

Le cadre juridique d'application de la résolution 1359 du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies du 29 juin 2001 au sujet du Sahara occidental

Selon toute vraisemblance, le Maroc vit actuellement une période cruciale de l'histoire de son intégrité territoriale. Les récentes péripéties du dossier du Sahara au sein de l'Organisation des Nations Unies portent à penser que, malgré les réticences dernièrement exprimées par certaines parties en cause et l'annonce d'une solution de partition du territoire que Sa Majesté Mohammed VI a fermement rejetée, la prochaine étape sera sans aucun doute le début du dénouement d'un conflit régional qui aura duré plus d'un quart de siècle.

Depuis, en effet, l'inoubliable Marche Verte, événement qui marquera à jamais le règne du Roi Hassan II, tant il avait constitué un mouvement fédérateur de tous les courants de la population marocaine, toutes tendances politiques confondues, l'affaire dite du Sahara occidental a été une pomme de discorde constante dans l'enceinte de l'Organisation de l'Unité Africaine de laquelle le Maroc s'était retiré en signe de protestation contre l'admission en son sein des adversaires de l'unité territoriale marocaine. Plus tard, c'est l'Organisation des Nations Unies qui en est saisie pour l'organisation d'un référendum d'autodétermination qui ne manqua pas de se heurter à d'innombrables embûches tendant à le reporter tant que des questions d'identification de la population sahraouie n'étaient pas entièrement résolues sur la base des critères admis par les parties litigieuses.

Tels qu'entendus par les uns et les autres, les critères adoptés n'ont pas fait l'unanimité requise. Devant la difficulté de poursuivre l'opération d'identification des votants et des divergences de fond qui existent entre les parties concernées, puisque la MINURSO est saisie de quelque 131 000 recours, M. James Baker III, envoyé personnel du Secrétaire général des Nations Unies, est chargé d'examiner la possibilité de solutions nouvelles propres à mettre fin au conflit.

C'est dans ce sens que fut élaboré un projet qualifié de Troisième voie, puis adopté par le Conseil de sécurité à sa 4342^e séance, le 29 juin 2001, par la résolution 1359 (2001), comme plate-forme des négociations entre les parties en conflit.

Plus d'une fois et à plusieurs occasions, le Maroc a exprimé son approbation pour ce qui est appelé l'accord-cadre, le considérant comme la base de solution dans le respect de la souveraineté nationale.

Dotant le "Sahara occidental" d'une autonomie qui dépasse largement le cadre classique de la décentralisation administrative pour concerner les domaines législatif, exécutif et judiciaire, le projet en question prévoit que dans un délai de cinq ans à partir de son entrée en application, il sera procédé à l'organisation d'un référendum d'autodétermination dans la région.

A première vue, il s'agirait d'une période seulement transitoire dans la mesure où elle fait seulement reculer une échéance qui s'est avérée difficile à respecter. Mais à proprement parler, il y a tout lieu de penser qu'avec le temps, l'autonomie en question pourrait engendrer une situation de fait où le référendum, aux yeux des deux parties, serait une épreuve à grands risques.

Soit le transitoire pourrait devenir définitif et le référendum sera la consécration d'une réalité inéluctable ou du moins difficile à contourner, soit l'autonomie pourrait être le simple préalable d'une indépendance dont elle constituera un avant-goût et, à ce moment-là, le référendum serait purement et simplement l'instrument qui coupera les derniers fils qui lient la région du Sahara à l'Etat marocain.

Au-delà des conjectures et des appréhensions justifiées ou injustifiées ou de toute spéculation politique sur le devenir de la région, une série de questions surgissent qui ont trait à l'assise juridique nécessaire à la mise en place de l'autonomie préconisée par les Nations Unies dans sa résolution du 29 juin 2001.

Que faudra-t-il modifier sur le plan du droit interne marocain afin de permettre l'application de ce projet ? Quels aménagements d'ordre juridique faudra-t-il entreprendre pour permettre l'autonomie de la région du Sahara et préserver l'unité du Royaume du Maroc dans le cadre de laquelle elle doit évoluer ?

Loin d'être des réflexions purement intellectuelles, ce sont des points et des questions qui constituent le préalable de toute autonomie au sein d'un pays qui, voici des siècles, s'est constamment caractérisé par une unité sans faille aucune. Peut-on concevoir le projet onusien sans révision

constitutionnelle ? Peut-il se concrétiser sans modification de fond de notre système actuel de régionalisation? Quels sont les aménagements à apporter quant à l'exercice des pouvoirs législatif et exécutif et de la fonction judiciaire tels qu'ils sont actuellement définis tant par la Constitution que par la pratique ?

Telles sont les interrogations au sujet desquelles le droit international interpelle le droit constitutionnel et le droit administratif dans ses détails les plus précis.

