



CMEADD

Bâtir demain, Aujourd'hui

Centre marocain des études africaines et du développement durable

Sahara occidental marocain : approfondir l'autonomie dans l'unité de souveraineté

Pour un modèle réaliste, sécurisé et durable



Mohammed Rida Nour

Président fondateur du Centre marocain des études africaines et du développement durable (CMEADD)

Professeur de l'enseignement supérieur

Faculté de droit et sciences politiques de Fès

Al Akhawayn University, Ifrane

Introduction

Le débat relatif au Sahara occidental marocain est entré dans une phase où le contenu institutionnel de l'autonomie mérite une attention au moins aussi importante que son évolution diplomatique. La résolution 2797 du Conseil de sécurité, adoptée le 31 octobre 2025, soutient la conduite de négociations prenant pour base la proposition marocaine d'autonomie, tout en maintenant l'objectif d'une solution politique finale, mutuellement acceptable et assurant l'autodétermination. Elle considère en outre qu'une véritable autonomie pourrait représenter une issue parmi les plus réalisables et invite les parties à présenter des propositions constructives.¹

Cette évolution déplace le centre de gravité du débat. Il ne suffit désormais plus d'affirmer le principe de l'autonomie, il faut en définir l'architecture concrète, en précisant la répartition des compétences, les garanties institutionnelles, le financement, la gestion des ressources, les modalités de transition et les relations entre la région et l'État. Une question devient alors centrale. Comment donner à l'autonomie toute sa portée politique et institutionnelle tout en l'inscrivant clairement dans l'unité de la souveraineté et de l'ordre constitutionnel du Royaume ?

L'initiative marocaine déposée auprès des Nations Unies, en avril 2007, constitue le point de départ juridiquement documenté. Elle prévoit des institutions législatives, exécutives et judiciaires régionales et attribue à la région des compétences touchant notamment l'administration locale, la police locale, le développement économique, le budget, la fiscalité, les infrastructures, l'éducation, la santé, l'emploi, la culture et l'environnement.²

L'Initiative de 2007 prévoit également une consultation référendaire sur le statut issu des négociations et son incorporation dans l'ordre constitutionnel marocain. L'objet de cette approbation doit être distingué du mécanisme référendaire antérieurement envisagé dans le cadre du plan de règlement des Nations Unies. Les modalités de consentement au compromis et d'entrée en vigueur seront examinées dans la deuxième partie.

Dans le prolongement de la résolution 2797, un travail d'actualisation et de formulation détaillée de l'Initiative a été annoncé. Selon une déclaration de l'Ambassadeur Omar Hilale rapportée par la MAP le 17 juin 2026, un projet développé a été communiqué aux parties et discuté dans le cadre du processus politique.³ En l'absence de texte intégral de cette version dans les sources officielles mobilisées, l'analyse retient pour socle vérifiable l'Initiative publique de 2007, sans présumer le contenu des dispositions négociées ultérieurement.

L'enjeu consiste donc moins à inventer un modèle entièrement nouveau qu'à transformer une proposition générale en architecture institutionnelle complète, qui devrait répondre à une exigence centrale, celle de permettre l'exercice effectif et substantiel de compétences autonomes par les institutions régionales, dans le respect de l'unité de la souveraineté et de l'ordre constitutionnel de l'État.

¹ Conseil de sécurité des Nations Unies, résolution 2797 (2025), S/RES/2797 (2025), 31 octobre 2025, préambule et par. 2 et 3. La résolution soutient des négociations prenant pour base la proposition marocaine et conserve les exigences d'une solution mutuellement acceptable et de l'autodétermination. Texte officiel : [https://docs.un.org/fr/S/RES/2797\(2025\)](https://docs.un.org/fr/S/RES/2797(2025)).

² Royaume du Maroc, Initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie de la région du Sahara, annexe à la lettre du 11 avril 2007, S/2007/206, par. 5 à 8 et 12 à 29. Il s'agit d'une proposition de règlement dont les dispositions doivent être distinguées du droit interne actuellement applicable.

³ SNRT News, dépêche MAP du 17 juin 2026, déclaration de l'Ambassadeur Omar Hilale sur la résolution 2797 et le projet développé d'autonomie ; Cabinet Royal, communiqué du 10 novembre 2025 relatif à l'actualisation de l'Initiative. Ces documents établissent des annonces et déclarations publiques, sans permettre de reconstituer un texte négocié non publié. <https://snrtnews.com/fr/article/m-hilale-la-resolution-2797-est-un-verdict-politique-sans-precedent-une-feuille-de-route>.

Le droit comparé fournit des instruments pour éprouver cette hypothèse. Le Tyrol du Sud éclaire la sécurisation du financement ; les îles Åland, l'articulation entre compétences territoriales et participation aux institutions nationales ; Aceh, le désarmement et l'accompagnement international temporaire ; le Bangsamoro, la coordination intergouvernementale, les transferts financiers et l'organisation de la transition. Ces expériences sont retenues pour des mécanismes identifiables, sans présumer leur supériorité générale ni transposer leurs équilibres politiques, historiques ou démographiques.⁴

L'étude relève ainsi d'une proposition d'ingénierie institutionnelle. Elle distingue le droit marocain en vigueur, le contenu documenté de l'Initiative de 2007 et les choix qui supposeraient un accord, une révision constitutionnelle ou des textes d'application. La régionalisation avancée constitue un point d'appui institutionnel et administratif important. Le statut d'autonomie envisagé appellerait néanmoins des aménagements juridiques spécifiques correspondant à la nature et à l'étendue des compétences prévues par l'Initiative de 2007.⁵

L'analyse examine successivement la construction de l'autonomie, la sortie du conflit et les garanties de pérennité. L'hypothèse de travail est celle d'une autonomie institutionnelle substantielle dans le cadre d'une souveraineté unique ; sa mise en œuvre effective dépendrait de la précision de ses garanties et des modalités arrêtées dans le règlement politique final.

⁴ Ministry for Foreign Affairs of Finland, The Special Status of the Åland Islands ; Act on the Autonomy of Åland, 1144/1991. La référence concerne l'articulation de compétences territoriales et d'une participation nationale. Le régime linguistique, le droit de domicile, la démilitarisation et l'histoire internationale des îles ne sont pas transposés au modèle proposé.

⁵ Constitution du Royaume du Maroc de 2011, art. 1, 71, 135 à 146 et 172 à 175 ; loi organique n° 111-14 relative aux régions. Le pouvoir réglementaire territorial et la libre administration actuellement reconnus ne se confondent pas avec le pouvoir législatif régional envisagé par un statut d'autonomie constitutionnellement intégré. Initiative de 2007, par. 19 à 25 et 29.

Partie I. Construire une autonomie substantielle dans le cadre d'une souveraineté unique

L'autonomie exige une répartition précise et juridiquement garantie des compétences au sein d'un ordre constitutionnel unique. Dans ses domaines d'attribution, la région disposerait d'une capacité normative, administrative et budgétaire effective. Elle ne pourrait ni étendre unilatéralement ses compétences, ni modifier seule le statut, ni exercer un pouvoir constituant souverain ou un droit unilatéral de sécession. La nationalité, la défense, la monnaie, les frontières et la personnalité internationale demeurerait attachées à l'État. La portée de l'autogouvernement dépendrait donc de l'étendue des compétences transférées et des garanties de leur exercice, sans multiplication des souverainetés.

Section 1. Définir et protéger la répartition des compétences

La crise catalane de 2017 offre à cet égard un enseignement institutionnel utile. Sans établir d'analogie entre des situations historiques et politiques différentes, elle montre les difficultés qui peuvent apparaître lorsqu'un désaccord sur l'exercice des compétences cesse de porter sur leur interprétation pour devenir un conflit relatif au fondement même de la légalité constitutionnelle⁶.

A. Les compétences régionales, partagées et nationales

La répartition des compétences pourrait s'organiser autour de trois catégories, les compétences propres de la région, les compétences partagées et les compétences réservées à l'État.

Les compétences régionales

Les compétences propres donneraient à la région une capacité effective de décision et de gestion dans les domaines directement liés à la vie du territoire, notamment l'administration régionale, développement économique, tourisme, logement et urbanisme, transports internes, formation professionnelle, certaines politiques environnementales, organisation territoriale des services éducatifs et sanitaires, police de proximité, ainsi que préservation et valorisation du patrimoine culturel et linguistique régional, notamment hassani.

Le caractère propre de ces compétences ne les soustrairait pas aux garanties constitutionnelles communes. Le statut devrait préciser l'articulation entre les compétences régionales et les normes nationales communes, notamment celles relatives aux droits fondamentaux, afin de garantir la prévisibilité et la sécurité juridique dans l'exercice des compétences. Pour chaque matière, il conviendrait de distinguer le socle commun et la marge de décision laissée aux institutions autonomes.

En matière d'éducation, la région pourrait disposer d'une large compétence d'organisation, comprenant la gestion des établissements, adaptation d'une partie des programmes aux réalités territoriales, développement de la formation professionnelle en fonction des besoins économiques locaux et valorisation du patrimoine culturel et linguistique régional⁷. L'État conserverait, pour sa

⁶ Le 6 septembre 2017, le Parlement catalan adopta une loi organisant un référendum d'autodétermination, tenu le 1er octobre, en affirmant une capacité de décision qui entraînait en conflit avec l'ordre constitutionnel espagnol. Le Tribunal constitutionnel déclara cette loi inconstitutionnelle et nulle le 17 octobre 2017, considérant notamment qu'une communauté autonome ne pouvait unilatéralement s'attribuer un pouvoir constituant ni redéfinir le titulaire de la souveraineté. La crise culmina le 27 octobre, avec une déclaration d'indépendance au Parlement catalan et, le même jour, l'autorisation par le Sénat espagnol de mesures prises sur le fondement de l'article 155 de la Constitution. Voir Tribunal constitutionnel espagnol, STC 114/2017 du 17 octobre 2017 ; Constitution espagnole, art. 1.2, 2 et 155.

⁷ Espagne, Ley Orgánica 2/2006 de Educación, art. 6 et 6 bis, dans la rédaction issue de la LOMLOE ; Constitution espagnole, art. 149.1.30. L'État fixe les enseignements minimaux et le cadre des titres ; les administrations éducatives développent les curricula dans le cadre de leurs compétences.

part, un socle éducatif commun, les standards nationaux garantissant la qualité et l'égalité du droit à l'éducation ainsi que les règles nécessaires à la reconnaissance des diplômes sur l'ensemble du territoire national. Le système éducatif régional disposerait ainsi d'une autonomie substantielle tout en demeurant pleinement intégré au système éducatif national⁸.

En santé, le gouvernement autonome pourrait disposer d'une large compétence d'organisation et de gestion, comprenant la planification territoriale de l'offre de soins, carte sanitaire, gestion des établissements, investissements hospitaliers, prévention et programmes de santé publique adaptés aux besoins de la population⁹. L'État conserverait, pour sa part, les normes communes indispensables à l'unité et à la sécurité du système national de santé, notamment en matière de médicaments, de produits de santé, de qualifications et d'exercice des professions médicales, ainsi que les garanties fondamentales assurant à tous les citoyens un niveau commun de protection sanitaire¹⁰.

Conformément à la logique de l'Initiative de 2007, des services de police locale pourraient exercer les missions relevant des compétences de la région, notamment en matière de sécurité de proximité, de circulation et de police administrative, dans le cadre général de la sécurité nationale¹¹. L'État conserverait les fonctions directement liées à la souveraineté et à la sécurité stratégique, notamment la défense nationale, renseignement extérieur et stratégique, contre-espionnage, contrôle des frontières internationales et traitement des menaces transnationales.

Cette répartition ne devrait toutefois pas créer une séparation opérationnelle rigide. La lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée ou transnationale relèverait principalement des autorités nationales, tout en permettant à la police territoriale d'intervenir dans le cadre de ses missions et de coopérer pleinement avec les services de l'État. La lutte contre le terrorisme, le contre-espionnage et les menaces transnationales demeurerait placée sous la responsabilité des autorités nationales compétentes. Les services de police locale apporteraient, dans le cadre de leurs attributions, leur concours aux dispositifs nationaux de coordination et de sécurité¹².

Les matières à exercice coordonné

Des compétences partagées subsisteraient nécessairement dans les politiques dont les effets dépassent le territoire régional, qui mobilisent des réseaux nationaux ou présentent un caractère stratégique pour l'ensemble du Royaume.

⁸ Philippines, Republic Act No. 11054, art. IX, sec. 16 et 17 : système éducatif du Bangsamoro intégré au système national et respect des standards nationaux pertinents. Le mécanisme inspire une adaptation territoriale des services ; son régime culturel et confessionnel n'est pas transposé.

⁹ Philippines, Republic Act No. 11054 du 27 juillet 2018, art. V, sec. 2 (bb), et art. IX, sec. 22. Ces dispositions concernent notamment les programmes sanitaires, les établissements hospitaliers et l'organisation régionale des services de santé. Elles étayent ici la compétence territoriale de gestion, sans déterminer la répartition des compétences qui serait retenue dans le statut marocain.

¹⁰ Espagne, Constitution de 1978, art. 149.1.16 ; Ley 14/1986 General de Sanidad, notamment art. 40, 41, 44 et 48 à 50 ; Ley 44/2003 de ordenación de las profesiones sanitarias. Ces textes illustrent l'articulation entre normes nationales, coordination générale du système sanitaire et exercice territorial de compétences de gestion. Le partage proposé pour le Maroc devrait être déterminé par ses propres textes.

¹¹ La Catalogne, en Espagne, offre un exemple particulièrement développé de police territoriale. L'article 164 du Statut d'autonomie confie à la Generalitat l'organisation des Mossos d'Esquadra, la planification du système catalan de sécurité publique et le contrôle de la circulation. Les Mossos exercent notamment des fonctions de sécurité citoyenne, d'ordre public, de police administrative, de police judiciaire et d'investigation criminelle. Voir : Espagne, Ley Orgánica 6/2006, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, art. 164.

¹² L'expérience catalane montre également l'importance de ne pas concevoir la répartition des compétences de sécurité comme une séparation totalement étanche. Le Statut prévoit une Junta de Seguridad associant l'État et la Generalitat afin de coordonner leurs politiques de sécurité et l'activité de leurs forces de police. Dans une architecture marocaine d'autonomie, un mécanisme comparable pourrait être adapté aux spécificités nationales, sans remettre en cause la compétence de l'État en matière de défense, de renseignement stratégique et de protection des frontières. Voir Ley Orgánica 6/2006, art. 164.4.

Dans ces matières, le partage ne devrait pas signifier que chaque décision exige l'accord préalable des deux niveaux. Il conviendrait plutôt de déterminer, secteur par secteur, qui fixe les règles communes, qui planifie, qui autorise, qui finance, qui réalise et qui contrôle.

Pour les grandes infrastructures, la région pourrait ainsi planifier, financer et gérer les équipements principalement territoriaux (routes régionales, transports internes, équipements hydrauliques locaux ou infrastructures économiques régionales), tandis que les infrastructures d'intérêt national ou reliant la région au reste du Royaume relèveraient d'une planification coordonnée avec l'État. Une autoroute reliant Laâyoune ou Dakhla aux grands axes nationaux, une ligne ferroviaire à vocation nationale, les infrastructures présentant un caractère stratégique national ou international relèveraient des compétences nationales correspondantes, les institutions régionales étant associées, lorsque leurs attributions sont concernées, aux mécanismes de concertation prévus par le statut.

