



Centre des Etudes Doctorales : Sciences Juridiques et Politiques

Laboratoire de Recherche : des études stratégiques et des analyses
juridiques et politiques

Thèse pour l'obtention du Doctorat en Droit public

Sous le thème :

**LA DECENTRALISATION A LA LUMIERE DES LOIS ORGANIQUES
RELATIVES AUX COLLECTIVITES
TERRITORIALES**

Présentée et soutenue par :

AZOUGGAGH LOUBNA

Sous la direction du professeur :

FADMA TOUFIK

Dr. FADMA TOUFIK	Professeur de l'enseignement supérieur à la faculté de droit de Fès	président
Dr. ABDESSALAM OUHAJOU	Professeur de l'enseignement supérieur à la faculté de droit de Fès	rapporteur
Dr. ABDERAHMANE HADDAD	Professeur de l'enseignement supérieur à la faculté de droit de Meknès	rapporteur
Dr. DRISS TAHRI	Professeur de l'enseignement supérieur à la faculté de droit de Fès	rapporteur
Dr. MOHAMED ACHMLAL	Professeur de l'enseignement supérieur à la faculté de droit de Fès	suffragant

Dédicaces

À mes chers parents, pour tous leurs sacrifices, leur soutien et leurs prières tout au long de mes études.

À mon cher oncle et sa femme pour leur appui et leur encouragement.

À mes frères et ma belle sœur pour sa patience et son dévouement

À tous les membres de ma famille

À tous mes amis

Remerciements

Je tiens tout d'abord à remercier Mme Fadma Toufik, professeur de l'enseignement supérieur à la faculté de droit de Fes et directeur de thèse, pour l'honneur qu'elle m'a accordée en dirigeant ce travail.

Toute ma gratitude pour son intérêt jamais démenti pour ma thèse. Je tiens à lui exprimer ma profonde reconnaissance pour ses directives, ses orientations et aux encouragements qu'elle m'a prodigués tout au long de mes recherches.

Mes plus vifs remerciements s'adressent aussi aux membres de jury M. abdsselam OTHAGOU, M. abderrahmane HADDAD, M. dris TARRI, M. mohamed ACHMLAL qui ont bien voulu accepté d'évaluer ce travail.

La liste des Abréviations

A	: Armand
AJDA	: Actualité Juridique de Droit Administratif
AREP	: Agence Régionale d'Exécution des Projets
BO	: Bulletin Officiel
CC	: Conseil Constitutionnel
CCR	: Commission Consultative de Régionalisation
CELA	: Charte Européenne de l'Autonomie Locale
CE	: Conseil d'Etat
CE	: Conseil de l'Europe
CT	: Collectivités Territoriales
CL	: Collectivités Locales
CURAPP	: Centre Universitaire de Recherches sur l'Action Publique et le Politique
CF	: Cahier Français
CGCT	: Code Général des Collectivités Territoriales
CC	: Cour des Comptes
CRC	: Cour Régionale des Comptes
Coll	: Collection
DA	: Droit Administratif
DC	: Droit Constitutionnel
DESS	: Diplôme des Etudes Supérieures Spécialisées
DGCT	: Direction Générale des Collectivités Territoriales
Ed	: Edition
ECI	: Etablissement de Coopération Intercommunale
EPCI	: Etablissement Public de Coopération Intercommunale
FRDA	: Revue Française de Droit Administratif
GRETT	: Groupe de Recherche et d'Echanges Technologiques
JO	: Journal Officiel
JORF	: Journal Officiel de la République Française
JCP	: Juris-classeur Périodique de la semaine juridique
IISA	: Institut International des Sciences Administratives
IGF	: Inspection Générale des Finances
IGAT	: Inspection Générale d'Administration Territoriale

LGDJ	: Librairie de Droit et de Jurisprudence
M.	: Monsieur
N	: Numéro
ONG	: Organisation Non Gouvernementale
OCDE	: Organisation de Coopération et de Développement Economique
ONU	: Organisation des Nations Unies
Op. Cit	: Option Citée
P	: Page
PDR	: Programme de Développement Régional
PUF	: Presses Universitaires de France
PUAM	: Presses Universitaires d'Aix-Marseille
REMALD	: Revue Marocaine D'Administration Locale et de Développement
RFAP	: Revue Française d'Administration Publique
RA	: Revue Administrative
RDP	: Revue de Droit Public
R	: Recueil
SRAT	: Schéma Régional d'Aménagement Territorial
SDAR	: Schéma de Développement et d'Aménagement Régional
T	: Tome
TA	: Tribunal Administratif
TA	: Thèmes Actuels
UE	: Union Européenne
Vol	: Volume

Sommaire

Introduction Générale

Première Partie :

La décentralisation administrative :

Une technique d'organisation territoriale

Titre I : Les amendements afférents aux conseils des collectivités territoriales

Chapitre I : Les changements introduits par les lois organiques dans la sphère de compétences des collectivités territoriales

Chapitre II : Les réformes de l'institution territoriale

Titre II : Le contrôle des Collectivités Territoriales : un levier de décentralisation administrative

Chapitre I : Les contrôles exercés sur les collectivités territoriales.

Chapitre II : Le contrôle exercé par l'introduction du droit à la démocratie locale

Deuxième Partie :

La libre administration : Un principe rénové de gestion des Collectivités territoriales.

Titre I : La libre administration : Une règle constitutionnelle

Chapitre I : Le contenu du principe de libre administration.

