

De la régionalisation constitutionnelle et du respect de la souveraineté nationale (*)

Mohammed Amine BENABDALLAH
Professeur à l'Université Mohammed V
Rabat-Souissi

Selon toute probabilité, le Maroc entamera prochainement un processus de résolution de la question du Sahara sur la base d'une proposition qu'il est appelé à faire aux instances de l'Organisation des Nations unies. Cette proposition porte comme chacun le sait sur la question de l'autonomie de cette partie du territoire national dans le but de mettre fin à un conflit qui dure voici plus de trente ans. Un conflit qui constitue un véritable obstacle à l'idée d'un Grand Maghreb Arabe uni et à la prospérité de tout un ensemble de pays au moment où il apparaît complètement inutile de dire que l'isolement d'un quelconque Etat, si fort soit-il, est générateur d'un danger qui peut le guetter indéfiniment tant qu'il ne conjugue pas ses efforts dans le cadre d'une cohésion avec tous ses voisins.

La question de l'autonomie passe indéniablement par celle d'une politique de régionalisation non pas administrative, mais constitutionnelle, c'est-à-dire à la lisière de la décentralisation et du fédéralisme. L'idée n'est pas récente au Maroc. Toute proportion gardée, elle a connu une application constante pendant plusieurs siècles dans ce qu'était le système de bled makhzen et de bled siba. Les historiens enseignent que ce qui faisait la force de l'Etat central, le Makhzen, c'était sa capacité à soumettre à son pouvoir les innombrables tribus qui aspiraient à une autonomie de fait pour tout ce qui concernait la gestion de leur quotidien.

A cet égard, et depuis lors, le Maroc est passé par plusieurs étapes.

Dans le Maroc traditionnel, l'existence de plusieurs formes de pouvoirs disposant d'une grande latitude d'action et d'une large autonomie faisait que l'exercice de l'autorité administrative n'était pas fixe en ce sens que cette autorité était tantôt entre les mains du pouvoir central ou ses représentants, tantôt entre celles des tribus qui l'assuraient par l'intermédiaire de la jemâa.

Avec le protectorat, période où la centralisation fut érigée en credo sacro-saint pour la soumission de l'ensemble de la population à l'idéologie coloniale, le système en place va être conservé mais habilement intégré dans une structure d'encadrement correspondant aux intérêts du colonisateur. La stratégie de sa conception doctrinale et militaire s'est concrétisée pour des raisons purement de contrôle efficace de la population dans la division du pays en régions où la centralisation politique de la décision relevait en réalité du Résident général.

* Texte de la communication présentée à l'occasion du colloque « Les enjeux constitutionnels de la régionalisation : Perspectives marocaines et expériences étrangères », organisé par l'Association Marocaine de Droit Constitutionnel, les 24 et 25 mars 2006 à la faculté de droit de Rabat-Agdal.

Au lendemain du recouvrement de l'Indépendance, se fait jour une démarche nouvelle qui se caractérise par le souci d'instaurer une cohésion structurelle et fonctionnelle aux fins de consolidation de l'autorité de l'Etat. Mais le développement économique et social a nécessité d'opter pour une décentralisation progressive où la tutelle constamment présente tend à s'amenuiser au fil des expériences dans le but d'établir plus tard une régionalisation réelle aux aptitudes parfaitement adaptées aux besoins du développement local dans le cadre de l'unité nationale. C'est dire que depuis le découpage de 1971 du pays en sept régions économiques, puis en 16 régions avec la réforme de 1997, le Maroc a été bien conscient que ce n'était là qu'une étape transitoire pour s'orienter à terme vers une autre forme de régionalisation qui dépasse l'économique pour atteindre le politique. En ce sens, dans la révision constitutionnelle de 1992, la région est érigée en collectivité locale et un nouveau statut lui est attribué par la loi du 2 avril 1997.

Mais actuellement, c'est encore une nouvelle configuration de la région qui se profile, une forme qui se coule dans le moule de l'autonomie, une option qui va sans doute dans le sens de la solution à un problème actuel pour ne pas dire conjoncturel, mais qui s'inscrit cependant dans le cadre d'une politique de régionalisation annoncée déjà dans le discours royal du 23 octobre 1984.

Il s'agit d'une régionalisation dont l'assise est constitutionnelle dans la mesure où elle institue des instances aux attributions législatives et exécutives très étendues, mais qui ne peut demeurer fidèle à son appellation que si elle s'exerce dans les limites de la souveraineté nationale.

C'est de cette régionalisation que l'on se propose de parler en traitant des deux composantes du titre du thème de la communication.

- I -

De la régionalisation constitutionnelle...

A la lumière du droit comparé, on peut appréhender l'acception de la notion.

Il ne s'agit pas de fédéralisme qui postule la coexistence, sur un même territoire, d'un Etat fédéral et d'Etats membres. Un nombre important de pays adoptent ce système : Les Etats-Unis, l'Allemagne, l'Inde, la Confédération helvétique, le Brésil, le Canada, le Mexique etc. Et il ne s'agit pas non plus d'une décentralisation administrative.