La même logique pourrait s'appliquer à l'énergie. La région pourrait favoriser la production renouvelable destinée à ses besoins, participer à la planification des implantations et organiser certaines infrastructures énergétiques territoriales. En revanche, les réseaux nationaux, les interconnexions internationales, la sécurité de l'approvisionnement et les installations présentant une dimension stratégique nationale ou internationale demeurerait régis par les compétences de l'État, avec les mécanismes de concertation territoriale appropriés¹³.

En matière d'environnement et d'eau, la région pourrait réglementer et administrer les questions principalement territoriales, comme la protection des espaces naturels, la gestion de certains déchets, la lutte contre la désertification, l'aménagement local des ressources hydriques ou les politiques d'adaptation climatique. Mais les nappes ou bassins dépassant son territoire, les grands transferts d'eau, les engagements climatiques internationaux, la protection du littoral présentant un intérêt national ou les projets susceptibles d'avoir des effets environnementaux au-delà de la région appelleraient une intervention nationale coordonnée.

La sécurité civile obéirait à une logique comparable. Les services régionaux pourraient assurer la prévention des risques, les secours ordinaires et la gestion des catastrophes d'ampleur territoriale. Une catastrophe dépassant les capacités régionales ou affectant plusieurs régions déclencherait en revanche les mécanismes nationaux de coordination et de renfort.

Certaines ressources stratégiques appelleraient enfin une distinction entre leur gestion économique territoriale et les prérogatives relevant de l'État. Les institutions régionales pourraient être associées, dans les domaines relevant de leurs attributions économiques, sociales et environnementales, à la planification territoriale liée à ces activités et bénéficier des mécanismes de répartition financière prévus par le statut et l'Initiative de 2007. L'État conserverait les responsabilités liées aux engagements internationaux, à la sécurité économique nationale et aux autres dimensions relevant de ses compétences souveraines. Le partage des bénéfices économiques ne se confondrait ainsi pas avec un partage de souveraineté sur les ressources.

La Constitution espagnole distingue les installations énergétiques selon leur portée territoriale, tout en réservant à l'État les bases du régime énergétique.¹⁴ Au Bangsamoro, des organes

¹³ Une telle distinction permettrait notamment de traiter différemment une installation énergétique principalement destinée aux besoins territoriaux et une infrastructure intégrée au réseau national ou aux interconnexions internationales. Le système espagnol offre une illustration de cette logique. La Constitution distingue notamment les installations dont l'exploitation affecte une autre communauté autonome ou dont le transport d'énergie dépasse son territoire, qui relèvent de la compétence de l'État. Voir Constitution espagnole, art. 149.1.22 et 149.1.25.

¹⁴ Le système espagnol offre une illustration particulièrement claire de cette logique. Les communautés autonomes peuvent exercer des compétences relatives aux installations de production, de distribution et de transport d'énergie lorsque leurs effets demeurent dans leur territoire, tandis que l'État conserve notamment les bases du régime énergétique et

intergouvernementaux spécialisés assurent la coordination des infrastructures et de l'énergie.¹⁵ Ces mécanismes éclairent la coopération requise lorsqu'un projet relève simultanément de responsabilités territoriales et nationales.

Une logique comparable pourrait être adaptée au contexte marocain. Pour les matières relevant à la fois de l'État et de la région, le statut devrait prévoir des mécanismes permanents de coordination afin d'éviter les conflits de compétences et les blocages décisionnels. Le Conseil État-Région pourrait ainsi se réunir dans des formations spécialisées consacrées notamment aux infrastructures, à l'énergie, à l'eau, à l'environnement et à la sécurité civile. Ces formations permettraient aux administrations nationales et régionales compétentes de coordonner leurs décisions lorsque l'exercice des compétences régionales produit des effets sur des politiques ou intérêts relevant de l'échelon national¹⁶.

Les compétences nationales

À l'autre extrémité de l'architecture, certaines compétences devraient demeurer exclusivement nationales parce qu'elles engagent directement l'unité de l'État, sa personnalité internationale ou ses fonctions souveraines.

Relèveraient notamment de ce noyau.

- la défense nationale et les Forces armées ;
- les relations diplomatiques et la représentation internationale du Royaume ;
- la conclusion et la ratification des traités internationaux engageant l'État ;
- la nationalité, l'immigration, le droit d'asile et le régime des étrangers ;
- la monnaie et la politique monétaire ;
- la sécurité stratégique, le renseignement extérieur et le contre-espionnage ;
- le contrôle des frontières internationales, de l'espace aérien et des espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de l'État ;
- les douanes et les régimes nationaux du commerce extérieur ;
- les éléments fondamentaux de la politique pénale et les matières que la Constitution réserverait à l'État ;
- ainsi que les compétences constitutionnelles et religieuses exercées par le Roi conformément à la Constitution.

Le caractère exclusivement national de certaines compétences ne signifierait pas que les autorités régionales seraient totalement écartées de leur mise en œuvre sur le territoire. Il conviendrait de distinguer clairement le pouvoir de décision, qui resterait national, de la participation administrative ou opérationnelle de la région.

Ainsi, en matière de relations internationales, seul l'État pourrait engager le Royaume, conclure des traités et assurer sa représentation diplomatique. Les autorités régionales pourraient néanmoins développer, dans le cadre fixé par l'État, des coopérations économiques, universitaires, culturelles ou environnementales et participer à l'application locale d'accords internationaux concernant leur territoire.

intervient lorsque l'exploitation ou le transport dépasse ce cadre territorial. Voir Constitution espagnole, art. 149.1.22 et 149.1.25, ainsi que Ley Orgánica 9/1992, art. 11.

¹⁵ Philippines, Republic Act No. 11054, art. VI, sec. 6 et 7, relatives à l'Intergovernmental Infrastructure Development Board et à l'Intergovernmental Energy Board.

¹⁶ Ibid., art. VI, sec. 2 à 7. Dans la proposition développée ici, les formations sectorielles relèveraient du Conseil permanent État-région, afin de limiter la multiplication d'organes autonomes.

La même logique s'appliquerait à la sécurité. L'État conserverait la responsabilité de la sécurité stratégique, du renseignement, du contre-espionnage et de la lutte contre les menaces terroristes ou transnationales. La police territoriale pourrait néanmoins intervenir dans le cadre de ses missions, transmettre des informations aux services nationaux et participer aux opérations coordonnées conduites sur le territoire régional.

Le contrôle des frontières, les douanes et les engagements internationaux resteraient également de la compétence de l'État. Cela n'exclurait pas l'exercice par les institutions régionales de compétences de gestion sur les équipements et services territoriaux qui leur seraient expressément attribués, dans le respect des compétences nationales relatives aux frontières, aux douanes, à la sûreté, à la navigation et aux infrastructures stratégiques.

La distinction serait donc claire. La région pourrait participer à l'application territoriale de certaines politiques nationales sans acquérir la compétence souveraine correspondante. L'État conserverait seul les décisions engageant la souveraineté, l'unité juridique, la sécurité stratégique et la personnalité internationale du Royaume.

Cette classification en trois catégories ne suffirait toutefois pas, à elle seule, à garantir une répartition claire des responsabilités. Pour chacune des principales politiques publiques, le statut ou sa loi organique d'application devrait préciser qui fixe la norme, qui finance, qui administre, qui contrôle et quelle autorité tranche en cas de différend.

Cette méthode permettrait de traduire la répartition générale des compétences en responsabilités concrètes et d'éviter qu'une même matière fasse l'objet d'interprétations concurrentes entre l'État et la région. Elle permettrait également d'identifier avec précision les domaines dans lesquels la région décide seule, ceux qui nécessitent une coordination avec l'État et ceux dans lesquels l'autorité nationale demeure prépondérante.

Les matières non expressément attribuées devraient également relever d'une règle de détermination prévisible. Le principe de subsidiarité et l'accord prévu dans l'Initiative de 2007 devraient être précisés par le statut, afin que toute matière non expressément attribuée puisse être rattachée de manière prévisible au niveau de compétence approprié conformément au statut et à l'ordre constitutionnel.¹⁷

La répartition des compétences devrait enfin s'inscrire dans une architecture juridique suffisamment solide pour protéger l'autonomie tout en préservant l'unité de l'ordre constitutionnel. Cette exigence conduit à distinguer plusieurs niveaux de normes.

B. Une architecture normative à trois niveaux

La solidité de l'autonomie dépendrait autant de l'étendue des compétences reconnues à la région que de la manière dont elles seraient juridiquement garanties. La stabilité du statut suppose que ses garanties essentielles bénéficient d'un niveau de protection juridique correspondant à leur nature constitutionnelle et institutionnelle. À l'inverse, inscrire chaque détail de son fonctionnement dans la Constitution risquerait de figer le système et de rendre son adaptation inutilement complexe.

Il conviendrait donc de répartir les règles de l'autonomie entre trois niveaux juridiques complémentaires, la Constitution, le statut d'autonomie négocié et une loi organique d'application.

¹⁷ Initiative marocaine de 2007, S/2007/206, par. 17 : les compétences qui ne sont pas spécifiquement attribuées s'exercent, d'un commun accord, sur la base du principe de subsidiarité. Le statut définitif devrait transformer cette orientation en règle de détermination des compétences résiduelles suffisamment précise pour être justiciable.

La Constitution

Elle consacrerait l'existence de l'autonomie et en garantirait les principes fondamentaux. Elle protégerait notamment l'appartenance de la région au Royaume, l'unité de la souveraineté, l'intégrité territoriale, la monarchie constitutionnelle et les compétences souveraines de l'État. Elle garantirait également l'existence des principales institutions de l'autonomie et les fondements de leurs compétences.

La Constitution n'aurait cependant pas vocation à régler dans le détail le fonctionnement administratif, financier ou institutionnel de la région. Elle fixerait le cadre supérieur de l'autonomie, protégerait les éléments essentiels de l'équilibre entre l'État et la région et déterminerait la place du statut d'autonomie dans l'ordre juridique national.

Le statut d'autonomie

Ce statut constituerait le deuxième niveau¹⁸. Issu du processus de négociation et intégré dans l'ordre constitutionnel selon les modalités prévues pour son entrée en vigueur, il formerait la charte institutionnelle fondamentale de la région¹⁹. Il préciserait notamment la répartition des compétences, l'organisation des institutions régionales, les principes du système électoral, les garanties financières, les mécanismes de coordination avec l'État, les procédures de règlement des différends ainsi que les principales dispositions relatives à la transition.

La place du statut dans la hiérarchie des normes devrait être clairement établie. Il ne pourrait être assimilé à une loi ordinaire que le Parlement national serait en mesure de modifier selon la procédure législative habituelle. La Constitution devrait donc reconnaître sa fonction particulière et encadrer sa révision par une procédure spécifique. Le statut bénéficierait ainsi d'une protection suffisante pour garantir la stabilité de l'autonomie tout en demeurant pleinement inscrit dans l'ordre constitutionnel marocain.

La loi organique d'application

Cette norme constituerait le troisième niveau. Elle traduirait les principes posés par la Constitution et le statut en règles de fonctionnement concrètes. Elle pourrait notamment organiser les administrations régionales, préciser les procédures électorales, encadrer les transferts de personnels et de services, détailler les mécanismes budgétaires, organiser les relations entre administrations nationales et régionales et fixer les procédures nécessaires à l'exercice effectif des compétences.

Le recours à la loi organique offrirait une garantie supérieure à celle d'une loi ordinaire. Dans l'ordre constitutionnel marocain actuel, les lois organiques suivent une procédure particulière et sont obligatoirement soumises au contrôle de la Cour constitutionnelle avant leur promulgation²⁰. Cet instrument permettrait donc d'encadrer juridiquement la mise en œuvre de l'autonomie tout en laissant la possibilité d'adapter ses modalités techniques sans devoir modifier le statut lui-même.

Cette architecture permettrait ainsi d'éviter deux excès. Le premier consisterait à inscrire trop de détails dans la Constitution ou dans le statut et à rendre leur évolution excessivement difficile. Le

¹⁸ Initiative marocaine de 2007, S/2007/206, par. 29. La fonction de charte institutionnelle du statut et sa protection particulière dans la hiérarchie des normes constituent ici des propositions de mise en forme juridique du compromis.

¹⁹ Le statut devrait avoir une place expressément définie dans l'ordre juridique marocain. À titre comparatif, la Constitution espagnole qualifie les statuts d'autonomie de normes institutionnelles fondamentales des communautés autonomes et impose que leur contenu comprenne notamment l'organisation des institutions autonomes et les compétences assumées. Voir Constitution espagnole, art. 147.

²⁰ La Constitution marocaine prévoit une procédure particulière pour les lois organiques et impose leur contrôle par la Cour constitutionnelle avant promulgation. Pour les lois organiques concernant les collectivités territoriales, l'article 85 prévoit en outre une règle de majorité spécifique. Voir Constitution du Royaume du Maroc de 2011, art. 85 et 132.

second consisterait à renvoyer trop largement l'organisation de l'autonomie à la législation ordinaire, au risque de fragiliser les garanties sur lesquelles repose le compromis.

La logique serait simple. Plus une règle touche à l'équilibre fondamental entre l'État et la région, plus sa protection juridique devrait être forte. Plus elle concerne le fonctionnement pratique des institutions, plus son adaptation pourrait être souple.

Cette distinction conduit à identifier un noyau protégé du compromis, qui réunirait à la fois les limites de l'autonomie et les garanties indispensables à son exercice.

Ce noyau protégé consacrerait simultanément l'unité de la souveraineté, l'appartenance de la région au Royaume, l'intégrité territoriale, la monarchie constitutionnelle et les compétences souveraines de l'État, ainsi que les institutions, compétences et garanties nécessaires à l'exercice effectif de l'autonomie dans ce cadre constitutionnel.

La protection fonctionnerait ainsi dans les deux sens. Les institutions régionales ne pourraient étendre unilatéralement leurs compétences aux attributs de la souveraineté. De son côté, l'État ne pourrait réduire unilatéralement, par une loi ordinaire, les garanties fondamentales reconnues à l'autonomie.

Toutes les règles n'auraient cependant pas besoin du même degré de protection. L'organisation interne des administrations, certaines modalités techniques de financement, les procédures de coopération administrative, la composition d'organismes techniques, les modalités de transfert de services ou certains mécanismes de gestion des compétences partagées devraient pouvoir évoluer en fonction de l'expérience. Le système pourrait ainsi s'adapter sans remettre périodiquement en discussion les fondements du compromis.

La procédure de révision devrait suivre la même logique. Une modification essentiellement technique pourrait être opérée dans le cadre de la loi organique. Une modification importante de la répartition des compétences ou des garanties institutionnelles suivrait la procédure constitutionnelle ou statutaire spécifiquement prévue à cet effet, comprenant, lorsque le statut le prévoit, les consultations institutionnelles appropriées. Toute modification touchant aux principes inscrits dans la Constitution relèverait des procédures constitutionnelles correspondantes.

Le droit comparé montre l'intérêt de cette protection différenciée. En Espagne, la Constitution reconnaît les statuts d'autonomie comme les normes institutionnelles fondamentales des communautés autonomes et soumet leur modification à une procédure spécifique comprenant l'approbation des Cortes Generales par loi organique²¹. Le Tyrol du Sud bénéficie d'une protection plus élevée encore puisque son statut spécial relève du niveau constitutionnel italien²². Ces modèles ne sont pas directement transposables au Maroc, mais ils montrent comment différents degrés de protection juridique peuvent être utilisés pour concilier stabilité institutionnelle et capacité d'adaptation.