Chapitre II : Les limites du principe de la libre administration des collectivités territoriales

Titre II : Le rapport du concept de libre administration avec les autres libertés

Chapitre I : La libre administration et le principe d'égalité

Chapitre II : la libre administration et les libertés fondamentales.

Conclusion Générale

INTRODUCTION GENERALE

Thème d'actualité, la décentralisation territoriale, ses apports et ses instruments font l'objet d'un débat ancien. En effet, celui-ci a suscité plusieurs controverses au cours des six dernières années.

Cette période a connu un véritable chantier de réformes de la décentralisation avec l'avènement d'un nouveau cadre juridique régissant les Collectivités Territoriales¹.

Il s'agit principalement d'un arsenal juridique composé de lois organiques, n° 111.14 relative aux régions, n° 112.14 relative aux préfectures et aux provinces et n° 113.14 relative aux communes².

D'ailleurs, la constitution de 2011 était à la base de ces dispositions juridiques. Elle avait consacré la décentralisation, voire la régionalisation avancée, comme principe fondamental d'organisation de l'Etat³.

Cette loi suprême a, de même, institué de nouveaux modèles et de principes de gestion des affaires locales pour les Collectivités Territoriales⁴, à savoir, la subsidiarité, la libre administration, la gouvernance territoriale⁵....

¹- Cette décentralisation est accompagnée par son corolaire la déconcentration. Décret n°2.17.618 du 18 RABII II 1440 (26 décembre 2018) portant Charte Nationale de Déconcentration Administrative, B.O N°6740, 26 REBII II 1440 (03/01/2019), p.3.

²- Ces lois organiques sont publiées le 23 Juillet 2015.

³- منية بنلمليح، " التنظيم الإداري المغربي على ضوء مستجدات الدستور الجديد"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، عدد 113، 2016، ص.44.

⁴- Chacun des trois niveaux de ces collectivités est doté d'un représentant de l'Etat et de conseils directement élus et de leurs présidents de conseil. A leur niveau, celles-ci ont la responsabilité de programmer, de planifier et de promouvoir le développement économique, social et culturel de leur circonscription.

⁵- Du latin « gubernare », le terme gouvernance signifie diriger un navire. Il désigne la conduite des affaires publiques ou privés. La gouvernance territoriale est l'ensemble de dispositifs mis en œuvre par les instances gouvernementales et institutions locales en partenariat avec les entreprises et la société civile, en vue de répondre aux besoins des habitants d'un territoire de manière efficace, participative et transparente. A.FADIL, « Lexique des Collectivités Territoriales », 1^{ère} édition, 2017, p.82.

L'organisation administrative des Etats varie entre deux principales modalités. Dans un premier système, si les pouvoirs sont concentrés en une seule main, il s'agit de la centralisation.

Autrement dit, la centralisation est un mode d'administration dans lequel les autorités ministérielles détiennent la totalité des pouvoirs de décision en matière politique, administrative et financière, les autorités locales étant entièrement dépendantes et ne disposant d'aucune autonomie¹.

D'ailleurs, le mouvement décentralisateur constitue une réponse à un système Etatique unitaire attaché à une organisation et à un aménagement vertical de l'exercice du pouvoir qui connaît, de multiples maux générés par une centralisation toujours présente².

La reconnaissance à l'intérieur d'un même Etat de l'existence juridique des Collectivités Territoriales³ ayant leur propre autonomie financière et disposant d'organes propres leur permettant d'assurer la gestion de leurs affaires, équivaut à la décentralisation.

En effet, la décentralisation est un terme de droit administratif qui est en liaison avec le territoire⁴. C'est une notion destinée à rendre compte d'une forme organisationnelle des structures de l'Etat en perpétuelle évolution.

¹- A. FADIL, op.cit. p. 11.

²-العربي الغمري، " تحديث الإدارة الترابية للدولة في المغرب"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الأول ، وجدة، 2003-2004، ص51.

³- La Collectivité Territoriale est un ensemble des services administratifs et techniques, répartis sur le territoire, par opposition à l'administration centrale. A.FADIL, op.cit. p.11.

⁴- La préoccupation de la décentralisation est ancienne et a fait l'objet de nombreuses réflexions. C'est Tocqueville, au début du 19^e siècle, qui avait mis en évidence l'importance de la décentralisation comme moyen de renforcer la démocratie. Il affirmait, ainsi, que « la vertu politique de l'autonomie locale n'est pas seulement de constituer une école de la démocratie ; elle est de réaliser un équilibre indispensable des pouvoirs », (G) RENOARD, (F) DEPÉTRIS, « De la démocratie en Amérique », 1835 tome I, 1835-1840, in « sciences économiques et sociales, option : science politique », Edition Bréal, 2005, p.40.

La décentralisation contribue à atténuer le centralisme administratif considéré comme synonyme de bureaucratisme, en vue d'assurer le développement d'une politique territoriale efficace¹.

C'est ainsi que le souverain a souligné que « la décentralisation territoriale est une modalité essentielle de la conduite des affaires de l'Etat, et elle a constitué un choix stratégique dans la construction de son système politique et de son organisation administrative ainsi que dans la consolidation de sa dynamique démocratique.

Ainsi, à toutes les étapes clés de son histoire, notre pays a su réserver à la décentralisation territoriale une place centrale en la mettant en œuvre dans le cadre de la dynamique des réformes constitutionnelles, politiques et administratives qui ont été successivement lancées.

Le résultat a été une refonte radicale du cadre normatif du chantier et un renforcement graduel du rôle essentiel assigné aux collectivités territoriales en matière de progrès politique et de développement socioéconomique² ».