La régionalisation constitutionnelle implique que c'est le constituant qui consacre l'existence de circonscriptions régionales en les dotant d'une organisation propre à l'exercice de compétences qui touchent aux intérêts spécifiques de la région. C'est un type intermédiaire entre la décentralisation administrative où les attributions ne concernent que la gestion administrative de la collectivité et le fédéralisme où les attributions dépassent de loin cette forme de gestion.

En Europe, c'est un type de régionalisation fort ancien.

En Italie, au lendemain de la seconde guerre mondiale, la Constitution a garanti l'autonomie des régions, principe qui donna lieu à des régions à statut spécial où s'affirmait une tradition d'autonomie, telles la Sardaigne, la Sicile, Trentin-Haut-Adige et Frioul Vénétie Julienne. Mais ce n'est que par les lois de 1968 et 1970 qu'ont été constituées les quinze autres régions. Leurs compétences sont d'ordre constitutionnel, législatif, financier, fiscal et administratif et sous le contrôle du Parlement national et de la Cour constitutionnelle, elles élaborent leur propre statut.

Dans ce sens l'article 5 de la Constitution du 27 décembre 1947 dispose que « *La République, une et indivisible, reconnaît et favorise les autonomies locales ; réalise la plus ample décentralisation administrative dans les services qui dépendent de l'Etat ; adapte les principes et les méthodes de sa législation aux exigences de l'autonomie et de la décentralisation* ». Et l'article 117 de la Constitution attribue à la région des pouvoirs législatifs en précisant que les règles qu'elles édictent ne doivent pas être en contradiction avec l'intérêt national et celui d'autres régions.

Mais dans un souci de préservation de la souveraineté nationale, l'article 126 de la Constitution italienne prévoit que « *Le conseil régional peut être dissous lorsqu'il n'accomplit des actes contraires à la Constitution ou de graves violations de la loi, ou bien lorsqu'il n'obtempère pas à l'invitation du Gouvernement de relever la Giunta (l'exécutif de la région) ou le président qui ont commis des violations analogues...* »

Dans le même sillage, la Constitution espagnole du 27 septembre 1978 a prévu une place particulière pour les régions dont quatre ont conservé une forte tradition d'autonomie : la Catalogne, le pays basque, la Galice et l'Andalousie. L'article 2 de la Constitution précise que « *La Constitution a pour fondement l'unité indissoluble de la nation espagnole, patrie commune et indivisible de tous les Espagnols. Elle reconnaît et garantit le droit à l'autonomie des nationalités et des régions qui la composent et la solidarité entre elles* ». Avec un statut d'autonomie adopté en 1979, ces régions sont dotées d'une assemblée élue au suffrage universel, d'un président élu par l'assemblée et d'un gouvernement.

Et l'article 153 de la Constitution de prévoir que le contrôle de l'activité des organes des communautés autonomes est exercé par le Tribunal constitutionnel en ce qui concerne la constitutionnalité de leurs dispositions normatives ayant force de loi ; par le Gouvernement en ce qui concerne l'exercice de fonctions délégués, par la juridiction du contentieux administratif en ce qui concerne l'administration autonome et ses normes réglementaires et par la Cour des comptes, en ce qui concerne les matières économiques et budgétaires.

En Belgique, malgré les dimensions très réduites du territoire, beaucoup de raisons ont poussé à une régionalisation plutôt avancée. L'opposition des Flamands et des Wallons a conduit en 1970 à une révision de la vieille constitution du 7 février 1831, qui assure l'autonomie aux deux communautés culturelles. Puis aux termes du « *pacte communautaire* » de 1978 et de deux autres révisions constitutionnelles, en 1980 et en 1988, la Belgique créé par l'article 107 *quater* de la Constitution 3 régions : la région

wallonne, la région flamande et la région bruxelloise, et en même temps, par l'article 3 *ter* 3 communautés, française, flamande et germanophone.

Chaque région dispose de son Parlement élu au suffrage universel, et de son Gouvernement et chaque communauté est dotée d'une assemblée. Les pouvoirs s'étendent aux matières d'urbanisme, d'aménagement et d'expansion économique.

Enfin, dernier exemple, on citera celui du Portugal qui dans la Constitution du 2 avril 1976, précise en l'article 6 que « *L'Etat est unitaire et respecte dans son organisation, les principes de l'autonomie des collectivités locales et de la décentralisation démocratique de l'administration publique. Les archipels des Açores et de Madère constituent des régions autonomes dotés de statuts politiques et administratifs et d'organes de gouvernement qui leur sont propres* ». Et dans le troisième alinéa de l'article 227, il est précisé que « *...L'autonomie politique et administrative régionale ne porte pas atteinte à la souveraineté de l'Etat. Elle s'exerce dans le cadre de la Constitution* ».

Cette condition est davantage explicitée par les dispositions de l'article 229 qui délimitent les pouvoirs des régions aux plans législatif, réglementaire et de l'exercice de la tutelle sur les collectivités locales.