L'objectif serait donc de construire une autonomie stable dans ses principes et évolutive dans son fonctionnement. Ses garanties fondamentales ne pourraient être remises en cause unilatéralement, tandis que ses modalités pratiques pourraient être adaptées à l'expérience. La pérennité du système

²¹ En Espagne, l'article 147 de la Constitution prévoit que la réforme d'un statut d'autonomie suit la procédure fixée par le statut lui-même et requiert dans tous les cas l'approbation des Cortes Generales par loi organique. Cette technique permet d'éviter qu'un statut puisse être modifié comme une loi ordinaire. Voir Constitution espagnole, art. 147.3.

²² En Italie, l'article 116 de la Constitution reconnaît au Trentin-Haut-Adige/Tyrol du Sud des formes particulières d'autonomie régies par un statut spécial adopté au niveau de la loi constitutionnelle. L'exemple est intéressant pour le degré de protection normative, sans impliquer la transposition de l'ensemble du modèle italien. Voir Constitution italienne, art. 116.

dépendrait ainsi moins de l'immutabilité de toutes ses règles que d'une distinction claire entre ce qui relève du pacte constitutionnel et ce qui relève de son adaptation fonctionnelle.

C. Un transfert progressif mais juridiquement programmé

La reconnaissance juridique d'une compétence ne signifie pas nécessairement qu'elle puisse être exercée immédiatement dans toutes ses dimensions. La mise en place d'une autonomie approfondie supposerait le transfert de personnels, de services administratifs, de ressources budgétaires, de systèmes d'information, d'équipements et, dans certains domaines, la création de nouvelles capacités institutionnelles. Il serait donc réaliste de prévoir une entrée en exercice progressive de certaines compétences.

Les domaines nécessitant peu d'adaptations administratives, comme le tourisme régional, la culture ou certains dispositifs de formation professionnelle, pourraient être transférés rapidement. D'autres, comme la gestion de certains services éducatifs et sanitaires, la police territoriale ou les mécanismes financiers régionaux, pourraient nécessiter des phases successives en raison des transferts de personnels, des systèmes d'information communs et des mécanismes de coordination avec l'État.

La progressivité ne devrait toutefois pas permettre de reporter indéfiniment les transferts. Dès l'entrée en vigueur du statut, chaque compétence transférée ultérieurement devrait être assortie d'un calendrier précisant les étapes, les moyens humains et financiers nécessaires et une échéance maximale. Le transfert serait ainsi différé pour des raisons de mise en œuvre, mais juridiquement garanti dans son principe et dans son délai.

Un principe devrait également être posé. Le transfert d'une compétence devrait s'accompagner du transfert des moyens nécessaires à son exercice effectif. Confier à la région la gestion d'un service sans lui transférer les personnels, les ressources budgétaires, les données ou les équipements correspondants créerait une autonomie formelle dépourvue de capacité réelle d'action²³.

Un mécanisme conjoint État-région suivrait l'exécution du calendrier et traiterait les difficultés techniques. Les éventuelles difficultés de calendrier feraient l'objet d'une évaluation motivée au sein du mécanisme de suivi prévu par le statut, afin de préserver la continuité et l'effectivité du processus de transfert.

En cas de désaccord, une distinction devrait être opérée entre les difficultés de mise en œuvre, qui relèveraient prioritairement de la concertation, et les véritables conflits de compétences. Ces derniers pourraient être soumis à la Cour constitutionnelle, sous réserve que cette attribution soit expressément prévue par le cadre constitutionnel de l'autonomie²⁴. L'État, comme la région, disposeraient alors d'un droit de saisine lorsqu'ils estimeraient que l'autre niveau de gouvernement empiète sur leurs compétences respectives²⁵.

²³ Philippines, Republic Act No. 11054, art. XVI, sec. 6, 10 et 11 : plan de transition, transfert des pouvoirs, biens, personnels et fonctions. La disposition distingue la succession à l'administration autonome antérieure et les fonctions transférées depuis les services nationaux.

²⁴ Plusieurs systèmes territoriaux confient à leur juridiction constitutionnelle le règlement des conflits juridiques de compétences. En Espagne, le Tribunal constitutionnel connaît des conflits de compétences entre l'État et les communautés autonomes ainsi qu'entre ces dernières. En Belgique, la Cour constitutionnelle contrôle notamment le respect des règles répartissant les compétences entre l'État fédéral, les communautés et les régions. Voir Constitution espagnole, art. 161.1 c, et Constitution belge, art. 142.

²⁵ La réciprocité constitue une garantie importante. En Italie, le Gouvernement peut saisir la Cour constitutionnelle lorsqu'il estime qu'une loi régionale excède les compétences de la région. Une région peut réciproquement saisir la Cour lorsqu'elle considère qu'une loi de l'État ou d'une autre région porte atteinte à sa propre sphère de compétence. Voir Constitution italienne, art. 127.

La saisine ne devrait pas entraîner automatiquement la suspension du transfert contesté. Une suspension provisoire ne pourrait intervenir que dans les conditions prévues par la loi et sous le contrôle de la Cour, afin d'éviter que le contentieux ne devienne un instrument de blocage²⁶.

La progressivité constituerait ainsi une méthode de mise en œuvre de l'autonomie et non une condition permanente de son exercice. Elle permettrait d'adapter le rythme des transferts aux capacités administratives réelles, tout en garantissant l'exercice effectif, dans un délai déterminé, de l'ensemble des compétences prévues par le statut.

Une fois les compétences réparties, juridiquement garanties et effectivement transférées, l'enjeu se déplacerait vers leur exercice quotidien. L'autonomie ne pourrait fonctionner durablement si chaque décision impliquant l'État et la région devait donner lieu à une nouvelle négociation. Elle supposerait donc des mécanismes permanents de coordination, capables de traiter les compétences partagées et les désaccords ordinaires sans remettre en discussion l'équilibre institutionnel établi.

Section 2. Organiser durablement la relation entre l'État et la région

Même une répartition précise des compétences ne supprimerait pas les interactions entre l'État et la région. Les infrastructures, l'énergie, la fiscalité, l'environnement, la protection civile ou certains transferts administratifs imposeraient durablement des décisions coordonnées. L'enjeu ne serait donc pas d'éliminer tout chevauchement, mais d'éviter que chaque difficulté d'application ne conduise à rouvrir la négociation sur l'équilibre général de l'autonomie.

A. Une coordination intergouvernementale permanente

Un « Conseil permanent de coordination État-région » pourrait constituer le cadre ordinaire de cette coopération. Il réunirait, selon les matières examinées, les représentants des administrations nationales et régionales compétentes et disposerait d'un secrétariat technique permanent chargé de préparer les dossiers, de centraliser les informations et de suivre l'exécution des accords. Il pourrait également siéger en formations spécialisées pour les infrastructures, l'énergie, les finances ou l'environnement, sans qu'il soit nécessaire de multiplier les institutions permanentes. Le Bangsamoro offre à cet égard un exemple intéressant, avec un organe général de relations intergouvernementales complété par des mécanismes spécialisés dans les domaines fiscal, énergétique et infrastructurel.²⁷

Le Conseil interviendrait principalement lorsqu'une compétence régionale produit des effets sur une politique nationale ou lorsqu'une compétence partagée exige l'intervention coordonnée des deux niveaux institutionnels. Il pourrait ainsi traiter la programmation d'infrastructures communes, certaines politiques énergétiques et environnementales, les difficultés fiscales, les transferts administratifs ou les problèmes pratiques liés à l'application du statut.

Son rôle devrait toutefois être strictement encadré. Il ne pourrait ni modifier la répartition des compétences, ni transférer une compétence nouvelle, ni subordonner l'exercice d'une compétence

²⁶ Le droit espagnol fournit un exemple d'encadrement juridictionnel de la suspension. Dans l'hypothèse prévue à l'article 161.2 de la Constitution, la contestation par le Gouvernement de certaines dispositions ou résolutions adoptées par les organes d'une communauté autonome entraîne leur suspension, mais le Tribunal constitutionnel doit la confirmer ou la lever dans un délai maximal de cinq mois. Voir Constitution espagnole, art. 161.2. Cette automaticité espagnole diffère du choix proposé dans le corps du texte, qui privilégie une suspension décidée sous contrôle juridictionnel plutôt qu'un effet automatique de toute saisine.

²⁷ Philippines, Republic Act No. 11054, 27 juillet 2018, art. VI, sec. 2 à 7 : organe de relations intergouvernementales, secrétariat conjoint et instances spécialisées. L'article VI, sec. 2, prévoit une remontée des différends non résolus vers le Président ; le recours proposé ici à la Cour constitutionnelle marocaine constitue un choix d'adaptation, et non la reproduction de cette procédure.

propre à l'accord permanent de l'autre niveau de gouvernement. Le statut ou la loi organique pourrait prévoir que les accords formalisés au sein du Conseil s'imposent aux administrations concernées dans la limite de leurs compétences, sans pouvoir modifier les garanties fondamentales de l'autonomie. La coordination disposerait ainsi d'effets concrets sans se transformer en mécanisme de codécision généralisée ou en droit de veto.

Sa composition devrait répondre à la même logique. La représentation des deux niveaux institutionnels servirait à rendre la concertation effective sans affecter l'unité de la souveraineté ni la hiérarchie constitutionnelle des compétences. Chaque délégation agirait dans les limites des compétences que lui reconnaît l'ordre constitutionnel.

Lorsqu'un désaccord apparaît, une consultation technique pourrait être engagée, puis, si nécessaire, une conciliation formelle conduite dans un délai déterminé. À l'expiration de ce délai, chacune des autorités habilitées par le statut pourrait saisir la juridiction compétente lorsque le différend porte sur l'attribution ou l'étendue d'une compétence.

Il conviendrait ainsi de distinguer les désaccords de gestion, qui devraient normalement être résolus par la coopération intergouvernementale, des conflits juridiques de compétences, qui nécessitent une décision juridictionnelle. Certains systèmes territoriaux distinguent précisément les procédures politiques destinées à prévenir les conflits d'intérêts des procédures juridictionnelles chargées de faire respecter la répartition juridique des compétences.²⁸

Pendant la transition, les représentants participant à l'exécution de l'accord pourraient être associés aux opérations qui l'exigent. Après l'installation des institutions élues, la représentation régionale dans les relations ordinaires avec l'État reviendrait à ces institutions. Le Conseil permanent de coordination succéderait ainsi, pour ses fonctions propres, aux dispositifs de concertation liés à la sortie du conflit.

B. Un règlement juridictionnel des conflits de compétences

L'échec de la concertation ne devrait pas conduire à une renégociation politique du statut. Lorsqu'un différend porte sur le titulaire, l'étendue ou les conditions d'exercice d'une compétence, une procédure juridictionnelle spécifique devrait permettre de trancher la question sur le fondement de la Constitution, du statut et des normes adoptées pour leur application.

Dans l'architecture envisagée, cette fonction pourrait être confiée à la Cour constitutionnelle marocaine, plutôt qu'à une juridiction internationale ou à une cour régionale distincte. Cette solution maintiendrait le contentieux dans l'ordre juridique national et soumettrait l'État comme la région à une même interprétation du cadre constitutionnel. Sa crédibilité supposerait toutefois que la procédure applicable aux conflits liés à l'autonomie offre aux deux niveaux institutionnels des garanties suffisantes d'indépendance, de réciprocité et de transparence.

Le droit comparé montre que cette confiance ne repose pas uniquement sur l'existence d'une juridiction constitutionnelle, mais également sur son mode de désignation et sur les garanties entourant son fonctionnement. En Espagne, le Tribunal constitutionnel connaît des conflits de compétences entre l'État et les communautés autonomes, tandis que les assemblées législatives de celles-ci participent à la présentation des candidats parmi lesquels le Sénat désigne quatre membres

²⁸ Constitution belge, art. 142 et 143 : distinction entre contrôle juridictionnel de la répartition des compétences et procédures de prévention ou de règlement des conflits d'intérêts. La comparaison porte sur cette distinction fonctionnelle, sans transposition de la structure fédérale belge.

du Tribunal. Les candidats proposés par les chambres parlementaires font en outre l'objet d'une comparution préalable devant leurs commissions compétentes²⁹.

Dans le modèle marocain, il ne serait pas nécessaire de remettre en cause l'unité de la Cour constitutionnelle. En revanche, l'attribution à celle-ci d'un nouveau contentieux relatif à l'autonomie pourrait être accompagnée de garanties procédurales renforcées, notamment un accès égal de l'État et de la région au juge, une procédure contradictoire, la publicité des décisions, l'obligation de motivation, des règles strictes de récusation et d'incompatibilité ainsi qu'une procédure de désignation suffisamment transparente pour consolider la confiance des institutions concernées.

La crédibilité du mécanisme dépendrait également de la réciprocité de la saisine. Le gouvernement national pourrait saisir la Cour lorsqu'il estime qu'un acte ou une décision régionale empiète sur une compétence de l'État. Le gouvernement régional disposerait de la même faculté lorsqu'une norme, une décision ou une omission nationale porterait atteinte aux compétences qui lui sont garanties. L'assemblée régionale pourrait également être habilitée à agir lorsqu'un différend concerne directement ses compétences législatives ou institutionnelles. Le droit italien illustre cette logique de protection réciproque en permettant au Gouvernement comme aux régions de saisir la Cour constitutionnelle lorsqu'ils considèrent que leur sphère respective de compétence a été méconnue³⁰.

La procédure devrait couvrir non seulement les conflits positifs, dans lesquels chaque niveau revendique une compétence, mais également les conflits négatifs, lorsque chacun considère que l'autre doit agir. Cette seconde hypothèse est particulièrement importante pour éviter qu'un désaccord institutionnel ne produise un vide administratif au détriment des citoyens ou de la continuité d'un service public.

La saisine devrait être précédée, sauf urgence, d'une demande formelle adressée à l'autre niveau de gouvernement afin qu'il retire l'acte contesté, exerce la compétence concernée ou mette fin à l'empiètement allégué. À défaut de solution dans un délai déterminé, la Cour pourrait être saisie. La procédure garantirait ensuite l'échange contradictoire des arguments, des délais adaptés à la nature du litige et, lorsque la continuité d'un service public l'exige, un traitement accéléré. Le système espagnol fournit un exemple de cette articulation entre demande préalable, délais de réponse, procédure contradictoire et règlement juridictionnel, y compris pour certains conflits négatifs de compétences³¹.

La saisine de la Cour ne devrait pas, par principe, suspendre automatiquement l'exercice de la compétence ou l'acte contesté. Lorsqu'une suspension provisoire serait nécessaire pour prévenir un préjudice grave ou difficilement réversible, elle devrait être juridiquement encadrée, motivée et

²⁹ La Constitution espagnole prévoit que quatre membres du Tribunal constitutionnel sont proposés par le Congrès à la majorité des trois cinquièmes, quatre par le Sénat selon la même majorité, deux par le Gouvernement et deux par le Conseil général du pouvoir judiciaire. La loi organique précise que les magistrats proposés par le Sénat sont choisis parmi les candidatures présentées par les assemblées législatives des communautés autonomes et que les candidats proposés par le Congrès et le Sénat comparaissent préalablement devant les commissions parlementaires correspondantes. Voir Constitution espagnole, art. 159, et Ley Orgánica 2/1979 del Tribunal Constitucional, art. 16.

³⁰ En Italie, le Gouvernement peut saisir la Cour constitutionnelle lorsqu'il estime qu'une loi régionale excède la compétence de la région. Réciproquement, une région peut saisir la Cour lorsqu'elle considère qu'une loi ou un acte ayant force de loi de l'État ou d'une autre région porte atteinte à sa propre sphère de compétence. Voir Constitution italienne, art. 127.