La décentralisation se présente comme un système d'organisation administrative qui consiste à remettre d'importants pouvoirs de décisions, dans les matières plus au moins étendues, à des agents locaux répartis sur l'ensemble du territoire national et liés au pouvoir central par une obéissance hiérarchique, appelée la tutelle³.

¹- L'Etat doit se désengager de certaines activités dans le cadre de la nouvelle répartition des rôles. HARSIS (A), « La nouvelle conception du rôle de l'Etat au Maroc (A la lumière du plan quinquennal, de la nouvelle charte communale et du projet de décret relatif à la déconcentration », Etudes de droit public de Fès, Tome 2- édition 2015, p.97.

² - Discours de sa majesté le Roi du 20 décembre 2019 à l'occasion du premier colloque nationale relatif à la régionalisation avancée.

³- C'est ainsi que le petit Robert prévoit « la décentralisation administrative par laquelle la gestion administrative d'une région est remise à des autorités locales élus et non à des agents nommés par le pouvoir central », par P. ROBERT, le petit ROBERT, nouvelle édition, 1978, p.456.

Dans le même sens, la décentralisation peut être définie comme étant une reconnaissance de l'existence juridique des collectivités secondaires qui, dotées de la personnalité juridique, ont vocation à gérer leurs propres intérêts par l'intermédiaire d'organes issus d'elles mêmes¹.

Au sens large, ce terme décrit deux types de transfert de compétences ou d'activités d'action, de planification du choix et des décisions, de gestion et de supervision vers la périphérie.

La décentralisation, en tant que concept générique, est susceptible de s'appliquer à plusieurs matières². Spécifiquement en matière administrative, elle a fait l'objet de nombreux travaux parmi lesquels certains ont été consacrés à la clarification du concept en lui-même³.

De ce fait, les définitions de la notion ne manquent pas, sur les plans, aussi bien, lexicologique que doctrinal⁴. Il n'est pas possible de présenter, à ce niveau, toutes les tentatives et les références bibliographiques. Une sélection de quelques-unes, parmi les plus suggestives, s'est imposée :

En effet, la décentralisation est un système d'administration consistant à permettre à une collectivité humaine décentralisée territoriale ou à un service décentralisé technique de s'administrer eux même sous le contrôle de l'Etat en les dotant de la personnalité juridique, d'autorités et de ressources propres⁵.

¹- A. ROUSSET, J.GARAGNON, « Droit administratif marocain », Rabat ,6^e édition, édition la porte, 2003, p.34.

²- J. BOURDON, J-M. PONTIER, C.RICCI, « Droit des Collectivités Territoriales », 2ème éd, mise à jour, Paris, PUF, 1998, p. 6 ; J.BAGUENARD, « La décentralisation », 7ème éd. Mise à jour, Paris, PUF, 2004, p.9.

³- CH. DEBBASCH, « La décentralisation pour la rénovation de l'Etat », Paris, PUF, 1976, P.247 ; S. FLOGAÏTIS, « la notion de décentralisation en France, en Allemagne et en Italie, Paris, LGDJ, 1979, p.281 ; J. BENOIT : « Théorie juridique de la décentralisation administrative en France », thème, Paris 2,1990, p.785 ; F.FOURNIE : « Recherche sur la décentralisation dans l'œuvre de Maurice HAURIOU », Paris, LGDJ, 2005, p.629.

⁴- M. DIANE, « Droit administratif local », Saint-Louis, IGS, 2003, p. 11 ; J- B. AUBY, « La décentralisation et le droit », Paris, LGDJ, 2006, p. 13.

⁵- G. CORNU, « Vocabulaire juridique », Paris, 10ème édition mise à jour, PUF, 2014, p.298.

En science politique, la décentralisation se définit généralement comme un mode organisation administrative selon lequel l'Etat transfère des pouvoirs de décision à des organes locaux indépendants du pouvoir central¹.

Pour M. HAURIOU, la décentralisation est une manière d'être de l'Etat caractérisée par un certain nombre de personnes administratives qui ont la jouissance de droits de puissance publique et qui assurent le fonctionnement des services publics en exerçant ces droits c'est-à-dire en faisant des actes d'administration².

M. BERTHELEMY³ y voit le principe suivant lequel chaque ville et chaque région sont libres de choisir par les représentants de la majorité de ses citoyens les règles auxquelles elles obéiront et par lesquelles, il sera donné satisfaction aux intérêts du plus grand nombre⁴.

Selon M. CHAPUS, la décentralisation se traduit par le transfert d'attractions de l'Etat à des institutions territoriales ou non juridiquement distinctes de lui et bénéficiant, sous la surveillance de l'Etat, d'une certaine autonomie de gestion⁵.

De son côté, M. AUBY définit la décentralisation comme une forme d'aménagement de l'Etat unitaire dans laquelle des autorités administratives

¹- Lexique de politique, 7ème éd, Dalloz, 2001, p. 129.

²- M. HAURIOU, « Études sur la décentralisation », Paris, Paul Dupont, 1892, cité par M. BOURJOL, S. BODARD, « Droits et libertés des Collectivités Territoriales », Paris, Masson, 1984, p. 33.

³- Le point qu'il ne faut jamais perdre de vue, c'est que la décentralisation est une liberté. Dans le monde politique, la déclaration universelle sur la démocratie adoptée au Caire le 16 septembre 1997 par le conseil interparlementaire dispose en son point 23 que « Les institutions et les processus démocratiques doivent aussi favoriser la décentralisation du gouvernement et de l'administration, qui est un droit et une nécessité et qui permet d'élargir la base participative ». J. BARTHELEMY, « Les tendances de la législation sur l'organisation administrative depuis un quart de siècle », RDP, 1909, p.150.