A partir de la lecture du document qui constitue l'accord-cadre du 29 juin 2001 sur le statut du Sahara occidental, on se propose donc de réfléchir aux implications juridiques que ce projet est susceptible d'entraîner sur le plan du droit interne marocain, des points de vue constitutionnel et d'organisation des pouvoirs.

*

* *

A la manière dont usent les constituants en matière de répartition des compétences entre le parlement et l'Exécutif, le projet prévoit une répartition entre le régional et le national.

Il précise que la population du Sahara occidental exercera, par l'intermédiaire de ses organes exécutif, législatif et judiciaire, sa compétence exclusive dans des domaines énumérés relatifs à l'administration gouvernementale locale, au budget et impôts territoriaux, au maintien de l'ordre, à la sécurité interne, à la protection sociale, à la culture, à l'éducation, au commerce, aux transports, à l'agriculture, aux mines, à la pêche et l'industrie, à la politique environnementale, au logement et au développement urbain, à l'eau et l'électricité, aux routes et autres infrastructures de base.

En contrepartie, demeureront de la compétence exclusive du « Royaume du Maroc » tout ce qui a trait aux relations extérieures, à la sécurité nationale, la défense nationale et à la production, la vente, la propriété ou l'usage des armes ou d'explosifs, ainsi que tout ce qui concerne la préservation de l'intégrité territoriale contre les tentatives de sécession interne ou externe.

Le projet précise cependant que certains domaines demeureront communs aussi bien à la population du Sahara qu' au « Royaume du Maroc ». Il s'agit du drapeau, de la monnaie, des services de douanes et des systèmes postaux et de télécommunication.

Enfin, le projet ajoute que pour l'exercice de ces fonctions nationales, le « Royaume » peut nommer des représentants au Sahara occidental. En d'autres termes, devront coexister des services à vocation nationale et des services à caractère local.

Sans doute, sur le plan théorique, le partage semble simple, clair et tout à fait applicable, mais on ne perdra pas de vue que dès lors qu'il y a partage de compétences, inévitablement il y a conflit du point de vue de leur exercice. La distinction entre le national et le local, n'est-elle pas susceptible de donner lieu à des divergences dans l'interprétation ?

Ceci étant, on relèvera qu' en parlant du « Royaume du Maroc » au lieu du « pouvoir central » ou de « l'Etat central », le projet fait une distinction nette entre le Maroc et la région du Sahara, appellation qu'il n'emploie pas pour recourir à celle de « population du Sahara occidental ». C'est comme s'il y avait une présomption de non marocanité des provinces du Sud.

La répartition des domaines en matières d' ordres national et régional et le fait de parler d'organes législatif, exécutif et judiciaire par l'intermédiaire desquels la population du Sahara exercera sa compétence exclusive impliquent nécessairement une révision constitutionnelle profonde.

Actuellement, la constitution marocaine fait du parlement l'organe chargé, du moins en période normale, de prendre les mesures législatives dans des domaines bien déterminés. Du fait alors de l'entrée en vigueur du projet onusien, plusieurs matières ne relèveront plus du parlement pour devenir de la compétence exclusive de l'Assemblée du Sahara.

A elle seule, cette innovation constitue un élément qui nécessite une révision constitutionnelle, car il sera nécessaire de soustraire à la compétence du parlement qui est générale et s'étend à tout le Royaume, tout ce qui a un caractère localement sahraoui.

Dans le même sens, il est à relever que le texte prévoit un Exécutif élu pour un mandat de quatre ans. Il est même précisé que son élection aura

lieu par les personnes qui auront été identifiées comme étant admises à voter par la Commission d'identification des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental et dont le nom figure sur les listes provisoires d'électeurs des Nations Unies établies au 30 décembre 1999, abstraction faite de tous recours ou autres objections.

Par cette mesure, le texte rend pratiquement inapplicable ce qui a cours jusqu'à aujourd'hui au Maroc où, comme on le sait, les membres de l'Exécutif sont nommés par Sa Majesté le Roi. Bien plus, le texte ajoute qu'à l'issue de son mandat de quatre ans, le même Exécutif sera élu par l'Assemblée, organe aux compétences législatives, à la majorité de ses membres. Qui plus est, ce sera ce même Exécutif qui procédera aux nominations des administrateurs chargés des différents services administratifs pour un mandat de quatre ans.

Il s'agira alors d'un gouvernement local issu du territoire du Sahara dont les traits, la structure et les compétences ne s'apparenteront en aucune façon à une administration décentralisée. Par qui sera-t-il contrôlé ? Sans doute par l'Assemblée, puisque c'est elle qui l'aura élu, mais le texte est muet sur la question.

Quant au pouvoir judiciaire, il est précisé qu'il sera confié à des tribunaux qui auront une compétence territoriale, et dont les juges, qui devront être originaires du Sahara occidental, seront choisis parmi les lauréats de l'Institut national d'études judiciaires. On ne sait cependant pas s'il s'agira seulement de tribunaux de premier degré ou de tous les degrés de juridiction, et si c'est le cas, s'il seront soumis au contrôle de la Cour suprême.