³¹ Espagne, Ley Orgánica 2/1979 del Tribunal Constitucional, art. 62 à 66 et 68 à 71. L'article 63 impose en principe à la communauté autonome une demande préalable lorsqu'elle entend soulever un conflit positif de compétences, tandis que l'article 62 permet au Gouvernement de saisir directement le Tribunal ou d'adresser préalablement un *requerimiento*. Les articles 64 et 65 organisent la procédure contradictoire et l'article 66 les effets de la décision. Pour les conflits négatifs, voir spécialement les articles 68 à 71, l'article 71 prévoyant la détermination de l'administration compétente. La procédure réciproque proposée pour le Maroc constitue une adaptation et non la reproduction d'une symétrie espagnole inexistante.

rapidement soumise au contrôle de la Cour. Une telle règle réduirait le risque que le contentieux soit utilisé comme un moyen de paralyser l'action de l'autre niveau de gouvernement.

La décision rendue devrait s'imposer aux autorités nationales et régionales. Elle déterminerait le titulaire de la compétence litigieuse et pourrait, lorsque cela est nécessaire, écarter ou annuler l'acte adopté par une autorité ayant excédé ses compétences. Elle devrait également pouvoir préciser les conséquences de sa décision sur les situations déjà constituées, afin de préserver autant que possible la sécurité juridique et la continuité administrative. Le droit espagnol attribue précisément au Tribunal constitutionnel le pouvoir de déterminer le titulaire de la compétence contestée et, le cas échéant, d'annuler les actes entachés d'incompétence³².

Dans le cas marocain, ce contentieux n'est pas déjà organisé. L'article 132 de la Constitution confie à la Cour constitutionnelle les attributions prévues par la Constitution et les lois organiques. Une extension organique devrait néanmoins respecter l'ensemble des dispositions constitutionnelles relatives aux institutions, à leurs compétences et aux voies de saisine. La consécration constitutionnelle du principe du règlement des conflits entre l'État et la région offrirait une base plus sûre ; une loi organique préciserait les titulaires de la saisine, les actes ou omissions contestables, les délais, les mesures provisoires et les effets des décisions.³³

Le système reposerait ainsi sur une distinction simple. La coordination traiterait les difficultés ordinaires d'exercice des compétences, tandis que la Cour constitutionnelle trancherait les véritables conflits juridiques lorsque la conciliation échoue. Les véritables conflits juridiques de compétences seraient ainsi tranchés par la Cour constitutionnelle dans le cadre prévu par la Constitution et le statut.

La garantie juridictionnelle des compétences doit être complétée par leur financement. L'exercice effectif des compétences prévues par le statut suppose des ressources suffisantes, prévisibles et adaptées aux responsabilités transférées.

Section 3. Donner à l'autonomie une assise financière et économique réelle

Une autonomie dotée de compétences étendues mais privée de ressources suffisantes resterait largement dépendante des arbitrages financiers de l'État. À l'inverse, l'autonomie financière ne saurait conduire à la constitution d'un ordre fiscal, monétaire ou économique distinct de celui du Royaume.

Il convient donc de distinguer trois questions qui ne se confondent pas. La première concerne l'autorité juridiquement compétente pour réglementer une activité ou une ressource. La deuxième concerne l'autorité chargée de percevoir les recettes publiques correspondantes. La troisième concerne leur répartition définitive entre l'État, la région et, le cas échéant, les collectivités territoriales.

L'Initiative marocaine de 2007 contient déjà les éléments d'une telle architecture. Elle reconnaît à la région des compétences budgétaires et fiscales et prévoit parmi ses ressources les impôts et contributions territoriales, les revenus liés aux ressources qui lui sont affectés, une partie des revenus des ressources naturelles situées dans la région et perçus par l'État, les ressources relevant de la

³² En Espagne, lorsqu'il tranche un conflit de compétences, le Tribunal constitutionnel détermine à quelle autorité appartient la compétence litigieuse et peut, le cas échéant, annuler les dispositions, résolutions ou actes adoptés en méconnaissance de cette répartition. Voir Ley Orgánica 2/1979 del Tribunal Constitucional, art. 66.

³³ Constitution marocaine de 2011, art. 132 et 134. L'ouverture de l'article 132 aux attributions prévues par les lois organiques doit être lue dans l'ensemble de l'ordre constitutionnel. La consécration constitutionnelle du principe d'un contentieux État-région sécuriserait sa base, avant l'organisation organique des saisines et des procédures.

solidarité nationale ainsi que les revenus de son patrimoine³⁴. Cette base pourrait être approfondie afin de constituer un véritable pacte financier de l'autonomie.

A. Garantir les ressources ordinaires de l'autonomie

La région devrait disposer de ressources directement liées aux compétences qu'elle exerce. Elles pourraient provenir de la fiscalité régionale, des redevances relevant de ses attributions, des revenus de ses services et des produits de son patrimoine.

Le statut et la loi organique devraient toutefois définir précisément la frontière entre fiscalité nationale et fiscalité régionale. Ils détermineraient les prélèvements relevant de la région, ceux dont le produit serait partagé et ceux qui demeureraient nationaux, tout en fixant les règles relatives à l'assiette, au recouvrement, au contrôle et à la prévention des doubles impositions. L'autonomie fiscale constituerait ainsi un instrument de financement des compétences régionales et non un système fiscal concurrent de celui de l'État.

La répartition des compétences fiscales devrait également préciser l'administration chargée du recouvrement. Le statut pourrait prévoir les modalités administratives de recouvrement des prélèvements relevant des compétences régionales, dans le cadre du système fiscal national et selon des mécanismes coordonnés avec les administrations compétentes de l'État ; tandis que les impôts nationaux resteraient recouverts dans le cadre fiscal national, les parts revenant à la région étant transférées selon des règles préétablies. Les administrations concernées devraient partager les données nécessaires au contrôle et éviter autant que possible la multiplication des déclarations et des procédures pour les contribuables³⁵.

Le statut pourrait également autoriser un nombre limité de prélèvements directement liés aux compétences territoriales, notamment certaines redevances environnementales, touristiques ou d'utilisation d'infrastructures ainsi que, lorsque cela est pertinent, des prélèvements relatifs à l'exploitation de ressources locales non stratégiques. Leur création resterait soumise aux principes d'égalité devant l'impôt, de proportionnalité et de coordination avec les fiscalités nationale et locale³⁶.

Cette autonomie fiscale n'impliquerait cependant ni frontière douanière intérieure ni séparation du territoire régional du système fiscal national applicable aux principaux impôts sur la consommation et aux échanges. Les éventuelles spécificités fiscales devraient rester intégrées à l'ordre fiscal marocain afin de préserver la libre circulation des biens, des services et des capitaux sur l'ensemble du territoire national.

³⁴ L'Initiative marocaine de 2007 reconnaît à la Région autonome du Sahara des compétences en matière de budget et de fiscalité. Elle prévoit parmi ses ressources les impôts, taxes et contributions territoriales édictés par les organes compétents de la région, les revenus de l'exploitation des ressources naturelles qui lui sont affectés, une partie des revenus des ressources naturelles situées dans la région et perçus par l'État, les ressources nécessaires allouées dans le cadre de la solidarité nationale ainsi que les revenus provenant du patrimoine régional. Voir Royaume du Maroc, Initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie de la région du Sahara, document des Nations Unies S/2007/206, par. 12 et 13.

³⁵ Philippines, Republic Act No. 11054, art. XII, sec. 2 à 13 : pouvoirs fiscaux, Trésor, sources de revenus, administration fiscale et partage des recettes. Les références aux recettes de ressources naturelles et à l'emprunt relèvent respectivement des sec. 34 et 24 et sont mobilisées plus loin.

³⁶ Philippines, Republic Act No. 11054, art. XII, sec. 2, 3, 6 (l), 7, 9 à 11. La section 6 (l) vise notamment certains prélèvements liés aux matériaux extraits de carrières, la section 7 encadre l'équité fiscale et la prévention de la double imposition, tandis que la section 9 identifie plusieurs impôts demeurant hors de la compétence fiscale régionale. Les redevances environnementales, touristiques ou d'utilisation d'infrastructures envisagées dans le présent article ne sont pas toutes directement reprises de cette législation et supposeraient, au Maroc, une habilitation propre ainsi que des règles spécifiques de coordination.

Cette architecture prolongerait d'ailleurs des principes déjà présents dans l'ordre constitutionnel marocain. La Constitution reconnaît aux régions des ressources propres et des ressources financières affectées par l'État. Elle prévoit également que tout transfert de compétences doit être accompagné du transfert des ressources correspondantes et institue un mécanisme de solidarité interrégionale³⁷.

Les ressources propres ne suffiraient probablement pas à financer l'ensemble des compétences transférées. Une « dotation générale d'autonomie » devrait donc compléter les ressources régionales. Elle ne constituerait pas une aide ponctuelle de l'État, mais l'un des instruments permanents permettant à la région d'exercer les responsabilités que le statut lui attribue.

Son montant ne devrait pas être renégocié chaque année. Il pourrait résulter d'une formule publique fondée notamment sur le coût normalisé des compétences exercées, la population, l'étendue du territoire, la faible densité démographique, les besoins d'infrastructures, les écarts de développement et la capacité fiscale propre de la région.

Le principe serait celui d'une « concomitance durable entre compétence et financement ». Le transfert initial des moyens ne suffirait donc pas. Le mécanisme financier devrait également tenir compte de l'évolution objective du coût des compétences afin d'éviter qu'une responsabilité correctement financée au moment de son transfert ne devienne progressivement sous-financée.

La formule devrait pour cette raison faire l'objet d'une révision technique périodique, par exemple tous les cinq ans. Cette révision pourrait prendre en compte l'évolution démographique, le coût constaté des services publics transférés, l'inflation pertinente, la capacité fiscale régionale, les écarts d'équipement et les nouveaux besoins d'investissement. Elle modifierait les paramètres de calcul lorsque cela est objectivement nécessaire, sans remettre en cause le principe d'un financement garanti.

Une formation financière du Conseil État-région pourrait préparer cette révision à partir de données publiques et auditées. Les désaccords portant sur les données, le calcul ou l'application de la formule devraient d'abord faire l'objet d'une conciliation technique. Lorsqu'ils soulèvent une véritable question relative aux obligations financières prévues par le statut, ils relèveraient ensuite du mécanisme de règlement des différends applicable aux relations entre l'État et la région.

Le Bangsamoro fournit un exemple utile de cette méthode. Son cadre organique prévoit une dotation annuelle déterminée selon une formule légale, automatiquement intégrée au budget national, ainsi qu'une révision de cette formule tous les cinq ans par un organe fiscal intergouvernemental³⁸. L'intérêt de cette expérience ne réside pas dans le pourcentage retenu aux Philippines, mais dans la combinaison entre prévisibilité juridique, automaticité du financement et adaptation périodique de la formule.

La formule de financement pourrait comporter un mécanisme objectif d'ajustement lorsque des modifications générales de la fiscalité nationale affectent substantiellement l'équilibre entre les compétences exercées et les ressources qui leur sont affectées. Lorsqu'une modification décidée par l'État réduirait substantiellement les recettes servant au financement des compétences régionales sans diminuer les charges correspondantes, la formule de financement devrait être ajustée ou un

³⁷ La Constitution marocaine prévoit que les régions et les autres collectivités territoriales disposent de ressources financières propres et de ressources financières affectées par l'État. Elle établit également que tout transfert de compétences de l'État vers les collectivités territoriales doit être accompagné du transfert des ressources correspondantes et institue un Fonds de solidarité interrégionale. Voir Constitution du Royaume du Maroc de 2011, art. 141, 142 et 146.

³⁸ Philippines, Republic Act No. 11054, art. XII, sec. 15 à 18 et 22. Ces dispositions organisent l'Annual Block Grant, sa formule légale, son inscription et son versement automatiques ainsi que le réexamen périodique de la formule. La comparaison justifie ici l'intérêt d'un financement juridiquement prévisible et périodiquement évalué. Elle ne conduit à recommander ni la base fiscale ni le taux retenus aux Philippines.

mécanisme compensatoire activé. Cette clause de neutralité financière empêcherait qu'une réforme générale de la fiscalité nationale produise indirectement une réduction durable des moyens de l'autonomie.

Le Tyrol du Sud illustre cette protection. Son financement repose largement sur des fractions prédéterminées des recettes fiscales perçues sur son territoire. Un accord de décembre 2025 prévoit la compensation de pertes liées à certaines réformes fiscales nationales.³⁹ Le mécanisme utile au contexte marocain est cette compensation objectivée ; il n'impose ni les taux italiens de partage ni une identité de procédure.

B. Encadrer les instruments financiers et le partage des revenus stratégiques

L'autonomie financière devrait également permettre à la région de financer des investissements dont le coût dépasse un exercice budgétaire. Dans les conditions fixées par le droit national et le statut, la région pourrait recourir à des instruments de financement destinés aux investissements relevant de ses compétences. Tout financement impliquant un engagement extérieur, une garantie de l'État, les réserves de change ou les engagements internationaux du Royaume demeurerait soumis aux autorités nationales compétentes.

Le recours à l'emprunt devrait principalement financer l'investissement et ne pas devenir un moyen permanent de couvrir les dépenses ordinaires de fonctionnement. Le statut ou la loi organique devrait encadrer le niveau d'endettement, les garanties susceptibles d'être accordées et les finalités pouvant justifier l'emprunt.

Les financements destinés aux investissements relevant des compétences régionales pourraient relever de la capacité financière de la région, tandis que les opérations susceptibles d'engager la garantie de l'État, les réserves de change ou les engagements internationaux du Royaume resteraient soumises au cadre national. Cette distinction trouve des précédents particulièrement nets dans les systèmes espagnol et bangsamoro, qui reconnaissent une capacité d'endettement territoriale tout en soumettant certaines opérations présentant un risque financier plus large à des limites spécifiques ou à l'intervention de l'État⁴⁰.

La question des ressources naturelles et des grands actifs stratégiques doit être distinguée de celle de la fiscalité ordinaire. Dans l'architecture proposée, le statut ne conférerait à la région ni souveraineté propre sur les ressources naturelles ni pouvoir autonome sur les matières relevant des compétences souveraines de l'État.

La participation financière de la région devrait prendre la forme d'un droit juridiquement garanti à une part de certaines recettes publiques, sans affecter les compétences de l'État relatives au régime juridique, à la réglementation et à la gestion stratégique des ressources concernées. L'État conserverait les compétences que l'ordre constitutionnel lui attribue en matière de réglementation

³⁹ Province autonome de Bolzano, *Competenze e finanziamento dell'autonomia*, rubrique relative au financement, et « La Giunta provinciale approva l'accordo dopo lunghe trattative », communiqué du 23 décembre 2025. La première source présente le système de partage des recettes fiscales, tandis que le communiqué expose les compensations liées à de nouvelles normes fiscales nationales et l'accord signé le 12 décembre 2025. Ce dernier constitue une présentation institutionnelle de l'accord et non la publication de son texte intégral.