⁴- H. BERTHELEMY, « Traité élémentaire de droit administratif », 13ème éd, Paris, Rousseau et Cie éd, 1933, p.112.

⁵- R. CHAPUS : « Droit administratif général », T.1, 15ème éd, Paris, Montchrestien, 2004, p. 403.

non étatiques gèrent des affaires administratives particulières dans un certain rapport d'indépendance vis-à-vis des administrations d'Etat¹.

Malgré leur clarté, certaines des définitions sus exposées ne sont pas toujours satisfaisantes pour l'esprit juridique, manquant de précision et de concision. En raison de leur généralité, nombres d'entre elles conduisent à des confusions entre décentralisation administrative, décentralisation technique et décentralisation territoriale :

Force est de constater que la décentralisation administrative est le mécanisme juridique par lequel l'Etat a créé de nouvelles personnes publiques pour leur transférer une partie de ses compétences².

La décentralisation est territoriale lorsqu'elle se met en œuvre dans le cadre de l'administration du territoire.

Pour sa part, la loi organique³ est un terme de droit constitutionnel qui désigne une catégorie de loi faisant référence à l'organisation des pouvoirs. Celle-ci complète la constitution⁴.

Selon la théorie de la hiérarchie des normes établie par M. Hans Kelsen, les lois organiques sont positionnées entre la constitution et les lois

¹- J.B. AUBY : « La décentralisation et le droit », Paris, LGDJ, 2006, P.13.

²- La décentralisation est dite technique quand elle porte sur une tâche déterminée par sa nature particulière et indivisible. Elle consiste à détacher d'une collectivité un service ou un ensemble de services spécialisés et à en faire assurer la gestion par une institution spécialisée.

³- La loi organique passe en premier lieu par le conseil de gouvernement. Par la suite, elle fait l'objet de délibération au sein du conseil des ministres. En dernier lieu, cette loi doit obligatoirement être contrôlée par la cour constitutionnelle. Celle-ci examine sa conformité avec les dispositions constitutionnelles. Si la cour constate que cette loi organique n'est pas conforme, le conseil de gouvernement est appelé à revoir les dispositions qui sont qualifiées de non constitutionnelles avant de soumettre la loi encore une fois à la cour constitutionnelle. Les décisions de cette cour ne sont susceptibles d'aucune voie de recours.

⁴- En effet, l'adoption des lois organiques relatives aux Collectivités Territoriales ne peut avoir d'effet qu'avec des décrets d'application qui constituent un pilier institutionnel essentiel à la gouvernance territoriale. La procédure d'adoption des projets et des propositions de lois organiques est fixée par les articles 85 et 86 de la constitution de 2011.

ordinaires¹. D'ailleurs, le Maroc va dans le même sens, dans la mesure où elles assurent l'application réelle et effective des dispositions constitutionnelles².

Les décrets ont été adoptés par le Conseil du gouvernement, réuni le 16 Juin 2016, portant sur la mise en œuvre des lois organiques relatives à la régionalisation avancée aussi bien au niveau des régions, qu'au niveau des provinces, des préfectures ou des communes³.

De leur côté, les Collectivités Territoriales sont des circonscriptions administratives dotées de la personnalité morale, administrées par des conseils élus et exercent des compétences générales sur un territoire donné.

En fait, la notion de collectivités locales était la seule employée par les textes constitutionnels et ceux relatifs à la décentralisation jusqu'à la révision constitutionnelle du 1 juillet 2011⁴. Depuis lors, celle-ci a procédé à une harmonisation terminologique de la notion de « Collectivités Territoriales».

C'est ainsi que la constitution précitée de 2011 a consacré un titre spécifique aux Collectivités Territoriales (IX). A ce propos, son article 135 précise que : « les Collectivités Territoriales du Royaume sont les régions, les préfectures, les provinces et les communes. Elles constituent des personnes morales de droit public, qui gèrent démocratiquement leurs affaires ».

La collectivité territoriale bénéficie d'une autonomie administrative en disposant de son propre personnel et de son propre budget. Elle détient des compétences qui lui sont confié par le législateur. Le pouvoir de décision est

¹- زكرياء اقنوش، "أي خصوصية للقوانين التنظيمية"، مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 34/33، 2015، ص. 15.

²- De même que la loi fondamentale ne prévoit que les grandes lignes, alors que les détails sont toujours entamés dans le cadre des lois organiques telle est la pratique constitutionnelle dans d'autres Etats, notamment la France, le Canada et l'Allemagne.

³- Vu leurs densités, voir les textes juridiques à la bibliographie.

⁴- La constitution de 2011 prévoit 19 lois organiques dont neuf ont été prévues par la constitution précédente de 1996.

exercé par délibération au sein d'un conseil élu, les décisions étant, ensuite, appliquées par les pouvoirs exécutifs locaux.

En plus, à chaque collectivité territoriale correspond une sorte de « carte d'identité », dont les éléments permettent de la distinguer de toutes les autres personnes physiques.

En effet, la carte d'identité d'une collectivité territoriale peut se décliner en données relatives à un nom (le « patronyme »), un territoire (l'« adresse »), fixés par l'Etat, dans le cadre duquel elle est appelée à exercer ses compétences et une population (la « taille »), identifiée et comptabilisée par celui-ci¹.