Traitant de la représentation de la souveraineté de la République, l'article 232 de la Constitution portugaise énonce que dans chaque région autonome est nommé un ministre de la République dont la fonction est de coordonner l'activité des services centraux de l'Etat ayant trait aux intérêts de la région.

Ces exemples révèlent des formes de régionalisation constitutionnelle où la souveraineté nationale est constante et respectée, non seulement par des déclarations de principe mais par un dispositif constitutionnel et juridique.

- II -

...et du respect de la souveraineté nationale

Quels que soient sa forme et son degré d'évolution, la régionalisation ne peut être fidèle à sa définition que si elle s'effectue dans le cadre de la mise en place de structures qui s'intègrent les unes aux autres pour donner lieu à une autonomie réelle dans la conduite et la gestion des affaires de la région par ses propres résidents mais en relation avec le centre. Sans cette condition, la souveraineté nationale est remise en cause sinon ignorée. Dans tous les exemples que nous avons passés en revue, la règle commune consiste en l'existence de la souveraineté nationale et de son effectivité par rapport à la gestion locale. Or, à cet égard, on se doit de garder à l'esprit que si la notion d'autonomie peut être comprise selon l'étendue des compétences accordées à la région, il est des domaines qui ne sauraient être gérés localement et des principes qui ne peuvent être mis en équation.

Parmi ces domaines et ces principes, certains que l'on citera à titre d'exemples, donc sans prétention aucune à l'exhaustivité, s'inscrivent dans l'universel. La constitutionnalité des lois, la justice et l'exercice des fonctions au sein de la région.

La conformité de toute la législation et de la réglementation édictées au niveau régional aux normes constitutionnelles qui régissent l'Etat. Il s'agit là d'un principe que l'on retrouve dans toutes les formes de régionalisation. Et à cet égard, il est évident que le contrôle de la constitutionnalité des lois ne soit de la compétence que d'une seule instance.

C'est le cas en Espagne, où l'article 161 de la Constitution précise que « *Le Tribunal constitutionnel exerce sa juridiction sur tout le territoire espagnol* » et il est énoncé plus loin au 2^e paragraphe du même article que « *Le Gouvernement pourra attaquer devant le Tribunal constitutionnel les dispositions et les résolutions adoptées par les organes des communautés autonomes* ».

C'est le cas également en Italie dont l'article 134 de la Constitution dispose que « *La Cour constitutionnelle connaît des litiges relatifs à la constitutionnalité des lois et des actes ayant force de loi de l'Etat et de la région ...* »

Relativement au domaine de la justice également, on doit relever que s'il est dans l'intérêt d'une véritable justice et de son rapprochement des justiciables que les jugements soient rendus au niveau local, il n'en reste pas moins important que leur soumission à une juridiction suprême est nécessaire une uniformisation général sur tout le territoire national.

Ainsi, sur ce point on peut observer que partout dans les pays qui ont adopté la régionalisation, il existe une juridiction unique supérieure à toutes les autres.

En Espagne, l'article 123 de la Constitution dispose que « *Le Tribunal suprême, dont la juridiction s'étend à toute l'Espagne, est l'organe juridictionnel suprême...* ».

De même que l'article 95 de la Constitution belge : « *Il y a pour toute la Belgique une Cour de cassation...* ».

Enfin, il est entendu que la régionalisation ne doit en aucune façon impliquer que seuls les originaires de la région peuvent exercer des compétences au sein du parlement régional, de l'exécutif régional ou des juridictions au niveau régional. Dans tous les modèles que nous avons vus, il n'est nullement dit de que pour assumer une responsabilité au sein de la région, il faut en être issu. La question est même passée sous silence tellement elle relève de la pure évidence.

Revenons-en à la proposition qu'est appelé à faire le Maroc aux instances de l'Organisation des Nations Unies sur l'autonomie des provinces du Sud. Peut-elle s'inscrire dans un cadre autre que celui qui constitue le dénominateur commun des pays européens qui pour des raisons historiques et politiques ont opté pour la régionalisation ?

Il ne fait pas de doute qu'une régionalisation qui s'inspire de ces modèles doit nécessairement emprunter la voie de la révision constitutionnelle tant il est vrai que ce n'est que sur cette base que peut avoir lieu la répartition des compétences législatives entre ce qui relève de l'Etat et ce qui relève de la région, comme, du reste, elle est un passage obligé pour introduire toutes les règles régissant les relations entre l'Etat et la région. Et ainsi, si cette régionalisation est effective, elle ne fera que ressusciter certains traits des vieilles structures du Maroc traditionnel. Néanmoins, une évidence demeure : celle que si la régionalisation dépasse le cadre de ce qui est universellement admis et pratiqué ici et là, il ne s'agira plus alors d'autonomie, mais bel et bien de la création d'un Etat non pas dans l'Etat mais en parallèle avec lui ! En somme, tout ce qu'il y a de plus indiqué pour tenir en éveil le problème existant, nourrir davantage le syndrome de la mésentente et rendre durable l'ajournement de la réalisation du projet du Grand Maghreb Arabe.