⁴⁰ Espagne, Constitution, art. 157.1 e ; Ley Orgánica 8/1980 de Financiación de las Comunidades Autónomas, art. 14. Les emprunts de plus d'un an sont affectés aux dépenses d'investissement et les annuités en capital et intérêts sont plafonnées à 25 % des recettes courantes. L'article 14.3 prévoit une autorisation étatique pour certaines opérations, notamment le crédit extérieur et l'émission de dette. Il précise toutefois que les opérations libellées en euros réalisées à l'intérieur de l'Union européenne ne sont pas considérées comme financement extérieur aux fins de cette autorisation. Philippines, Republic Act No. 11054, art. XII, sec. 24 (a et c), qui prévoit notamment une intervention nationale lorsque la garantie souveraine est requise ainsi qu'un plafond du service de la dette.

nationale, de sécurité économique, d'engagements internationaux et, lorsque le droit applicable le prévoit, d'autorisation ou de concession des activités stratégiques.

La région bénéficierait ainsi d'un droit financier sur une fraction déterminée des recettes, sans disposer pour autant d'un pouvoir unilatéral de concession, d'un droit de veto sur les décisions relevant de l'État, d'une capacité de conclure des engagements internationaux relatifs aux ressources ou d'un titre autonome de propriété souveraine sur celles-ci⁴¹.

Une telle distinction existe dans plusieurs régimes d'autonomie. L'Aceh bénéficie d'importantes fractions des revenus tirés du pétrole, du gaz et d'autres ressources naturelles dans le cadre de l'État unitaire indonésien. Le Bangsamoro bénéficie également d'un partage particulièrement étendu des revenus tirés des ressources, alors même que la Constitution philippine maintient la propriété des ressources naturelles et leur contrôle au niveau de l'État. Ces expériences montrent que le partage territorial des recettes peut être juridiquement dissocié de la titularité de la souveraineté⁴².

Dans cette logique, le statut pourrait garantir à la région une part des recettes publiques générées par les activités économiques et l'exploitation des ressources dans la région, conformément aux mécanismes de répartition financière prévus par le statut et dans le respect des compétences de l'État. Cette participation financière prolongerait la logique de l'Initiative marocaine de 2007, qui prévoit déjà une part des revenus des ressources naturelles situées dans la région et perçus par l'État, tout en maintenant les attributs de souveraineté parmi les compétences de l'État.

Pour que cette garantie soit réellement applicable, la notion de recettes concernées devrait être définie avec précision. Le cadre financier devrait déterminer leur assiette, les catégories de prélèvements prises en compte, leur méthode de calcul, la périodicité des versements, les modalités de contrôle ainsi que le traitement des activités dont les infrastructures ou les effets économiques dépassent le territoire régional. Cette précision éviterait qu'un droit reconnu dans son principe ne devienne lui-même une source permanente de différends.

Les recettes ainsi identifiées pourraient être réparties entre le budget national et les mécanismes de solidarité interrégionale, le budget de la région et de ses collectivités territoriales ainsi qu'un Fonds intergénérationnel, dont l'organisation serait précisée plus loin. Les proportions initiales devraient être déterminées à partir d'une expertise économique et budgétaire documentée, associant les institutions compétentes et tenant compte des besoins territoriaux, des responsabilités assumées par l'État et de la soutenabilité des finances publiques. Une fois arrêtées, les règles de répartition devraient bénéficier d'une stabilité juridique suffisante et ne pas dépendre d'une renégociation budgétaire annuelle.

Le droit financier de la région serait ainsi garanti sans lui conférer, de ce seul fait, une compétence souveraine sur la ressource. Ce dispositif s'inscrirait dans le règlement politique définitivement entré

⁴¹ Royaume du Maroc, Initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie de la région du Sahara, S/2007/206, par. 13 et 14. Le paragraphe 13 prévoit notamment une participation régionale aux revenus des ressources naturelles, tandis que le paragraphe 14 maintient parmi les compétences de l'État les attributs de souveraineté, la sécurité nationale, la défense de l'intégrité territoriale, les relations extérieures et l'ordre juridictionnel du Royaume. Ces dispositions ne déterminent toutefois pas, à elles seules, l'ensemble des règles de propriété, de concession ou de participation aux décisions concernant les ressources. Le régime détaillé devrait donc être expressément défini dans le règlement négocié et ses textes d'application.

⁴² Indonésie, Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, art. 181 et 182, relatifs notamment au partage des revenus provenant des ressources naturelles dans le cadre de l'État unitaire indonésien. Philippines, Constitution de 1987, art. XII, sec. 2, et Republic Act No. 11054, art. XII, sec. 34, relatives respectivement au régime étatique des ressources naturelles et au partage des revenus dans le Bangsamoro. La section 34 prévoit également des mécanismes de gestion conjointe pour certaines ressources. Ces expériences montrent que le partage des revenus n'emporte pas création d'une souveraineté distincte, sans signifier pour autant que toute compétence de gestion devrait nécessairement être exclusivement centrale.

en vigueur et serait mis en œuvre conformément à l'ordre constitutionnel du Royaume et aux engagements internationaux qui lui sont applicables.⁴³

C. Transformer les revenus en développement territorial durable

La répartition des recettes ne suffirait pas à assurer un développement durable. Un territoire peut recevoir des revenus importants liés à l'exploitation d'une ressource, tout en conservant une économie faiblement diversifiée et une dépendance élevée aux investissements extérieurs.

Le pacte économique devrait donc associer le partage des recettes à une politique de création locale de valeur. Les grands projets pourraient comporter des objectifs mesurables en matière de formation professionnelle, d'accès des résidents qualifiés à l'emploi, de développement des fournisseurs territoriaux, de participation des PME régionales aux marchés, de recherche, d'innovation et de développement d'activités de transformation.

Ces objectifs devraient être adaptés à la nature de chaque investissement et rester compatibles avec le droit applicable, les qualifications professionnelles et les exigences de concurrence. Leur publication et leur évaluation régulière permettraient de distinguer de véritables engagements de développement territorial de simples déclarations générales.

Cette politique pourrait être complétée par des incitations économiques et fiscales territorialisées destinées à attirer les investissements susceptibles de renforcer durablement la base productive régionale. Elles pourraient prendre la forme de primes à l'investissement, de soutiens sectoriels ou, lorsque cela est économiquement justifié, d'avantages fiscaux ciblés, tout en demeurant intégrées au cadre économique et fiscal national. Une telle différenciation territoriale ne serait d'ailleurs pas étrangère au droit marocain, puisque la Charte de l'investissement prévoit déjà une prime territoriale destinée à réduire les disparités entre provinces et préfectures en matière d'attractivité des investissements⁴⁴.

Ces mécanismes devraient être liés à des contreparties économiques vérifiables, notamment l'investissement effectivement réalisé, la création d'emplois durables, la formation professionnelle, le recours à des fournisseurs territoriaux lorsque les conditions de concurrence le permettent, la recherche, l'innovation ou le développement d'activités locales de transformation. Les avantages accordés devraient être proportionnés, limités dans le temps et régulièrement évalués afin d'éviter qu'un régime dérogatoire ne subsiste sans contribution mesurable à la diversification de l'économie régionale. L'expérience des Canaries montre, dans un contexte institutionnel différent, qu'un territoire peut disposer d'instruments économiques et fiscaux spécifiques destinés à favoriser l'emploi et la diversification productive sans que ces instruments constituent par eux-mêmes une souveraineté économique distincte⁴⁵.

⁴³ CJUE, grande chambre, 4 octobre 2024, *Commission et Conseil c. Front Polisario*, aff. jointes C-779/21 P et C-799/21 P, ECLI:EU:C:2024:835, notamment points 145 et 152 à 160 ; *Commission et Conseil c. Front Polisario*, aff. jointes C-778/21 P et C-798/21 P, ECLI:EU:C:2024:833, notamment points 178 à 185. Dans le contentieux des accords extérieurs de l'Union, les conditions retenues par la Cour pour une éventuelle présomption de consentement sont strictement encadrées et liées notamment au bénéfice accordé au peuple concerné ainsi qu'aux garanties qui l'accompagnent. Ces exigences concernent la légalité des accords extérieurs de l'Union. Un mécanisme interne de partage des recettes ne les satisfait donc pas automatiquement et ces arrêts ne constituent pas une validation juridictionnelle d'un statut politique d'autonomie.

⁴⁴ Royaume du Maroc, loi-cadre n° 03-22 formant Charte de l'investissement, dahir n° 1-22-76 du 9 décembre 2022, notamment art. 4 à 6 et 13 à 15, Bulletin officiel n° 7152 du 15 décembre 2022 ; décret n° 2-23-1 du 16 février 2023, spécialement art. 8 relatif à la prime territoriale, Bulletin officiel n° 7174 du 2 mars 2023. Ces dispositifs montrent que le droit marocain connaît déjà des instruments de soutien différenciés selon les territoires dans un cadre économique national unique. Ils ne constituent pas, à eux seuls, le fondement d'un pouvoir fiscal autonome nouveau.

⁴⁵ Espagne, Ley 19/1994 de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, notamment art. 28, 31 et 42 à 44. Ces dispositions portent sur l'objet de la Zone spéciale canarienne, les conditions d'accès au régime et les règles

Une partie des recettes provenant des ressources stratégiques pourrait alimenter un Fonds régional intergénérationnel de développement, instrument de gestion patrimoniale inscrit dans l'ordre financier du Royaume. Sa dénomination et ses compétences devraient éviter toute assimilation à une autorité exerçant une souveraineté financière distincte.

Le Fonds poursuivrait deux fonctions complémentaires.

Une fonction de stabilisation permettrait d'atténuer les effets budgétaires de variations importantes et temporaires des recettes provenant des ressources stratégiques.

Une fonction intergénérationnelle permettrait de transformer une partie de revenus liés à des ressources variables ou non renouvelables en actifs et investissements bénéficiant durablement au territoire.

Le Fonds ne financerait donc pas les dépenses administratives ordinaires de la région et ne pourrait être mobilisé librement pour équilibrer chaque exercice.

Le statut et la loi organique d'application devraient déterminer les recettes qui l'alimentent, les règles de versement et de retrait, la part destinée à la stabilisation, celle réservée à l'épargne de long terme, les catégories d'investissement autorisées, les règles de gestion des risques, les incompatibilités applicables aux dirigeants et les mécanismes de contrôle. Les retraits destinés à compenser une diminution exceptionnelle des recettes devraient répondre à des critères préétablis et vérifiables afin que la fonction de stabilisation ne devienne pas un financement permanent des dépenses courantes.

Les ressources affectées au long terme pourraient notamment financer ou soutenir des investissements dans l'eau et le dessalement, l'enseignement supérieur, la recherche, l'innovation, la transition énergétique, les infrastructures structurantes et la diversification productive. Les décisions d'investissement devraient répondre à des critères économiques, financiers et de développement clairement définis.

Le Fonds demeurerait intégré au cadre budgétaire, financier et macroéconomique national. Il ne pourrait engager financièrement l'État, consentir des garanties en son nom ni exercer de prérogatives relevant de la politique monétaire, du régime des changes ou des engagements internationaux du Royaume. Les opérations réalisées à l'extérieur du territoire national resteraient soumises au droit marocain et aux autorités nationales compétentes.

Sans assimiler juridiquement ce Fonds à un fonds souverain national, sa gouvernance pourrait utilement s'inspirer des principes internationaux relatifs à la clarté du mandat, à la séparation des responsabilités, à la coordination avec les autorités macroéconomiques, aux règles de financement et de retrait, à la gestion des risques, à l'audit et à la transparence⁴⁶. L'objectif serait de préserver durablement une partie de la richesse produite tout en évitant que le Fonds devienne un instrument budgétaire discrétionnaire ou un centre autonome de pouvoir financier.

applicables aux activités effectivement réalisées dans son périmètre. La comparaison est mobilisée pour illustrer la territorialisation d'incitations économiques et fiscales. Elle n'implique ni l'importation du régime européen des Canaries, ni de son taux d'imposition, ni l'existence d'une habilitation fiscale équivalente en droit marocain.

⁴⁶ Les Principes de Santiago mettent notamment l'accent sur la clarté du cadre juridique et de l'objet du fonds, la définition des responsabilités institutionnelles, la coordination avec les autorités budgétaires et monétaires lorsque ses opérations ont des implications macroéconomiques, l'existence de règles préétablies de financement et de retrait, la politique d'investissement, la gestion des risques, l'audit et la transparence. Ils sont mobilisés ici comme référence de gouvernance et non comme qualification juridique du Fonds proposé. Voir International Working Group of Sovereign Wealth Funds, *Sovereign Wealth Funds: Generally Accepted Principles and Practices*, Santiago Principles, octobre 2008, notamment principes 1 à 6, 10 à 12, 18 et 22.

Une autonomie financière importante ne pourrait être durablement crédible sans une traçabilité précise des ressources et de leur utilisation. La transparence devrait donc constituer une composante du pacte financier lui-même.

Un portail financier unique pourrait rendre publics les budgets adoptés, leur exécution, les recettes propres, les transferts provenant de l'État, les montants issus du partage des revenus stratégiques, les versements au Fonds intergénérationnel, ses comptes, les principaux marchés publics et les indicateurs permettant d'apprécier l'utilisation des ressources. Un rapport financier consolidé permettrait chaque année de rapprocher les compétences effectivement exercées des moyens financiers effectivement disponibles.

Les données relatives aux finances régionales, à l'endettement et au Fonds intergénérationnel devraient également être intégrées aux informations financières publiques nationales selon des règles comptables harmonisées. L'autonomie financière disposerait ainsi de comptes identifiables et contrôlables sans constituer un système comptable ou macroéconomique séparé de celui du Royaume.

La publication des données ne suffirait cependant pas. Les comptes de la région, les mécanismes de transfert et le Fonds intergénérationnel devraient être soumis à un contrôle externe régulier. L'architecture pourrait s'appuyer sur la Cour des comptes et les cours régionales des comptes, dont les compétences constitutionnelles portent déjà sur le contrôle des finances publiques, la bonne gouvernance, la transparence, la reddition des comptes ainsi que le contrôle des comptes et de la gestion des collectivités territoriales⁴⁷.

Une évaluation financière et économique approfondie pourrait également être conduite selon une périodicité fixe, éventuellement en coordination avec la révision de la formule de financement. Elle examinerait notamment l'adéquation entre compétences et ressources, l'évolution des recettes propres, les résultats du mécanisme de partage, la soutenabilité des dépenses, les performances du Fonds intergénérationnel et les effets des politiques de création locale de valeur.

Les résultats seraient publiés et examinés par les institutions nationales et régionales compétentes. Cette évaluation n'aurait toutefois ni pour fonction de renouveler périodiquement l'autonomie ni pour effet de permettre la reprise unilatérale de compétences déjà transférées. Elle servirait à détecter les déséquilibres financiers, à distinguer les défauts du mécanisme juridique des difficultés de gestion et à préparer les ajustements techniques autorisés par le statut et la loi organique.

L'objectif serait ainsi de construire une autonomie budgétaire juridiquement garantie, financièrement soutenable et publiquement vérifiable. La région disposerait de moyens prévisibles pour exercer ses compétences et bénéficierait d'une participation juridiquement définie à certaines recettes produites sur son territoire, tandis que les attributs de souveraineté économique de l'État, la solidarité nationale et l'unité de l'ordre financier du Royaume demeurerait préservés.

⁴⁷ La Constitution marocaine garantit l'indépendance de la Cour des comptes et lui confie des missions relatives au contrôle des finances publiques, à la bonne gouvernance, à la transparence et à la reddition des comptes. Les cours régionales des comptes assurent le contrôle des comptes et de la gestion des régions et des autres collectivités territoriales. Voir Constitution du Royaume du Maroc de 2011, art. 147 à 149.