Les Collectivités Territoriales au Maroc sont des institutions politico - administratives territoriales décentralisées. Ce sont des divisions territoriales d'essence représentative.

A l'heure actuelle, les directives nationales ont pris un nouvel élan sous le contrôle des hautes initiatives Royales. Celles-ci prennent le dessus dans le développement local².

Le souverain est de préciser que : « ... Les collectivités locales, pour leur part, sont appelées, plus que par le passé, à jouer le rôle qui leur incombe dans le développement économique, social et culturel et à étendre leurs activités, dans le cadre de ce que permet la loi, aux domaines où leur efficacité et leur influence seraient marquantes³... ».

¹ M. THOUMÉLOU, « Collectivités Territoriales : Quel avenir ? » 2^{ème} édition, les études, La Documentation française, 2016, p. 8.

² C'est l'ensemble des initiatives économiques, sociales, culturelles et écologiques axées sur un territoire restreint, engagées par des acteurs publics et privés, à partir de potentialités locales. A.FADIL, op.cit. p.67.

³ Lettre de S.M. le Roi Mohammed VI au Premier ministre, M. Abderrahmane El YOUSOUFI, définissant le cadre et les orientations du plan quinquennal, Rabat, 16 décembre 1999, p.1.

Ce mouvement représente un chantier prioritaire qui a fait l'objet de plusieurs réformes, dont l'objectif est de permettre aux citoyens de disposer d'une administration de proximité, efficace et à l'écoute de leurs attentes et aspirations.

Sur le plan historique, le Maroc a pratiqué la décentralisation administrative bien avant le protectorat. Cette organisation traditionnelle est à l'image de l'époque. Ses structures sont embryonnaires, mais présentent des états divers : simplicité, rapidité et efficacité dans l'action. Celle-ci est basée sur deux piliers fondamentaux, à savoir l'armée et la tribu¹.

Depuis l'indépendance, la tendance d'introduire des réformes structurelles des territoires et des relations entre les autorités centrales et les Collectivités Territoriales a été l'esprit du législateur marocain. Il s'agit d'insérer et de reconnaître à celles-ci des pouvoirs accrus, et ce, pour consolider la démocratie locale et consacrer les libertés publiques.

Plus particulièrement, les politiques de développement territorial² mises en place avaient pour but la redistribution des richesses produites par des territoires essentiellement agricoles et ruraux, vers des territoires pauvres³.

C'est dire que ce processus est un mouvement ancien. Il se poursuit à travers l'application des nouvelles chartes et constitue une ambition permanente pour aménager l'administration traditionnelle et construire un Etat de proximité plus efficace.

¹- M. EL YAAGOUBI, « Les particularités de la régionalisation au Maroc », REMALD. N 33, 2001, p.30.

²- C'est l'ensemble d'interventions appropriées transversales et décloisonnées associant diverses compétences sectorielles et divers types d'acteurs afin d'accroître la compétitivité d'un territoire (une région, une ville, une zone rurale, une zone urbaine...) et inventant des solutions adaptées aux attentes et aux souhaits de la population. F.FADIL, op.cit. pp. 67 et 68.

³- Cette phase a mis en valeur les avantages comparatifs des secteurs économiques primaires à savoir l'agriculture, l'extraction des matières premières comme les phosphates et la pêche.

En réalité, la décentralisation Marocaine a été envisagée avec toutes ses dimensions : économique, sociale, politique et financière. Elle prend plusieurs formes, en fonction du niveau territorial et de son application et à l'intérieur de la même catégorie. Il est question des pratiques de gestion diamétralement opposées.

Les réformes engagées, dans ce sens, s'efforcent de moderniser davantage les mécanismes de fonctionnement et de gestion des entités décentralisées¹. Elles s'insèrent dans une dynamique de changement global dont la réforme administrative locale constitue une dimension fondamentale.

Dés lors, cette réforme représente une préoccupation permanente et constante des pouvoirs publics. C'est pratiquement, un effort continu visant l'adaptation du mode de fonctionnement à l'administration locale.

L'objectif est d'améliorer la capacité des Collectivités Territoriales et de mettre en œuvre les actions et les programmes de développement économique et social.

La question de la réforme administrative territoriale est construite selon deux axes : à travers la nécessité de rationalisation des structures administratives locales, permettant une organisation officielle décrite par une loi et l'obligation de simplification des procédures et des circuits administratifs territoriaux contraignants, aussi bien, pour l'administration locale que pour le citoyen.

Il s'agit de démocratiser le fonctionnement de l'appareil administratif territorial afin de créer les conditions favorables à l'épanouissement des structures locales, appelées à prendre le relais de l'Etat en la matière.

¹- L. BADRI, « La décentralisation au Maroc : quelles perspectives pour la gouvernance locale et le développement territorial ? : (Cas de la régionalisation avancée) », Thèse , Université Grenoble Alpes, 2019, p. 153.

C'est ainsi que la charte communale de 1960 est apparue et précédée par deux textes réglementaires en 1959. Le premier avait créé les communes et fixé leurs limites et le deuxième avait réglementé l'élection des conseils communaux.

Ainsi, le Dahir du 12 septembre 1963, constituait le second niveau de décentralisation à l'échelon des assemblées préfectorales et provinciales.

En 1976, une charte a été lancée. Réforme fondamentale mettant en place un nouveau cadre juridique dotant les communes de la gestion de leurs propres affaires locales. Cette charte constituait un texte constitutif du projet de décentralisation et de déconcentration¹ au niveau des municipalités et des communes rurales.