D'un autre côté, et dans le même sens lorsqu'il est énoncé que les lois votées par l'Assemblée et que les décisions des tribunaux, devront être conformes à la Constitution du Royaume du Maroc, on ne sait guère plus qui sera compétent pour constater l'inconstitutionnalité. Ce sont des questions qui semblent relever de simples détails dans leur pure application, mais sur le plan juridique, elles sont déterminantes dans la mesure où elles sont en relation directe avec la souveraineté de l'Etat marocain sur l'ensemble des provinces du Royaume.

Du point de vue de l'organisation des pouvoirs administratifs, il est évident que tous les textes actuellement en vigueur ou en cours de modification, notamment la charte communale, ne pourront plus être

appliqués aux provinces sahariennes. De par son statut de région autonome, le " Sahara occidental" sera purement et simplement soustrait à tous les textes sur les régions, les préfectures, les provinces et les communes.

En l'espèce, il s'agira d'une organisation tout à fait particulière au regard de ce qui existe. Elue au scrutin direct pour un mandat de quatre ans, l'Assemblée qui aura des pouvoirs législatifs, élira à la majorité de ses membres un Exécutif qui à son tour nommera des administrateurs chargés des différents services administratifs.

Comme on peut le remarquer, ce schéma ne permet l'exercice d'aucun contrôle de tutelle ni sur les personnes, ni sur les actes tel que cela est prévu, par exemple, par la loi actuellement en vigueur sur la région. Le moins que l'on puisse dire, c'est que l'autonomie dont il s'agit, loin de trouver son application dans le cadre juridique existant, nécessite la mise en place d'un système absolument nouveau où l'exercice des compétences locales échappe à tout contrôle du pouvoir central. Celui-ci n'est plus compétent que pour les mesures à caractère national. De ce fait, il y a fort à penser que pour la mise en place des structures législatives, exécutives, administratives et judiciaires, on s'acheminera vers une variété nouvelle de décentralisation où la forme du pouvoir s'apparentera plus à un fédéralisme qui ne dit pas son nom, une espèce d'Etat dans l'Etat où l'appartenance ethnique est déterminante, qu'à un système unitaire où la relation se fonde sur la dialectique centre-périphérie.

*

* *

Dans son essence, l'accord-cadre onusien apporte une solution spécifique à une situation qui n'a pas pu déboucher sur la solution du référendum relatif au statut du Sahara occidental. Mais c'est un projet qui créé une situation provisoire, puisque dans un délai de cinq ans, il sera procédé à l'organisation du référendum tant attendu devant déterminer une fois pour toute le statut de la région. Cependant, il n'en reste pas moins vrai que c'est un projet qui donne lieu à la création d'une entité absolument nouvelle dans la mesure où pour pouvoir exercer au sein de l'Assemblée, de l'Exécutif ou dans le domaine judiciaire, il faut être originaire de la région. C'est l'élément essentiel de la question.

Sans être dit expressément, cela se déduit ici et là de l'ensemble du document.

En effet, pour être électeur ou candidat comme membre de l'Exécutif, il faut avoir été admis à voter par la Commission d'identification de la mission des Nations Unies et figurer sur les listes provisoires d'électeurs établies au 30 décembre 1999.

Dans le même esprit, pour être admis à participer à l'élection des membres de l'Assemblée, il faut, soit avoir résidé de manière continue au Sahara depuis le 31 décembre 1998, soit être inscrit sur la liste de rapatriement au 31 octobre 2000.

Et, pour exercer comme juge, il faut être originaire du Sahara.

A tout le moins, cette condition consacre l'existence d'une ethnie distincte et crée une sorte de nationalité sahraouie dans le cadre de l'unité marocaine. Peut-on imaginer le même système pour toutes les régions du Maroc ? Le Nord, l'Oriental ou le Centre ? Certainement pas ! Car ce serait donner naissance à une pluralité et une diversité de populations à vocation régionaliste sans absolument aucun lien avec la vocation unitaire de l'Etat dans un cadre de régionalisation.

Il ne fait pas de doute qu'en faisant une telle concession dans ses négociations, le Maroc qui est actuellement présent au Sahara et qui depuis un quart de siècle s'y est énormément investi, aura montré à l'opinion internationale que pour la paix dans la région, il est prêt à tout, même au prix d'une partie essentielle de sa souveraineté. En tous cas, les toutes récentes péripéties et les allusions insistantes à une quatrième voie et à d'autres voies encore, ont démontré que le projet de l'accord-cadre tant prôné en tant que constituant une solution politique au problème, se heurte continuellement au refus de la partie adverse qui, du reste, a fait avorter celui du référendum que durant des années elle avait préconisé et que le Maroc avait accepté pour mettre fin à une situation nuisible au développement des Etats du Maghreb Arabe !

Mohammed Amine BENABDALLAH