Partie II. Sortir du conflit et construire une communauté politique durable

La solidité du statut dépend aussi des conditions dans lesquelles les personnes, les administrations et les pratiques politiques rejoignent l'ordre institutionnel commun. Cette transformation suppose de dissoudre les structures armées, d'ouvrir des perspectives de participation civile et d'organiser la transition jusqu'à son achèvement.

Section 1. Démanteler les structures du conflit et réintégrer les personnes

Le règlement devrait distinguer l'organisation politico-militaire, son appareil armé, ses combattants, ses cadres civils et dirigeants politiques, ainsi que les populations vivant dans les camps. Ces catégories appellent des réponses différentes en matière de démobilisation, de droits politiques, de retour et de réintégration.

Dans le cadre strict du Conseil transitoire prévu par l'Initiative de 2007, les représentants désignés par les parties contribueraient aux opérations de transition relevant du mandat expressément attribué à cet organe, notamment en matière de rapatriement, de désarmement, de démobilisation, de réintégration et de préparation des premières échéances institutionnelles. Cette participation découlerait du règlement négocié et des missions confiées au Conseil transitoire, sans conférer à l'organisation un statut constitutionnel permanent dans l'ordre institutionnel issu de l'autonomie⁴⁸.

A. Dissoudre les structures armées et individualiser la réintégration

Les unités armées ne devraient pas être intégrées collectivement dans la police territoriale ni dans une autre force publique en conservant leurs commandements, leurs grades ou leurs chaînes de loyauté antérieures. Le désarmement et la démobilisation devraient au contraire conduire à la dissolution effective des structures militaires parallèles et à l'individualisation des parcours de réintégration.

Le processus comprendrait l'identification individuelle, l'enregistrement et la remise des armes, la démobilisation, la dissolution des unités et de leurs structures de commandement puis l'orientation de chaque personne vers un parcours de réintégration adapté. Les anciens combattants pourraient notamment accéder à la formation professionnelle, à l'emploi, au soutien à la création d'entreprise, à la reconnaissance des compétences acquises, à la protection sociale ou à des dispositifs spécifiques pour les personnes âgées ou inaptes⁴⁹.

L'accès ultérieur à certains emplois publics resterait possible selon les conditions applicables à l'ensemble des candidats. L'accès à l'emploi public après la démobilisation relèverait exclusivement des conditions générales fixées par la législation nationale, des exigences professionnelles propres à chaque corps et des procédures individuelles d'habilitation et de contrôle applicables. Aucune intégration collective d'anciennes structures armées dans les forces de sécurité ne serait possible⁵⁰.

⁴⁸ L'Initiative marocaine de 2007 prévoit qu'à la suite de l'accord des parties sur le projet d'autonomie, un Conseil transitoire composé de leurs représentants apporte son concours au rapatriement, au désarmement, à la démobilisation et à la réinsertion des éléments armés se trouvant à l'extérieur du territoire, ainsi qu'aux opérations nécessaires à l'approbation et à la mise en œuvre du statut, y compris les opérations électorales. Voir Royaume du Maroc, Initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie de la région du Sahara, S/2007/206, par. 32.

⁴⁹ Nations Unies, *Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards*, modules 4.10, *Disarmament*, 16 juin 2020 ; 4.20, *Demobilization*, 22 février 2021 ; 4.30, *Reintegration*, 26 septembre 2022. Ces modules couvrent respectivement la gestion des armes, la démobilisation et la réintégration, celle-ci s'inscrivant dans la durée et pouvant comporter des dimensions individuelles, familiales et communautaires. Ils fournissent un cadre opérationnel sans imposer une voie unique de réintégration professionnelle ou politique.

⁵⁰ Nations Unies, *Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards*, module 6.10, *DDR and Security Sector Reform*, 10 avril 2023, notamment sec. 6.4 à 6.6. Le module traite notamment de l'enregistrement individuel, de la vérification d'intégrité et des critères professionnels dans les interactions entre DDR et réforme du secteur de la sécurité.

L'expérience d'Aceh apporte ici un précédent utile. La mission internationale mise en place après l'accord de 2005 a notamment vérifié la démobilisation du GAM, accompagné le désarmement et la destruction des armes, suivi la réintégration de ses membres et observé la mise en œuvre de plusieurs engagements prévus par l'accord. Cette mission était conçue comme un mécanisme temporaire d'accompagnement de la transition et non comme une institution permanente du nouvel ordre territorial⁵¹.

L'amnistie prévue au paragraphe 31 de l'Initiative de 2007 devrait être traduite dans une loi précisant son champ, ses conditions et ses effets. Elle pourrait faciliter la réintégration pour les infractions liées à la participation au conflit, dans les limites des obligations internationales applicables. Elle ne devrait ni soustraire les crimes internationaux aux exigences de responsabilité ni éteindre indistinctement les droits des victimes à un recours et à réparation.⁵²

B. Garantir la participation politique dans l'ordre constitutionnel commun

La sortie du conflit ne devrait pas conduire à exclure durablement de la vie politique les personnes anciennement liées au Polisario. Après la transition, leur participation devrait cependant relever des mêmes droits, obligations et règles constitutionnelles que celle des autres citoyens.

Après la transition, les droits politiques individuels des personnes concernées s'exerceraient dans les conditions prévues par la Constitution et la législation nationales, au même titre que ceux des autres citoyens. Cette ouverture ne signifierait ni la transformation automatique du Polisario en parti politique ni l'attribution à ses anciens dirigeants de sièges réservés, d'un quota permanent ou d'un statut politique privilégié.

Le dispositif consacrerait un pluralisme exercé dans l'ordre constitutionnel commun, sans monopole hérité du conflit.⁵³ La dissolution des structures armées devrait donc être dissociée du respect des libertés politiques civiles.

La référence à Aceh doit être circonscrite. L'accord de 2005 associait le désarmement à l'ouverture de la compétition politique et prévoyait des partis locaux. Dans le contexte marocain, l'adaptation

Les modalités d'une éventuelle intégration doivent être appréciées dans leur contexte politique et juridique. Dans le modèle proposé ici, l'absence d'intégration automatique ou collective constitue un choix institutionnel propre, compatible avec le principe d'accès aux fonctions publiques selon les conditions déterminées par le droit national.

⁵¹ Conseil de l'Union européenne, action commune 2005/643/PESC du 9 septembre 2005, notamment art. 2 ; *Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Indonesia and the Free Aceh Movement*, Helsinki, 15 août 2005, point 5.2. Sur la clôture de la mission, voir Secrétariat du Conseil, *EU Monitoring Mission in Aceh (Indonesia)*, fiche ACEH/07 du 15 décembre 2006. La mission, lancée en septembre 2005 avec la participation de plusieurs États de l'ASEAN ainsi que de partenaires européens, a achevé son mandat le 15 décembre 2006. Ce précédent établit la possibilité d'un accompagnement international temporaire, sans préjuger de la durée appropriée dans un autre contexte.

⁵² Initiative marocaine de 2007, S/2007/206, par. 30 et 31 ; Constitution du Royaume du Maroc de 2011, art. 71. Le paragraphe 31 de l'Initiative envisage une amnistie générale. La délimitation préconisée dans le présent article constitue donc une proposition d'encadrement à préciser par le dispositif juridique de mise en œuvre dans le respect des obligations internationales applicables. Voir également Nations Unies, *Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards*, module 6.20, *DDR and Transitional Justice*, 25 août 2023, notamment sec. 4.1.2 et 7.2. Ce document expose notamment la politique des Nations Unies relative aux limites des amnisties concernant certaines violations particulièrement graves. Il constitue une référence opérationnelle et normative internationale pertinente, non une loi interne marocaine.

⁵³ L'article 7 de la Constitution marocaine garantit la liberté de constitution et d'activité des partis dans le respect de la Constitution et de la loi. Il prévoit toutefois que les partis ne peuvent être fondés notamment sur une base religieuse, linguistique, ethnique ou régionale et ne peuvent avoir pour objet de porter atteinte à l'unité nationale ou à l'intégrité territoriale du Royaume. Voir Constitution du Royaume du Maroc de 2011, art. 7, et loi organique n° 29-11 relative aux partis politiques, notamment art. 3 et 4.

porterait sur la crédibilité des perspectives civiles, tout en respectant les conditions de l'article 7 de la Constitution relatives aux partis politiques.⁵⁴

C. Limiter le Conseil transitoire à la mise en œuvre du règlement

L'Initiative de 2007 prévoit déjà un Conseil transitoire composé de représentants des parties et appelé à contribuer au rapatriement, au désarmement, à la démobilisation, à la réintégration ainsi qu'aux opérations nécessaires à l'approbation et à la mise en œuvre du statut, y compris les premières élections⁵⁵. Le Conseil transitoire prévu par l'Initiative de 2007 constituerait le cadre de référence pour l'exercice des fonctions provisoires expressément prévues par le règlement.

Un secrétariat technique pourrait l'assister dans la préparation du transfert administratif, des dispositifs budgétaires, des systèmes d'information, de la formation des futurs cadres régionaux, de l'organisation des services publics et du calendrier électoral. Ces fonctions préparatoires ne lui confèreraient cependant ni la qualité de gouvernement autonome avant les élections ni un pouvoir normatif général sur le territoire.

Le mandat du Conseil transitoire serait défini dès l'accord par des fonctions et des échéances vérifiables. Son rôle de représentation des parties prendrait fin avec l'installation des institutions élues. Ses opérations techniques résiduelles seraient alors reprises par les administrations compétentes, sans maintien d'un organe politique concurrent.

Section 2. Construire une communauté politique commune

A. Réconciliation, retour et traitement des conséquences du conflit

Un accord institutionnel peut mettre fin juridiquement à un conflit sans effacer immédiatement les conséquences humaines, administratives, patrimoniales et sociales produites par plusieurs décennies de séparation. La mise en œuvre du règlement pourrait comporter un mécanisme temporaire d'accompagnement du retour, de la réintégration et du traitement des situations individuelles directement liées aux conséquences du conflit.

Cette Commission n'aurait ni pour fonction d'imposer une interprétation officielle de l'histoire ni pour vocation de se substituer aux juridictions ou aux administrations compétentes. Son intervention porterait prioritairement sur les difficultés directement liées à la sortie du conflit, notamment le rapprochement des familles séparées, la régularisation de situations administratives, le retour et la réinstallation, la médiation sociale, la garantie de l'égalité de traitement et l'accompagnement des personnes réintégrées.

Elle pourrait également faciliter le règlement amiable de certaines situations patrimoniales liées aux déplacements ou à la séparation prolongée des familles. En revanche, les contestations relatives à la propriété, aux droits réels ou à d'autres droits juridiquement opposables continueraient de relever des administrations et juridictions compétentes. La Commission exercerait ainsi une fonction de médiation et de facilitation, et non un pouvoir juridictionnel parallèle.

⁵⁴ Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Indonesia and the Free Aceh Movement, Helsinki, 15 août 2005, points 1.2.1, 1.2.2, 4 et 5. L'accord prévoit notamment l'ouverture aux partis politiques locaux. Son intérêt comparatif pour le DDR ne permet donc pas de lui attribuer un modèle de réintégration exclusivement individuelle sur le plan partisan.

⁵⁵ Voir Royaume du Maroc, Initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie de la région du Sahara, S/2007/206, par. 32

Cette orientation prolonge directement l'Initiative de 2007, qui prévoit la réinsertion complète des personnes rapatriées dans des conditions garantissant leur dignité, leur sécurité et la protection de leurs biens.⁵⁶

L'expérience marocaine de l'Instance Équité et Réconciliation apporte également un enseignement méthodologique utile, sans que son mandat puisse être transposé à une situation de nature différente. Elle montre notamment l'intérêt d'un mécanisme temporaire associant réparation, accompagnement administratif et social, traitement de certaines difficultés individuelles, préservation des archives, mémoire et réconciliation, avec un suivi ensuite assuré par les institutions compétentes.⁵⁷

La Commission devrait par conséquent disposer dès sa création d'un mandat précisément défini, de procédures transparentes, d'un accès égal pour les personnes concernées et d'une échéance de dissolution. Ses recommandations relatives aux situations individuelles devraient être transmises aux administrations ou juridictions compétentes lorsqu'elles exigent une décision juridiquement contraignante.

La réconciliation ne constituerait ainsi ni une institution permanente supplémentaire ni une seconde justice. Elle servirait à accompagner la fermeture humaine et sociale du conflit afin que le nouvel ordre institutionnel ne repose pas sur des populations partageant le même espace politique tout en demeurant durablement séparées par les catégories héritées du conflit.

B. Organiser durablement la participation politique régionale

La définition du corps politique constitue l'une des questions les plus sensibles de toute architecture d'autonomie. Un système durable fondé principalement sur l'ascendance tribale, généalogique ou sur des catégories constituées pendant le conflit risquerait de reproduire pendant plusieurs générations les divisions que le règlement politique cherche précisément à dépasser.

Le régime définitif devrait donc tendre vers une logique civique et territoriale. L'exercice durable des droits politiques régionaux reposerait principalement sur la nationalité marocaine, la résidence habituelle et effective dans la région et, le cas échéant, une durée raisonnable de résidence déterminée par le statut et la législation électorale applicable.

Une règle particulière serait néanmoins nécessaire pour le premier cycle électoral. Une personne revenant effectivement dans la région dans le cadre de l'accord ne pourrait matériellement satisfaire une condition de résidence fixée sur plusieurs années. Les conditions particulières de participation aux premières échéances institutionnelles seraient déterminées par le règlement final et les textes adoptés pour sa mise en œuvre, de manière à garantir la participation des personnes effectivement revenues et l'intégrité du processus électoral.

La procédure d'inscription devrait être transparente et contradictoire. Toute décision d'inscription ou de refus devrait pouvoir faire l'objet d'un recours selon une procédure rapide afin que les contestations relatives au premier scrutin soient réglées avant la proclamation définitive des listes

⁵⁶ L'Initiative marocaine de 2007 prévoit que le Royaume prend toutes les mesures nécessaires afin d'assurer aux personnes rapatriées une réinsertion complète dans des conditions garantissant leur dignité, leur sécurité et la protection de leurs biens. Voir Royaume du Maroc, Initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie de la région du Sahara, S/2007/206, par. 30.

⁵⁷ Instance Équité et Réconciliation, *Rapport final*, volume III, *La réparation des préjudices ; Synthèse du rapport final*, notamment les développements relatifs aux réparations, à la réinsertion et au suivi des recommandations ; Conseil national des droits de l'Homme, documentation relative au suivi. L'expérience de l'IER est mobilisée ici pour son caractère temporaire et pour ses mécanismes de réparation, de réinsertion, d'archives et de mémoire. Elle n'est pas assimilée à la situation étudiée et n'a pas eu pour fonction de remplacer les institutions ordinaires.

électorales. Les modalités d'inscription et de recours seraient définies de manière claire, transparente et juridiquement sécurisée par le cadre applicable aux premières élections.

La dérogation à la durée de résidence cesserait après le premier cycle institutionnel, sous réserve des retards de retour non imputables aux intéressés et des garanties fixées par l'accord. Les personnes admises au titre du régime transitoire relèveraient ensuite du droit commun. L'ascendance ne constituerait pas, à elle seule, un titre électoral régional transmissible sans limitation de durée.

Le même principe permettrait de traiter la situation des descendants nés à l'extérieur. Ils ne seraient pas automatiquement exclus lorsque leur éloignement résulte de la trajectoire familiale créée par le conflit, mais leur ascendance ne leur conférerait pas davantage un droit politique régional permanent lorsqu'ils demeurent durablement établis à l'extérieur. Le retour effectif et l'intégration réelle dans la communauté territoriale deviendraient progressivement les critères déterminants.