Selon certains auteurs, l'évolution des lois sur la décentralisation n'est pas une simple réforme technique, mais un nouveau choix de société. C'est une nouvelle conception du rôle du citoyen, de ses droits et de ses libertés².

Quant à la dernière étape, elle réside dans la consécration constitutionnelle des entités territoriales. En effet, la constitution de 1996 a réservé le titre X aux collectivités locales et a disposé dans son article 100 que : « Les collectivités locales du Royaume sont les régions, les préfectures, les provinces et les communes. Toute autre collectivité locale est créée par la loi³ ».

¹- La déconcentration est un mode d'organisation de l'administration dans lequel certains pouvoirs sont délégués ou transférés d'une administration centrale à des agents (wali, gouverneur, caïd...) et vers des services répartis sur le territoire, dis services déconcentrés ou services extérieurs. Cette technique n'est qu'une modalité atténuée de la centralisation. A. FADIL, op.cit. p.60.

²- D. BASRI, « La décentralisation au Maroc de la commune à la région », édition NATHAN, 1992, p. 24.

³- Dahir n° 1-96-157 du 23 JOURNADA I 1417 (7 octobre 1996) portant promulgation du texte de la constitution révisée, Bulletin Officiel n° : 4420-bis du 10/10/1996, P. 654.

Sans doute, entre la constitution du 9 octobre 1992 et celle de 1996, des progrès substantiels ont été réalisés. Les conseils communaux ont, désormais, des compétences non négligeables.

En effet, à la suite de l'application de la première charte communale, de nombreuses difficultés ont émergé pour inspirer une nouvelle charte du 3 octobre 2002. Depuis cette date, les communes et les collectivités préfectorales et provinciales ont connu une révision profonde de leurs régimes juridiques.

Avec la promulgation de la charte de 2009 relative à l'organisation communale modifiant et complétant celle de 2002, la commune dispose d'un plan communal de développement.

En d'autres termes, la commune est l'acteur de proximité par excellence, producteur des infrastructures de base, des équipements collectifs et prestataire des services publics.

Avec l'avènement de cette charte, le législateur a coupé avec la tradition de mettre en place les institutions démocratiques de proximité et opter pour une vision de développement territorial, basée sur des structures démocratisées.

L'importance donnée à la décentralisation a été renforcée par l'édification de la région en collectivité locale, aux côtés des préfectures, des provinces¹ et des communes.

Le cadre provincial et préfectoral est à la fois un relais d'action de l'administration centrale, un moyen de suivi et de contrôle de l'exercice des libertés communales et notamment un centre de pouvoir territorial assurant les fonctions de surveillance politique et d'encadrement social.

¹- La légitimité populaire des conseils provinciaux est quasiment inexistante, leurs attributions demeurent dans l'ensemble symbolique.

La région aura un rôle fondamental à jouer, notamment en matière de développement économique et social, de planification et d'aménagement du territoire¹.

La région offre dans ce domaine un champ d'expérience intéressant. C'est ainsi que le Dahir du 16 juin 1971, en tant que cadre de référence, d'étude et d'action économique en mesure d'infléchir les tendances au développement inégal, et de corriger les excès de la centralisation administrative et économique².

Cependant, cette politique régionale de 1971 a montré son incapacité à soulever les défis du développement local. La constitution révisée du 9 octobre 1992 vient corroborer les principes de la nouvelle conception de la régionalisation et a disposé la région de la qualité de collectivité locale.

La phase suivante de la régionalisation marocaine a vu le jour lors de la promulgation de la loi 47.96 relative à l'organisation régionale mise en application en octobre 1997 avec l'élection des conseils régionaux.

De surcroît, la région constitue un grand pas vers la régionalisation et le développement territorial. Une collectivité plus ambitieuse, ouvrant des pistes nouvelles pour une démocratie de proximité³ et privilégiant le volet économique, social et culturel.

¹- Le discours Royal du 24 octobre 1984 fut le point de départ de la régionalisation pour promouvoir la région au titre des collectivités locales. Elle permet de s'affirmer, de connaître ses besoins, d'évaluer l'échelle de ses priorités et d'exprimer collectivement, nonobstant la diversité des parties et des courants politiques, ses aspirations d'être le porte parole, le promoteur de planification, l'édificateur et l'exécuteur sur son territoire. A. Rousset. J. GARAGNON, op. cit. p. 17.

² - صالح المستف، " التطور الإداري في افق الجهوية بالغرب (من المركزية الى اللامركزية)"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في العلوم السياسية، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية، جامعة الحسن الثاني الدار البيضاء، منشورات مؤسسة بنشرة للطباعة و النشر، 1989، ص.5 .

³- A. SEDJARI, « Le renouveau municipal au Maroc et la philosophie du retour à l'unité de la ville » Royaume du Maroc, haut commissariat au plan, Centre National de Documentation, 2004, p. 1.

Il s'agit d'une «prélude à une profonde réforme des structures de l'Etat, à travers la conduite résolue et graduelle des processus de décentralisation et de déconcentration conséquentes et effectives, de démocratisation poussée, d'accélération du développement, de modernisation sociale, politique et administrative du pays et de bonne gouvernance¹ ».

La régionalisation élargie escomptée n'est pas un simple aménagement technique ou administratif. C'est un chantier structurant qui traduit, plutôt, une option résolue pour la rénovation et la modernisation des structures de l'Etat et la consolidation du développement intégré².

Désormais, les régions deviennent des partenaires majeurs du gouvernement pour ce développement territorial et l'attractivité aux niveaux national et international. Cette réforme vise à rapprocher la décision publique des réalités locales et pallier aux disparités sociales et territoriales cruciales³.

