaire UNESCO, quant à elle, articule sa réflexion autour de trois axes principaux :

❖ Premièrement : afin de garantir une intégration transversale de l'aspect genre dans tout type de projet de développement, il est indispensable d'en tenir compte dans l'ingénierie de projet et ses différents outils. Cet objectif pose un certain nombre de défis méthodologiques étant donné qu'il doit s'appuyer sur une démarche participative, avec tous les obstacles qui peuvent en résulter et qui varient fortement en fonction du contexte d'application.

❖ Deuxièmement : il est nécessaire de tenir compte du caractère évolutif des rapports de genre ainsi que son impact sur le statut des femmes dans leur famille et au-delà dans la société dans son ensemble.

❖ Troisièmement: concernant la micro finance qui constitue sans doute une des actions les plus innovantes en faveur des femmes, l'organisation tente d'analyser les rapports induits entre les pouvoirs publics, les ONG et la société civile. Quel est l'intérêt d'accorder un crédit prioritairement aux femmes ? Le micro crédit est-il une solution contre la féminisation de la pauvreté ou représente-t-il tout simplement un moyen d'intégrer les femmes dans la globalisation de l'économie marchande ?

La Chaire UNESCO qui s'est ainsi structurée autour d'un réseau de partenaires, essentiellement mais non exclusivement euro-méditerranéens, a décidé de travailler en commun au service de la formation de professionnels de la solidarité internationale et du développement durable.

Elle regroupe des universités, des ONG, des organismes de formation et des entreprises de plusieurs pays : Algérie, Belgique, Espagne, France, Maroc, Palestine, Tunisie, etc. Elle a aussi de nombreux contacts en Afrique, en Asie et en Amérique latine.

La Conférence mondiale des femmes tenue en 1995 à Beijing, a marqué un tournant décisif dans la prise en considération de la question de l'égalité hommes-femmes. Les différents gouvernements signataires des recommandations et des plans d'actions pour le genre ont accepté l'égalité des sexes et l'émancipation des femmes comme principes fondamentaux du développement humain et durable. Par conséquent, ils se sont engagés à intégrer transversalement la dimension genre dans toutes leurs interventions de développement en matières politique, sociale et économique outre la mise en œuvre des politiques et programmes spécifiques pour la réduction de ces inégalités. Cette stratégie est appelée «mainstreaming». Elle implique que les politiques publiques soient analysées pour définir tout impact différencié sur les deux sexes et qu'ils soient ajustés afin de garantir que les actions contribuent à l'atteinte de l'objectif d'égalité des femmes et des hommes. Le Maroc fait partie des pays qui se sont engagés dans la voie de la consécration de l'égalité des chances entre les deux sexes.

II. L'EMANCIPATION POLITIQUE DES FEMMES ET L'INTRODUCTION DE L'APPROCHE GENRE AU MAROC

A. LES SOUBASSEMENTS DE L'EMANCIPATION POLITIQUE FEMININE

Les femmes marocaines ont participé activement à la résistance contre la colonisation en inscrivant leur lutte dans une perspective

purement nationaliste. C'est à partir de ce moment que les femmes ont débuté leur lutte politique, puisqu'elles se sont engagées, aux côtés des hommes, dans le projet d'émancipation du pays. Une fois l'indépendance acquise, elles se sont alors engagées dans le combat des libertés et de la démocratie. Des femmes actives et instruites se sont organisées pour revendiquer leur place dans la gestion des affaires publiques. Elles étaient nombreuses lors des premières consultations électorales. Toutefois, le constat des chiffres montre que l'espace politique et public résistait à leur inclusion. C'est sans doute dans la sphère de la représentation politique que l'écart entre le principe de l'égalité, consacré par toutes les constitutions marocaines depuis 1962 et sa réalisation concrète est le plus remarquable.

En fait la participation politique de la femme marocaine et sa présence au sein des institutions représentatives locales et nationales demeurent limitées. Ce phénomène est lié à la culture patriarcale de la société et à son niveau de développement éducatif. Deux courants concevaient différemment la question féminine: le courant conservateur à forte référence religieuse désireux d'épurer la société de l'occidentalisme glouton et le courant moderniste, récusant la vision du monde rétrograde du premier.

Dans cette vaste polémique, les femmes marocaines ont pu faire entendre leur voix et inscrivent le principe d'égalité dans tous les champs. Elles ont pu déclencher un processus de construction des rapports sociaux à la base des relations de genre. La perspective genre projette le débat au cœur du politique et permet aux femmes de surmonter ce mur qui paraissait infranchissable.

C'est ainsi que le concept du genre a été introduit pour la première fois au Maroc vers la fin des années 90 avec le Plan d'action

national pour l'intégration des femmes au développement (PANIFD, 1998/99) qui a mis l'accent sur la nécessité d'adopter et d'institutionnaliser l'approche genre dans l'ensemble des politiques et des mécanismes nationaux.