La même protection devrait bénéficier aux personnes vivant durablement dans la région au moment de l'entrée en vigueur du statut. Elles ne pourraient être considérées comme une population politiquement provisoire. L'architecture définitive devrait ainsi protéger simultanément les résidents durablement établis et les personnes qui choisissent effectivement de revenir et de s'intégrer à la communauté territoriale.

C. Protéger l'identité hassanie sans ethniciser la citoyenneté

Cette orientation constituerait toutefois une évolution par rapport au dispositif explicitement envisagé dans l'Initiative de 2007. Son paragraphe 19 prévoit en effet un Parlement régional comprenant à la fois des membres élus par les différentes tribus sahraouies et des membres élus au suffrage universel direct par l'ensemble de la population régionale. Le passage éventuel à un système durable principalement civique et territorial devrait donc résulter du statut définitivement négocié et ne pourrait être présenté comme la simple reproduction du mécanisme électoral proposé en 2007.⁵⁸

La protection de l'identité hassanie ne suppose pas pour autant de transformer les appartenances tribales en catégories permanentes de citoyenneté. La Constitution marocaine reconnaît déjà le Hassani comme partie intégrante de l'identité culturelle marocaine unie, tandis que l'Initiative de 2007 prévoit la création d'un Conseil économique et social régional associant les composantes économiques, sociales, professionnelles et associatives. Plutôt que de multiplier les institutions permanentes, une formation consultative consacrée au patrimoine hassani, aux usages sociaux, à la médiation culturelle et à certaines questions de mémoire pourrait être organisée dans ce cadre ou dans une institution consultative régionale existante.⁵⁹

Cette formation pourrait associer des acteurs de la culture hassanie, des universitaires, des représentants de la société civile, des femmes, des jeunes ainsi que des personnalités disposant d'une connaissance reconnue des structures sociales et coutumières. Ses avis seraient publics mais non contraignants. Elle ne disposerait ni d'un droit de veto sur le Parlement régional ni d'un pouvoir permettant de transformer une appartenance tribale en catégorie juridique permanente.

La protection institutionnelle de l'identité serait ainsi dissociée de l'ethnicisation de la citoyenneté.

⁵⁸ L'Initiative de 2007 prévoit que le Parlement de la Région autonome du Sahara soit composé de membres élus par les différentes tribus sahraouies et de membres élus au suffrage universel direct par l'ensemble de la population régionale. Voir S/2007/206, par. 19.

⁵⁹ La Constitution marocaine prévoit que l'État œuvre à la préservation du Hassani en tant que partie intégrante de l'identité culturelle marocaine unie. L'Initiative de 2007 prévoit parallèlement un Conseil économique et social régional associant des représentants des secteurs économiques, sociaux, professionnels et associatifs ainsi que des personnalités qualifiées. Voir Constitution du Royaume du Maroc de 2011, art. 5, et S/2007/206, par. 26.

L'autonomie devrait enfin préserver pleinement la participation aux institutions nationales. Les habitants de la région éliraient leurs institutions territoriales tout en continuant à participer aux élections nationales et à être représentés au Parlement et dans les autres institutions du Royaume, conformément à une logique déjà explicitement prévue dans l'Initiative de 2007.⁶⁰

Il conviendrait donc de parler de deux niveaux de participation politique et non de deux citoyennetés. Il n'existerait qu'une nationalité, tandis que les citoyens exerceraient leurs droits politiques dans les institutions régionales et nationales correspondant aux deux niveaux institutionnels.

Section 3. Organiser la transition et l'entrée en vigueur du nouvel ordre

A. Une transition en cinq phases

La transition organiserait le passage du règlement négocié à des institutions opérationnelles. Les cinq phases suivantes désignent des fonctions successives dont certaines opérations pourraient se chevaucher, selon un calendrier convenu et des critères d'achèvement vérifiables.

La première phase porterait sur la sécurisation. Elle comprendrait la consolidation du cessez-le-feu, l'identification des combattants, la mise en route du désarmement et de la démobilisation ainsi que la préparation des retours. L'accord devrait articuler les engagements de sécurité avec les garanties juridiques et politiques de leur exécution, sans faire dépendre chaque avancée d'une négociation nouvelle.

La deuxième phase serait celle de la préfiguration administrative. Elle comprendrait la préparation des services, des budgets, des systèmes d'information, des transferts de personnels et de la formation des cadres. Ces opérations reposeraient sur une base juridique transitoire explicite ; elles ne permettraient pas à des institutions encore dépourvues de mandat électif d'exercer les prérogatives permanentes de l'autonomie.

La troisième phase concernerait l'approbation du statut selon les modalités arrêtées dans l'accord. Les modalités de participation à la procédure d'approbation seraient définies par le règlement final et par les dispositions adoptées pour sa mise en œuvre. La préparation des premières élections régionales pourrait avancer parallèlement, selon les règles propres à chacune des procédures prévues par le règlement.

La quatrième phase associerait les premières élections, l'installation du Parlement et du gouvernement autonomes, puis les transferts de compétences selon le calendrier juridiquement programmé. À chaque transfert correspondraient les personnels, les financements, les équipements et les données nécessaires, conformément aux garanties exposées dans la première partie.

La cinquième phase consacrerait la normalisation. Elle comprendrait la dissolution du Conseil transitoire, la reprise de ses dossiers par les institutions compétentes et la clôture des mécanismes internationaux selon les conditions de leurs mandats. L'achèvement institutionnel de la transition ne supprimerait pas les droits individuels ni les obligations restant à exécuter.

Le calendrier devrait prévoir les dépendances entre ces opérations, les preuves de leur accomplissement et le traitement des retards. La progressivité administrative ne pourrait justifier une prolongation indéfinie des organes provisoires ; inversement, une date de clôture ne devrait pas créer un vide de compétence ou interrompre un service essentiel.

⁶⁰ L'Initiative de 2007 prévoit que les populations de la région soient représentées au Parlement et dans les autres institutions nationales et participent aux consultations électorales nationales. Voir S/2007/206, par. 18.

B. L'approbation populaire du statut négocié

Dans cette séquence, l'approbation populaire mérite une clarification particulière. Le texte public de 2007 prévoit que le statut résultant des négociations soit soumis à une consultation référendaire des populations concernées. Son paragraphe 27 précise que le statut négocié doit faire l'objet d'une libre consultation référendaire et rattache celle-ci à l'exercice du droit à l'autodétermination. Le paragraphe 29 prévoit ensuite l'incorporation du statut dans l'ordre constitutionnel marocain.⁶¹

Cette consultation doit être distinguée du mécanisme référendaire antérieurement envisagé dans le cadre du plan de règlement des Nations Unies. Dans l'Initiative de 2007, elle intervient après la négociation et porte sur l'approbation du statut convenu. Elle constitue donc une étape de légitimation du compromis et de passage vers l'ordre institutionnel définitif.

Les modalités de la consultation initiale devraient être déterminées par l'accord conformément au cadre retenu pour l'approbation du statut. Elles devraient préciser les conditions de participation, les garanties de liberté du choix, l'information des participants et les voies de recours. Ces règles propres à l'approbation initiale ne devraient pas être confondues avec le régime électoral permanent applicable, après la transition, aux institutions régionales. La légitimité du compromis dépendrait ainsi d'une procédure d'approbation clairement définie et juridiquement sécurisée.⁶²

L'approbation initiale du statut n'instituerait aucun mécanisme permanent de remise en cause de l'unité de souveraineté, de l'intégrité territoriale ou de l'ordre constitutionnel du Royaume. Les révisions ultérieures relèveraient des procédures constitutionnelles et statutaires prévues. L'entrée en vigueur du statut devrait donc être rattachée aux modalités d'approbation définitivement arrêtées dans l'accord, sans préjuger ici de dispositions qui ne figurent pas dans le texte public de 2007.

Ces modalités se fondent sur le texte public de 2007. Leur maintien ou leur modification dans un projet ultérieur ne peut être tenu pour établi en l'absence de dispositions publiées et vérifiables.

C. Passer des institutions transitoires aux institutions ordinaires

Les premières élections feraient émerger les autorités habilitées à gouverner dans le cadre du statut approuvé. L'installation du Parlement, l'élection du chef du gouvernement régional et son investiture conformément au cadre retenu ouvriraient l'exercice ordinaire des compétences. Le transfert des services s'effectuerait selon le calendrier garanti, sans conditionner la légitimité des institutions à l'achèvement de chaque opération administrative.

La dissolution serait constatée selon une procédure préétablie, accompagnée du transfert des archives, dossiers, biens et obligations vers les institutions habilitées. Elle ne dépendrait pas d'une nouvelle négociation sur l'utilité de l'organe provisoire. Les engagements individuels de réintégration ou de réparation qui demeurerait à exécuter continueraient de relever des autorités ordinaires désignées par le règlement.

Un bilan de clôture identifierait les opérations achevées, les obligations reprises et les autorités responsables de leur suivi. Les mécanismes de réconciliation et les dispositifs internationaux suivraient leurs propres critères d'achèvement, sans prolonger la représentation politique provisoire des parties. La transition prendrait fin institutionnellement tout en préservant la continuité des droits et des services.

⁶¹ Voir Royaume du Maroc, Initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie de la région du Sahara, S/2007/206, par. 8, 27 et 29. Le paragraphe 8 prévoit la consultation référendaire du statut issu des négociations, le paragraphe 27 précise la libre consultation référendaire et le paragraphe 29 prévoit l'incorporation du statut dans l'ordre constitutionnel marocain.

⁶² Voir Initiative marocaine de 2007, S/2007/206, par. 8 et 27.

Partie III. Garantir l'intégration nationale, l'ouverture extérieure et la pérennité du système

Le fonctionnement durable de l'autonomie suppose une ouverture extérieure compatible avec la représentation internationale du Royaume, une continuité constitutionnelle commune et des réponses prévisibles aux crises. Ces garanties permettent d'apprécier la capacité du système à fonctionner lorsque les intérêts des acteurs divergent.

Section 1. Articuler la coopération extérieure régionale et l'unité de la représentation internationale

A. Une coopération extérieure dans les domaines de compétence régionale

Une autonomie substantielle ne peut fonctionner en vase clos. Une région compétente dans des domaines tels que l'investissement, l'environnement, le tourisme, l'enseignement supérieur, la recherche ou la culture doit pouvoir développer des relations de coopération correspondant à ses attributions.

Cette ouverture trouve déjà un fondement dans l'Initiative de 2007. Son paragraphe 15 prévoit que la responsabilité de l'État dans les relations extérieures s'exerce en consultation avec la région pour les questions se rapportant directement à ses attributions et permet à celle-ci, en concertation avec le Gouvernement, d'établir des liens de coopération avec des régions étrangères.⁶³

Dans le cadre fixé par l'État et conformément au paragraphe 15 de l'Initiative de 2007, les institutions régionales pourraient développer des relations de coopération technique relevant de leurs compétences avec des collectivités et institutions étrangères. Ces relations n'emporteraient aucune capacité internationale distincte de celle du Royaume

B. Maintenir une personnalité internationale unique

La région ne disposerait donc ni d'ambassades ni d'une personnalité internationale distincte. Elle ne pourrait reconnaître des États, conduire une politique étrangère indépendante, adhérer en son nom propre à des organisations internationales réservées aux États, conclure des accords militaires ou engager internationalement le Royaume.

Lorsque des négociations internationales conduites par l'État concernent directement une compétence régionale, des représentants de la région pourraient en revanche être associés à titre technique à la délégation nationale selon les modalités déterminées par le Gouvernement. Cette participation permettrait de faire valoir l'expertise territoriale sans fragmenter la représentation internationale de l'État.

La distinction serait ainsi fonctionnelle. La coopération extérieure prolongerait les compétences internes de l'autonomie tandis que la diplomatie, la représentation internationale et le pouvoir d'engager le Royaume resteraient des compétences de l'État.

C. Un appui international éventuel, limité à la mise en œuvre du règlement

L'accompagnement international du règlement doit être distingué de l'internationalisation permanente du fonctionnement de l'autonomie. Une présence internationale peut être utile pour

⁶³ L'Initiative de 2007 prévoit que la responsabilité de l'État dans le domaine des relations extérieures soit exercée en consultation avec la région pour les questions se rapportant directement à ses attributions et que la région puisse, en concertation avec le Gouvernement, établir des liens de coopération avec des régions étrangères. Voir S/2007/206, par. 15.

faciliter la fermeture d'un conflit, mais sa légitimité institutionnelle dépend précisément de la limitation de son mandat.

Si le règlement final prévoit un appui international à certaines opérations de transition, celui-ci serait strictement circonscrit aux fonctions définies par l'accord et s'exercerait dans le respect de la souveraineté du Royaume et des compétences de ses institutions. Elles seraient limitativement énumérées et ne pourraient être étendues unilatéralement par la mission elle-même.

Son intervention pourrait porter sur certaines opérations directement liées à la transition. Son éventuel mandat pourrait porter sur des fonctions techniques ou de vérification expressément prévues par le règlement final pour certaines opérations de transition.

Cette présence n'aurait cependant pas vocation à contrôler durablement le budget régional, les lois adoptées par les institutions autonomes, les nominations, les politiques publiques, le fonctionnement de la police territoriale ou les relations ordinaires entre les autorités nationales et régionales.

Elle ne constituerait pas davantage une instance d'appel contre les décisions des juridictions marocaines ni un organe habilité à autoriser ou à suspendre l'exercice des compétences reconnues aux institutions autonomes.

Le mandat devrait comporter un objet déterminé, des compétences limitatives, des critères d'achèvement vérifiables et une procédure de clôture. Le retrait découlerait de ces règles et des décisions de l'autorité compétente. La prévisibilité du retrait suppose donc une articulation explicite entre l'accord et l'instrument international applicable.

Après la transition, la garantie du fonctionnement de l'autonomie reposerait sur la Constitution, le statut, les normes d'application, les institutions représentatives, le financement et le contrôle juridictionnel. La clôture d'une éventuelle mission spéciale resterait sans incidence sur les obligations internationales du Royaume et sur les mécanismes internationaux qui lui sont applicables.

L'appui international pourrait ainsi contribuer à accompagner la clôture du conflit sans constituer un troisième niveau permanent de gouvernement.

Section 2. Garantir la continuité constitutionnelle et institutionnelle

A. La monarchie comme élément de continuité commune

La monarchie constitue un élément structurant de continuité, d'unité et d'intégration de l'autonomie dans l'ordre constitutionnel du Royaume. Dans l'ordre constitutionnel marocain, elle constitue également un élément de continuité entre des institutions nationales et régionales susceptibles de connaître des majorités politiques différentes.

L'article 42 de la Constitution définit le Roi comme Chef de l'État, Représentant suprême, Symbole de l'unité de la Nation, Garant de la pérennité et de la continuité de l'État et Arbitre suprême entre ses institutions. Il lui attribue également la garantie de l'indépendance du Royaume et de son intégrité territoriale. L'article 41 encadre ses prérogatives religieuses en sa qualité d'Amir Al Mouminine, tandis que l'article 175 soustrait notamment la forme monarchique de l'État au pouvoir de révision constitutionnelle.⁶⁴

⁶⁴ Voir Constitution du Royaume du Maroc de 2011, art. 41, 42 et 175. L'article 42 définit notamment les fonctions de continuité et d'arbitrage institutionnel du Roi, tandis que l'article 175 exclut notamment la forme monarchique de l'État du champ de la révision constitutionnelle.