Force est de constater que cette régionalisation avancée a pour but d'inscrire dans la durée une dynamique territoriale fondée sur un rééquilibrage des compétences et des ressources entre l'Etat central et les Collectivités Territoriales.

Au sens du comité des affaires régionales du conseil de l'Europe : « Les régions sont des entités situées immédiatement au- dessous du niveau central de l'Etat central, dotée d'une représentativité politique assurée par l'existence d'un conseil... »⁴.

¹- Rapport de la Commission Consultative sur la Régionalisation avancée (CCR), Livre I : Conception générale, 2010, p.5

²- Discours Royal du 3 janvier 2010 à l'occasion de l'installation de la Commission Consultative de la Régionalisation (CCR).

³- OCDE, « Dialogue Maroc-OCDE sur les politiques de développement territorial : Enjeux et Recommandations pour une action publique coordonnée », Editions OCDE, Paris, 2018, p.15.

⁴- G. Marcou : « La régionalisation en Europe », Groupement de Recherches sur l'Administration Locale en Europe, Article 3 du statut de l'Assemblée des Régions d'Europe, in Rapport du Parlement Européen, 1999, p.8.

L'avènement de la régionalisation avancée constitue un tournant majeur dans le paysage politique et démocratique du Maroc. C'est un nouveau concept qui a vu le jour dans le processus de la décentralisation¹.

Son originalité réside dans le fait qu'elle conjugue à la fois un objectif d'extension du champ de la démocratie représentative régionale et celui d'en faire un levier de développement économique et humain intégré et durable avec comme finalités, de résorber les inégalités, de préserver la dignité des citoyens² et de promouvoir une dynamique de croissance et d'une répartition équilibrée des fruits de cette croissance³.

En corrélation avec cette finalité majeure, la régionalisation avancée, alliée à la décentralisation et à la déconcentration⁴ administratives conséquentes, est aussi mue par la volonté de cultiver d'autres grandes vertus dont l'épanouissement général des populations par leur implication citoyenne dans la quête incessante du bien collectif de leur commune, de leur région et de leur nation⁵.

En effet, la décentralisation est un choix sociétal et politique de haute importance qui, par sa nature intrinsèque même, excède le principe du champ purement administratif.

¹- المصطفى القريشي، "الجهوية المتقدمة المسار الرهانات والافاق"، رسالة نيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الأول وجدة، 2010-2011، ص.76.

²- Le souverain a souligné à l'occasion du discours du 30 juillet 2012 : « c'est pourquoi nous avons fait de la préservation de la dignité du citoyen la finalité de toutes les réformes politiques et sociales et de toutes les initiatives vouées au développement », Extrait du Discours Royal du 30 juillet 2012 à l'occasion de la fête du trône, le Matin, 30 juillet 2012, p. 10.

³- Avis du Conseil Economique, Social et Environnemental, « Exigences de la régionalisation avancée et défis de l'intégration des politiques sectorielles », Auto-saisine n°22/2016, p.6.

⁴- «Le gouvernement accorde une grande importance à l'adoption de la charte de la déconcentration administrative tracée dans le cadre de la stratégie du programme gouvernemental relatif à la mise en œuvre de la régionalisation avancée et à la consécration de la gouvernance territoriale ». Extrait de l'allocution du Chef du Gouvernement à l'ouverture second forum parlementaire des régions, le 16 novembre 2017 à la Chambre des représentants.

⁵- Rapport sur la régionalisation avancée, Livre I, Conception générale, 2011, p.5.

Cependant, bien qu'un système de gouvernance locale moderne, dynamique et globalement autonome s'est progressivement mis en place dans ce pays, il est, néanmoins, paradoxal de constater que ce processus n'a pas pour autant atténué la tendance centralisatrice de l'administration marocaine pour s'occuper des demandes sociales et répondre aux attentes des citoyens.

Ainsi, les réformes des Collectivités Territoriales visent la performance¹ de la gestion locale qui se pose en termes extrêmement contrastés selon le type de collectivité concerné².

De même que la croissance économique n'aura aucun sens si elle ne se traduit pas par l'amélioration des conditions de vie des citoyens. C'est dans ce sens que la constitution du 1^{er} juillet 2011 et les lois organiques relatives aux Collectivités Territoriales ont ouvert de larges perspectives pour atteindre ces objectifs en accordant une place de choix à la région à travers sa légitimité démocratique retrouvée.

Les missions de cette région et ses prérogatives lui confèrent une prééminence en matière de développement économique³ et ses ressources substantiellement réévaluées pour faire face à ses missions et à ses nouveaux défis.

La région devient, de ce fait, un échelon territorial privilégié d'intégration des politiques sectorielles et de synergie des efforts et des

¹- Cette performance se définit comme la capacité des entités décentralisées à satisfaire les besoins individuels et collectifs des populations dont elles sont en charge, dans les limites des compétences légales et des moyens budgétaires à leur disposition.

²- La question de la performance ne se pose même pas dans le cas des assemblées provinciales et préfectorales qui, n'ayant pas d'outil d'exécution, se trouvent dans l'incapacité de peser sur le devenir de leurs collectivités.-

³- عماد ابركان، " القانون التنظيمي للجهات قراءة تحليلية ومقاربة نقدية في ضوء متطلبات الحكامة الترابية"، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، العدد السابع، 2017، ص 24.

interventions de l'ensemble des acteurs économiques agissant sur le territoire¹.