Depuis cette initiative, une grande effervescence d'idées sur la participation féminine agite la société marocaine. Ce qui prouve que l'introduction de l'analyse genre dans ses relations avec le politique et le socio-économique révèle des conceptions moins simples.

B. LES REFORMES INTRODUITES EN MATIERE D'INTEGRATION DE L'APPROCHE GENRE DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES

Pendant les années 90, le mouvement féministe s'est vu mûrir et se diversifier. Il s'est enrichi avec l'avènement d'importantes associations qui militaient pour la cause féminine³⁴. Il convient d'insister sur le rôle significatif qu'ont joué et jouent encore les associations féminines dans la mobilisation et la sensibilisation sur la citoyenneté des femmes en engageant le plaidoyer aux niveaux, national et international.

Malgré ses avancées, ce mouvement féministe marocain est demeuré un mouvement urbain, implanté dans les milieux universitaires et animé par la classe moyenne. Ses revendications s'attaquent désormais aux tabous jusque-là épargnés. Pour les féministes, une participation politique significative de la femme, élément essentiel des réformes politiques, passe tout d'abord par la révision de son statut juridique.

³⁴ L'AMDF (Association marocaine pour les droits des femmes) et l'AMFP (Association marocaine des femmes progressistes) et bien d'autres.

Cette mobilisation de masse en faveur de l'égalité des droits avec les hommes était en soi une victoire pour le mouvement féministe marocain. D'abord, elle a réussi à remettre en question un texte (Moudawana) jugé intouchable par les milieux conservateurs et à lever le tabou du statut de la femme dans la société. Ensuite, elle a favorisé l'ouverture de plusieurs secteurs aux changements sociaux.

C'est dans ce contexte général de prise de conscience de la nécessité d'émanciper juridiquement et politiquement les femmes que la première révision de la Moudawana, initiée par feu Hassan II, a eu lieu. Toutefois, les réformes introduites étaient jugées insuffisantes et en deçà des aspirations du mouvement féministe.

Il a fallu attendre 2003, année où le Roi Mohamed VI décide de revoir les dispositions du code de la famille dans un sens plus favorable aux femmes et, par conséquent, à l'équilibre de la famille. Cette réforme est à inscrire au chapitre des décisions politiques courageuses prises. Le nouveau code de la famille instaure trois principes importants: l'égalité juridique entre les hommes et les femmes, la co-responsabilité au sein du couple et l'accès de la femme à la majorité sociale.

En matière de participation féminine à la gestion des affaires publiques, le nouveau code électoral a introduit, à l'occasion du scrutin législatif en septembre 2002, une liste nationale réservée aux femmes, qui a permis l'entrée d'une trentaine parmi elles à la chambre des représentants, rompant ainsi avec la tradition de la représentation parlementaire exclusivement masculine. En outre, depuis les années 90, des tentatives de démocratisation du champ politique ont été prises en nommant des femmes ministres ou secrétaires d'Etat.

Le gouvernement de 2007 connaît la nomination de sept femmes ministres et secrétaires d'Etat, occupant des postes clés³⁵. Cette représentation féminine est considérée par certains comme un record historique et une étape importante dans l'histoire de la politique marocaine. Pour d'autres, quoique ce gouvernement ait franchi le pas de l'équité et de l'égalité, en permettant à la femme marocaine de s'imposer dans le domaine politique, l'égalité entre hommes et femmes demeure à ses débuts et reste encore dans ses balbutiements, vu le nombre de ministres hommes dépassant la vingtaine. Toutefois, ceci ne nie pas l'existence d'une volonté ferme tant auprès des décideurs qu'au niveau de la société civile, d'intégrer l'approche genre dans tous les processus de décision. En effet, le Maroc confirme son engagement national et international à respecter les droits humains qui englobent les droits des femmes. Pour cela, et en dehors des grandes réformes juridiques entamées, en faveur des femmes, il adopte une série de mesures et de dispositifs qui intègrent l'égalité genre dans une perspective transversale qui implique tous les acteurs. Il confirme ce faisant sa volonté de garantir une bonne gouvernance et de se conformer aux règles, recommandations et directives contenues dans les accords internationaux auxquels il a adhéré.