L'Initiative de 2007 s'inscrit déjà dans cette logique. Elle maintient parmi les compétences de l'État les attributions constitutionnelles et religieuses du Roi et prévoit que le chef du gouvernement régional, élu par le Parlement régional, soit investi par le Roi. Cette articulation associe ainsi une légitimité politique territoriale issue des institutions régionales à un lien constitutionnel commun avec l'État.⁶⁵

Dans un système d'autonomie approfondie, le gouvernement régional pourrait appartenir à une majorité politique très différente de celle qui gouverne au niveau national. Les orientations économiques, éducatives, sociales ou culturelles pourraient diverger dans les limites des compétences reconnues à chaque niveau. Cette pluralité politique n'impliquerait pas une rupture institutionnelle dès lors que les deux gouvernements demeurent intégrés dans le même ordre constitutionnel.

Dans cette perspective, la monarchie constituerait un élément de continuité au-dessus des alternances nationales et régionales. Cette fonction s'exercerait conformément aux compétences et aux procédures constitutionnelles, sans lui attribuer le traitement quotidien des conflits de compétences.

Les différends ordinaires relatifs au titulaire ou à l'étendue d'une compétence devraient continuer à être traités par les procédures de coordination et, lorsque cela est nécessaire, par la Cour constitutionnelle. La fonction monarchique relèverait de la continuité générale et du bon fonctionnement de l'ordre institutionnel, tandis que le règlement juridique des conflits demeurerait soumis aux mécanismes juridictionnels prévus par le statut.

B. Assurer la continuité en période de crise

Une architecture institutionnelle ne peut être considérée comme robuste uniquement parce qu'elle fonctionne lorsque les relations entre l'État et la région sont coopératives. Sa solidité doit également être appréciée dans les périodes de blocage politique, de crise budgétaire, de difficulté électorale ou de menace sécuritaire.

Le statut devrait donc comporter une clause de continuité institutionnelle permettant d'assurer le fonctionnement des services publics sans modifier durablement l'équilibre des compétences.

Lorsqu'une élection régionale ne pourrait exceptionnellement avoir lieu à la date prévue, les institutions sortantes continueraient d'exercer les seules fonctions nécessaires à la continuité administrative et aux affaires qui ne peuvent être différées. Une nouvelle échéance électorale devrait être fixée dans un délai déterminé et tout prolongement exceptionnel rester soumis aux garanties prévues par le statut et au contrôle juridictionnel applicable.

L'impossibilité temporaire de former un gouvernement régional devrait obéir à une logique comparable. Les institutions en fonction assureraient la gestion indispensable sans pouvoir utiliser la période transitoire pour adopter des décisions structurelles qui engageraient durablement leurs successeurs, sauf nécessité dûment justifiée.

Un mécanisme de continuité budgétaire devrait également être prévu. Si le budget régional n'est pas adopté dans les délais, des crédits provisoires permettraient d'assurer le paiement des rémunérations, le fonctionnement des services essentiels, l'exécution des obligations déjà engagées et la continuité

⁶⁵ L'Initiative de 2007 maintient parmi les compétences de l'État les attributions constitutionnelles et religieuses du Roi et prévoit que le chef du gouvernement régional soit élu par le Parlement régional puis investi par le Roi. Voir S/2007/206, par. 14 et 20.

des programmes indispensables. Cette solution préserverait la continuité des administrations et des services publics jusqu'au rétablissement du fonctionnement budgétaire ordinaire.⁶⁶

C. Empêcher la crise de modifier durablement le partage des compétences

Les crises sécuritaires devraient être traitées avec la même précision. Les compétences constitutionnelles de l'État relatives à la sécurité nationale, à la défense, à l'intégrité territoriale et aux autres matières souveraines demeurerait pleinement applicables. L'exercice des prérogatives nationales en situation de crise serait articulé avec le statut d'autonomie et avec les régimes constitutionnels applicables, de manière à permettre le retour au fonctionnement institutionnel ordinaire dès la cessation des circonstances exceptionnelles.

Inversement, aucune crise ne pourrait autoriser les institutions régionales à exercer temporairement des prérogatives souveraines qui ne leur appartiennent pas.

Toute mesure exceptionnelle affectant l'exercice ordinaire de l'autonomie devrait être motivée, nécessaire, proportionnée et limitée dans le temps. Les décisions administratives et les autres actes justiciables resteraient soumis au contrôle des juridictions compétentes. Cette exigence devrait être articulée avec le régime constitutionnel propre aux prérogatives royales et à l'état d'exception, sans présumer une compétence de contrôle générale non prévue par les textes.⁶⁷

L'objectif serait ainsi d'assurer simultanément la continuité de l'État, la protection des populations et la permanence du cadre autonome. Une situation exceptionnelle pourrait justifier des mesures temporaires de gestion ou de sécurité, mais elle ne devrait pas devenir un procédé permettant de modifier sans procédure régulière l'équilibre constitutionnel établi.

Section 3. Éprouver la durabilité du compromis

La durabilité du modèle peut être examinée au moyen de scénarios de désaccord politique, de contraction des ressources ou de crise sécuritaire. Cette épreuve constitue une grille qualitative de cohérence et de faisabilité. Elle ne vaut ni démonstration empirique anticipée ni garantie de succès. Elle identifie les mécanismes dont l'absence fragiliserait le compromis.

A. Épreuves de robustesse constitutionnelle et institutionnelle

Sur le plan constitutionnel et institutionnel, le système doit satisfaire à une double exigence. Les compétences autonomes doivent être suffisamment protégées contre une réduction unilatérale par la législation ordinaire, tandis que les institutions régionales doivent être empêchées de transformer unilatéralement leurs compétences en pouvoir constituant ou en attributs de souveraineté. Les mécanismes de coordination et de règlement juridictionnel doivent également rester opérationnels lorsque les gouvernements national et régional appartiennent à des orientations politiques opposées.

Le scénario d'une alternance opposant les majorités nationale et régionale permettrait de vérifier l'accès effectif au juge, le respect de ses décisions et la continuité des procédures de coordination.

⁶⁶ Constitution marocaine de 2011, art. 75, pour le mécanisme national d'ouverture des crédits nécessaires à la marche des services publics en l'absence de loi de finances exécutoire. À titre comparatif, Republic Act No. 11054, art. VII, sec. 29, prévoit une reconduction limitée des crédits du Bangsamoro. Leur adaptation au budget autonome suppose une base normative expresse.

⁶⁷ Constitution du Royaume du Maroc de 2011, art. 59, 107, 117 et 118. L'article 59 organise un régime constitutionnel spécifique de l'état d'exception, tandis que les articles 107, 117 et 118 concernent notamment l'indépendance du pouvoir judiciaire, ses fonctions de protection des droits et la possibilité de recours contre les actes administratifs. Ces dispositions ne créent pas, par elles-mêmes, l'ensemble des garanties de nécessité, de proportionnalité et de limitation temporelle proposées ici pour les crises affectant l'autonomie. Celles-ci devraient être expressément prévues par le cadre juridique applicable, dans le respect de la Constitution, sans présumer l'existence d'un recours général contre tout acte royal.

Le critère de réussite serait le traitement du désaccord selon les règles convenues, sans remise en négociation de l'existence même de l'autonomie ni appropriation régionale du pouvoir constituant.

B. Épreuves de robustesse financière, économique et sécuritaire

Sur le plan financier, il faut vérifier que les ressources sont suffisamment prévisibles pour permettre l'exercice effectif des compétences, que la formule de financement résiste aux variations budgétaires ordinaires, que l'endettement régional demeure soutenable et que le Fonds intergénérationnel ne puisse être progressivement absorbé par les dépenses courantes. L'autonomie économique doit également être appréciée au regard de sa capacité à produire de la formation, des entreprises, de l'innovation, de l'emploi et de la diversification plutôt qu'au seul montant des recettes distribuées.

Sur le plan sécuritaire et institutionnel, le DDR doit aboutir à la disparition effective des structures militaires parallèles tout en offrant des perspectives crédibles de réintégration individuelle. La police territoriale doit pouvoir exercer ses compétences sans devenir une force armée régionale. Les dispositifs de crise doivent assurer la continuité institutionnelle sans altération permanente de la répartition constitutionnelle des compétences ni extension unilatérale des compétences régionales.

Une baisse durable des recettes, une hausse du coût des services transférés ou une menace dépassant les capacités de la police territoriale permettraient d'identifier les mécanismes à activer. L'évaluation porterait sur la continuité des prestations essentielles, la correction documentée des déséquilibres, la traçabilité des concours nationaux et le retour au fonctionnement ordinaire après la crise.

C. Épreuves de robustesse démocratique, sociale et internationale

Sur le plan démocratique et social, les premières échéances institutionnelles devront concilier, selon les modalités du règlement final, la participation des personnes effectivement revenues et la protection des droits politiques des personnes durablement établies dans la région. La reconnaissance de la culture hassanie doit pouvoir être substantielle sans convertir les appartenances tribales en catégories permanentes de citoyenneté. Les instruments de réconciliation doivent enfin traiter les conséquences humaines du conflit sans se transformer en institutions politiques ou juridictionnelles permanentes.

Sur le plan international, la coopération extérieure doit rester compatible avec une personnalité internationale unique. Tout appui international prévu par le règlement final devrait être précisément défini, temporaire et assorti de critères objectifs d'achèvement.

Les situations de retour tardif, de contestation électorale ou de litige patrimonial devraient être traitées selon les procédures prévues par le statut, la législation applicable et le règlement final.

Une architecture répondant à ces différentes exigences peut assurer une autonomie institutionnelle et territoriale substantielle tout en maintenant une distinction claire entre l'exercice des compétences régionales et les attributs de la souveraineté de l'État.

Conclusion

L'approfondissement de l'Initiative marocaine peut être conçu comme une opération d'ingénierie constitutionnelle associant un autogouvernement effectif des attributs de souveraineté clairement identifiés. La solidité du dispositif dépendrait de la précision du statut, de la garantie constitutionnelle de la répartition des compétences et de la possibilité de résoudre les désaccords dans le cadre des mécanismes institutionnels prévus.

La région disposerait des ressources nécessaires à l'exercice de ses compétences selon des mécanismes financiers définis par le statut. Les transferts financiers, les instruments de financement autorisés et les mécanismes de participation aux recettes contribueraient à assurer l'effectivité matérielle des responsabilités régionales.

La sortie du conflit reposerait sur la dissolution des structures armées et l'ouverture de parcours individuels de réintégration et de participation politique. La réconciliation traiterait les conséquences humaines et patrimoniales dans un cadre temporaire. La participation politique régionale s'inscrirait progressivement dans un cadre civique commun fondé sur la nationalité marocaine et sur les règles territoriales établies par le statut.

L'approbation du statut selon les modalités prévues par l'Initiative de 2007 et arrêtées dans le règlement final constituerait l'une des étapes de son entrée en vigueur. Le calendrier de transition, la dissolution des organes provisoires et la clôture des missions internationales seraient prévus dès l'origine. La coopération extérieure régionale se développerait dans les domaines autorisés, sous une représentation internationale unique du Royaume.

La monarchie assurerait sa fonction constitutionnelle de continuité commune, tandis que les conflits ordinaires de compétences relèveraient de la coordination et du juge. Les clauses de crise assureraient la continuité des services publics et la protection des populations tout en organisant le retour au fonctionnement institutionnel ordinaire à l'issue de la situation exceptionnelle.

La cohérence de cette architecture repose sur la combinaison d'une autonomie institutionnelle substantielle et juridiquement sécurisée avec l'unité de l'ordre constitutionnel et de la souveraineté du Royaume. Sa mise en œuvre s'inscrirait dans les modalités du règlement politique final et de son incorporation dans l'ordre constitutionnel du Royaume. L'approfondissement de l'autonomie concerne l'exercice territorial de compétences étendues au sein d'une souveraineté unique.

Sélection de références principales

- Conseil de sécurité des Nations Unies. Résolution 2797 (2025), S/RES/2797 (2025), 31 octobre 2025, spécialement par. 2 et 3.
- Royaume du Maroc. Initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie de la région du Sahara, annexe à la lettre du 11 avril 2007, S/2007/206.
- Royaume du Maroc. Constitution de 2011 ; loi organique n° 111-14 relative aux régions ; loi organique n° 29-11 relative aux partis politiques.
- Royaume du Maroc. Loi-cadre n° 03-22 formant Charte de l'investissement, 9 décembre 2022 ; décret n° 2-23-1 du 16 février 2023.
- Cabinet Royal. Communiqué relatif à l'actualisation et à la formulation détaillée de l'Initiative d'autonomie, 10 novembre 2025.
- Instance Équité et Réconciliation. Rapport final, volume III, *La réparation des préjudices* ; Synthèse du rapport final, Rabat, 2006. Conseil national des droits de l'Homme, documentation relative au suivi des recommandations.
- Nations Unies. Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards, notamment modules 4.10, 4.20, 4.30, 6.10 et 6.20 ; DDR and Transitional Justice, 25 août 2023.
- Gouvernement de la République d'Indonésie et Free Aceh Movement. Memorandum of Understanding, Helsinki, 15 août 2005.
- Conseil de l'Union européenne. Action commune 2005/643/PESC du 9 septembre 2005 relative à la mission de surveillance de l'Union européenne à Aceh, notamment art. 2.
- Indonésie. Law No. 11 of 2006 on the Governing of Aceh, notamment art. 181 et 182.
- Philippines. Constitution de 1987, art. XII, sec. 2 ; Republic Act No. 11054 du 27 juillet 2018, notamment art. VI, VII, IX, XII et XVI.
- Espagne. Constitution de 1978 ; Ley Orgánica 2/1979 del Tribunal Constitucional ; Ley Orgánica 8/1980 de Financiación de las Comunidades Autónomas ; Ley Orgánica 6/2006 de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.
- Espagne. Ley Orgánica 2/2006 de Educación, modifiée par la Ley Orgánica 3/2020 ; Ley 14/1986 General de Sanidad ; Ley 44/2003 de ordenación de las profesiones sanitarias ; Ley 19/1994 de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias.
- Tribunal constitutionnel espagnol. STC 114/2017 du 17 octobre 2017, relative à la loi catalane du référendum d'autodétermination.
- Italie. Constitution, art. 116 et 127 ; statut spécial du Trentin-Haut-Adige/Tyrol du Sud, décret du Président de la République n° 670 du 31 août 1972.
- Province autonome de Bolzano. « La Giunta provinciale approva l'accordo dopo lunghe trattative », communiqué du 23 décembre 2025 relatif à l'accord financier de décembre 2025.
- Belgique. Constitution, art. 142 et 143.
- Finlande. Act on the Autonomy of Åland, 1144/1991 ; Ministry for Foreign Affairs, The Special Status of the Åland Islands.
- International Working Group of Sovereign Wealth Funds. Sovereign Wealth Funds: Generally Accepted Principles and Practices, Santiago Principles, octobre 2008.
- Cour de justice de l'Union européenne. Grande chambre, 4 octobre 2024, Commission et Conseil c. Front Polisario, aff. jointes C-779/21 P et C-799/21 P, ECLI:EU:C:2024:835 ; Conseil et Commission c. Front Polisario, aff. jointes C-778/21 P et C-798/21 P, ECLI:EU:C:2024:833.
- SNRT News et MAP. Déclaration de l'Ambassadeur Omar Hilale relative au projet développé et détaillé de l'autonomie, 17 juin 2026.