Les lois de décentralisation témoignent d'une neutralité à l'égard du rôle des femmes dans la gestion des affaires locales. Cette neutralité peut être expliquée comme émanant d'un souci de traiter tous les citoyens sur un pied d'égalité. Toutefois cela suppose que les femmes et les hommes jouissent des mêmes chances et conditions. Les statistiques montrent que la démocratie locale connaît un déficit dans la représentativité des femmes. A l'issue des élections communales de 2003, le taux de représentation des

³⁵ Ministre de l'énergie, des mines, de l'eau et de l'environnement, ministre de la santé, ministre de la jeunesse et des sports, ministre de la culture, etc.

femmes au sein des collectivités locales n'a pas dépassé 0,5%. Les femmes sont très peu représentées. Cette quasi-absence féminine dans les organes locaux constitue un véritable obstacle à la perspective de gendérisation³⁶ des politiques locales. Des réformes doivent être introduites aux différents statuts des collectivités locales en vue d'une intégration effective de l'approche genre et l'approche participative dans la gestion des affaires locales et régionales, conformément à ce qui se passe actuellement au niveau national.

Si les instances régionales souffrent encore d'une faible représentation féminine, le statut autonome de la région du Sahara prévoit un système de représentativité politique qui inclut l'approche genre dans le processus de prise de décision.

III. L'INTEGRATION DE L'APPROCHE GENRE DANS LE PROJET MAROCAIN D'AUTONOMIE

Le Projet d'Autonomie du Sahara prévoit une structure politique et institutionnelle tout à fait nouvelle par rapport aux structures régionales existantes. Il dote la région d'un organe législatif propre, avec des compétences très élargies et une représentativité politique diversifiée, adaptée aux spécificités régionales.

Le point 19 stipule que «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

³⁶ Ce concept peut être défini comme le processus par lequel une décision (politique, plan, budget, programme ou projet) subit une analyse sensible au genre. Consulter le Rapport Genre annexé au Rapport économique et financier 2006, Direction des études et des prévisions financières, Ministère des Finances et de la privatisation, Royaume du Maroc. Disponible sur www.siyanda.org/docs/financial_law_fr.doc

l'ensemble de la population de la région. La composition du Parlement de la Région Autonome du Sahara, devra comprendre une représentation féminine appropriée». Cette double composition du parlement régional a le mérite d'assurer une représentativité politique de toutes les composantes de la région, renforcée par une présence féminine considérable. Ainsi, les droits politiques des femmes seront préservés. Elles peuvent désormais siéger au sein de l'institution législative de la région.

Il est à préciser que l'intégration de l'approche genre dans le Projet d'Autonomie s'inscrit dans le continuum des réformes et mesures entreprises au niveau national en la matière. La présence de la femme dans l'instance législative sous-tend sa présence dans toutes les instances politiques de la région.

Les droits politiques de la femme seront pleinement exercés au niveau des élections législatives régionales.

Rappelons, à cet égard, le taux de participation aux élections législatives de 2007 dans les provinces marocaines du Sud. Il a été le plus élevé en comparaison avec les autres régions du pays. L'afflux massif aux urnes des femmes et des hommes dans ces provinces prouve que l'initiative consensuelle que lance le Maroc au sujet du Sahara et les politiques suivies depuis la Marche Verte n'ont fait que renforcer l'attachement de cette population à sa patrie.

Deux facteurs principaux favorisent l'intégration de l'approche genre dans les politiques publiques régionales : le contexte politique favorable à l'égalité des genres tant au niveau national qu'international, et la conviction que la région autonome, ne

pourrait être bâtie, sans l'intégration de toutes les composantes de la société, principalement, ses femmes.

Il se pose alors la question de savoir quels sont les acteurs principaux qui prendront en charge l'inclusion de l'approche genre dans les programmes régionaux ? Cette grande entreprise passe inévitablement par l'implication et la collaboration de trois acteurs à savoir : la société civile, les partis politiques nationaux et les décideurs régionaux.

A. AU NIVEAU DE LA SOCIETE CIVILE

La société civile sahraouie a su développer un tissu associatif non négligeable qui œuvre en coordination avec le réseau national. Il y a une forte prise de conscience que la promotion d'une nouvelle dynamique d'inclusion sociale et politique des femmes, passe par la création des conditions favorables à l'implication de toutes les forces vives et particulièrement les acteurs de la société civile.

Les acteurs associatifs contribuent à travers les différents champs d'intervention à sensibiliser et former la société civile régionale fondée sur les valeurs égalitaires. La dimension Genre doit être vue comme un aspect fondamental dans toutes les activités associatives. Elle considère que l'égalité entre les hommes et les femmes est une condition sine qua non pour un développement durable et un argument économique et social qui favorise une approche continue sur le long terme.

Le Projet d'Autonomie du Sahara est conçu selon une approche participative qui intègre tous les acteurs de la région y compris les acteurs associatifs. C'est ainsi qu'il prévoit leur inclusion parmi les forces vives de la région au niveau de la composition du Conseil Economique et Social. Le point 26 stipule que «la Région

Autonome du Sahara disposera d'un Conseil Economique et Social composé de représentants des secteurs économiques, sociaux, professionnels et associatifs ainsi que de personnalités hautement qualifiées».

La région autonome aura aussi la possibilité de profiter des stratégies et programmes internationaux, concernant l'intégration de l'approche genre, que ce soit au niveau des formations programmées par des organismes internationaux au profit du tissu associatif, ou au niveau des aides fournies par les bailleurs de fonds, qui interviennent pour le financement des différents projets et actions de développement et qui œuvrent pour l'intégration transversale du genre dans les programmes et projets. Ces formations sur le genre sont une bonne opportunité, pour promouvoir et enraciner les valeurs égalitaires dans la société et ce, par sa sensibilisation à la question de l'égalité entre les hommes et les femmes.

B. AU NIVEAU DES PARTIS POLITIQUES NATIONAUX

Sensibiliser et œuvrer pour édifier une société démocratique plus juste et plus égalitaire dans ses lois, paritaire dans sa politique, telle est la tâche principale des partis politiques.

Actuellement, les partis politiques nationaux comptent en leur sein plusieurs sections féminines à travers le pays, qui visent à favoriser l'intégration des femmes et œuvrent à consolider leur participation à la vie politique, en leur garantissant notamment un quota dans les différentes instances élues. Bien que le système des quotas ne fasse pas l'unanimité des intéressées elles-mêmes, certains considèrent que cette «discrimination positive», tolérée par le droit international (Convention sur l'élimination de toutes les formes de

discrimination à l'égard des femmes ; CEDAW) vise à assurer une certaine présence féminine au sein de l'organe législatif, nonobstant les résultats que les femmes candidates auront remportés dans les circonscriptions locales³⁷.

La vocation politique de la région autonome sous-tend la garantie d'une structure politique multi-partisane. Les différentes formations politiques assureront l'encadrement et la représentation politique des populations sahraouies au sein de l'instance législative. D'où la nécessité de la gendérisation des instances dirigeantes au sein des partis politiques, avant même de la faire valoir au niveau des instances de la région.

L'intégration des femmes dans la vie politique n'est pas chose aisée, mais plutôt «un grand chantier», où la femme doit être considérée dans sa globalité et non réduite à l'élite politique. Jusqu'à présent, les partis politiques nationaux demeurent l'apanage de l'élite féminine du fait que les femmes issues des milieux populaires et ruraux n'interviennent pas encore dans l'action politique.

A cet égard, le vrai défi posé aux partis politiques en matière d'intégration féminine, consiste à s'approprier davantage les problèmes spécifiques des femmes, à travers l'adoption d'une approche d'action devant se baser sur la proximité, le contact direct et la communication permanente. En outre, les partis politiques doivent assurer aux femmes un encadrement permanent et une formation susceptible d'assurer leur qualification politique.

³⁷ Cette admission de la discrimination positive par le droit international, devrait être entendue dans le sens où, étant adoptée sur le plan national, comme une mesure transitoire, visant la réalisation progressive de l'égalité entre les hommes et les femmes, elle n'a pas relevé des réticences au sein du Comité établi par la CEDAW, qui est chargé d'examiner les rapports sur l'état d'avancement de l'application de la convention dans chaque Etat partie.

C. AU NIVEAU DES DECIDEURS REGIONAUX

Nonobstant les efforts importants entrepris en matière d'intégration de l'approche genre dans les politiques publiques, le processus n'est qu'à son début. Toutefois, la volonté d'institutionnaliser le genre est clairement affichée par les pouvoirs publics. Certains départements ministériels ont déjà élaboré des stratégies d'intégration de cette approche dans leurs programmes.

Les décideurs régionaux devront oeuvrer dans ce sens. Ils seront appelés à formuler et défendre une stratégie multidimensionnelle, visant à combattre les profondes inégalités de genre, qui sont à la base de la société afin d'assurer la promotion de la femme et son intégration dans le développement à la fois comme actrice et bénéficiaire.

Des mesures sectorielles ne permettront pas une intégration efficace de cette approche, la stratégie devrait être généralisée à tous les acteurs institutionnels de la région autonome (ministères, départements administrations régionales et locales, etc.).

Le Projet d'Autonomie tire sa force et sa crédibilité de cette conception inclusive et intégrante qui n'épargne aucune composante de la société sahraouie. Les femmes auront leur mot à dire dans le processus d'édification de la région autonome.

Les concepteurs du Statut d'Autonomie ont prévu toutes les garanties en vue d'une intégration effective et efficace des femmes dans tous les processus de décision que ce soit au niveau régional ou national du moment où elles pourront siéger au sein du parlement national. Cette grande entreprise nécessitera une forte implication de toutes les forces vives de la région du Sahara dans les enjeux promoteurs de la proposition marocaine, grand espoir pour les populations de la région.