Les régions constituent également un espace approprié pour la participation active de la population à la gestion des affaires régionales et à l'effort de développement territorial grâce à l'instauration de nouveaux mécanismes de démocratie participative².

C'est une réforme permettant aux régions d'être solidaires où le bien être et la vie décente du citoyen sont au centre de toutes les préoccupations. D'ailleurs, « le modèle de développement national (...) s'avère aujourd'hui inapte à satisfaire les demandes pressantes et les besoins croissants des citoyens, à réduire les disparités catégorielles et les écarts territoriaux et à réaliser la justice sociale ³» précise le Roi.

De son côté, le CESE⁴ a engagé une réflexion dont les objectifs essentiels s'articulent autour de l'identification des outils et des démarches pour réussir la décentralisation, en particulier en matière de transfert de compétences, de l'amélioration de la cohérence au niveau territorial, de la promotion d'un développement économique, social et environnemental durable, du renforcement de la coordination et la promotion de la participation des acteurs institutionnels et territoriaux et du renforcement de la démocratie participative⁵.

¹ M. OUAZANI, Z. HAMIDI, « Diagnostic des déterminants de la participation des citoyens et nécessité d'une démarche Marketing urbaine / cas de la ville de SAIDIA », Revue Marocaine de Recherche en Management et Marketing, n°17, juillet-décembre 2017, p.327.

² Cette démocratie participative est encouragée, d'ailleurs, par les institutions comme la Banque Mondiale, l'ONU, l'OCDE et l'Union Européenne.

³ Discours de SM le Roi Mohammed VI du 13 Octobre 2017.

⁴ Le Conseil Economique, Social, et Environnemental.

⁵ Avis du Conseil Economique, Social et Environnemental précité, p.7.

Ce n'est qu'avec l'adoption de la régionalisation que le processus de décentralisation marocaine se fait moderniser. L'ère de la régionalisation a constitué le départ d'une réforme structurelle de l'administration territoriale.

Le départ de cette réforme s'est fait par la constitution d'une Commission Consultative de la Régionalisation en 2010 afin d'élaborer une conception générale d'une régionalisation avancée basée sur un modèle issu des spécificités du pays¹.

La régionalisation avancée vient couronner un long processus évolutif de la décentralisation. La caractéristique principale qui a marqué positivement celui-ci se résume dans la consécration du rôle de la commune en tant que noyau de base de la décentralisation, de formation d'élites locales et de gestion des prestations de proximité pour les citoyens.

En effet, nonobstant les avancées institutionnelles unanimement reconnues, un sentiment général de désenchantement demeure dominant quant aux performances réalisées par la décentralisation, en général, et les communes en particulier.

Plusieurs facteurs d'ordre institutionnel tiennent notamment au fait que la régionalisation était dans sa phase naissante, et de ce fait, la région était pourvue de pouvoirs de décision et de moyens d'actions appropriés ce qui l'a confiné dans un rôle dépourvu de la vision stratégique en reproduisant des choix et des décisions qui confortent les revendications essentiellement locales loin de la dimension régionale.

En effet, l'exigence de la régionalisation avancée et les défis d'intégration des Collectivités Territoriales présentaient une image institutionnelle brouillée, jouissant à la fois d'un statut de collectivité

¹- Discours Royal du 3 janvier 2010 à l'occasion de l'installation de la Commission Consultative de la Régionalisation, p. 1.

territoriale et constituant dans les faits un échelon de régulation et de commandement de l'administration territoriale.

Quant aux communes, l'absence de majorité stable et homogène a constitué un élément déterminant des faiblesses de leur assemblée et d'exacerbation de conflit des partisans au détriment de l'intérêt général.

Sur un autre plan, le poids de la tutelle¹, jugé excessif et le centralisme de l'administration n'ont pas favorisé une responsabilisation claire des gestionnaires communaux dont certains se sont accommodés de cette situation en profitant d'une application peu rigoureuse de principe de reddition des comptes.

Ainsi, au niveau de la gouvernance, les dysfonctionnements identifiés sont nombreux et touchent à l'encadrement insuffisant de l'administration locale, à son effectif pléthorique et peu efficace ainsi qu'à l'absence d'outils et normes de gestion moderne.

Les illustrations de ces faiblesses ont été suffisamment et à maintes reprises mises sous la lumière par les rapports officiels des institutions de contrôles des finances publiques, notamment la Cour des Comptes².

Le modèle marocain de régionalisation se veut d'essence démocratique, à travers le renforcement de la démocratie participative, représentative et des compétences décisionnelles et exécutoires des conseils, ainsi que l'appui à l'équité genre³.

¹- Il s'agit de mettre en place un nouveau rapport entre l'Etat et la région, basé sur la contractualisation.

²- La gestion défectueuse du patrimoine, le peu d'intérêt accordé à l'appréhension de l'assiette fiscale et au recouvrement des recettes, les errements et les abus en matière d'urbanisme, de gestion budgétaire et de marchés, sont quelques unes des manifestations saillantes des dysfonctionnements ayant entaché le bilan de la gestion communale.

³- CCR / Rapport de la régionalisation avancée, livre I, conception générale, P. 5.

En effet, la régionalisation avancée, en tant que repère de la gouvernance territoriale, vise le renforcement de la participation de la population locale au processus de prise de décisions, permet d'aider la région à définir les priorités de développement et de remédier aux disparités inter régionales¹.

Force est de constater que la politique territoriale au Maroc ambitionne de doter les conseils locaux des prérogatives et des compétences diverses selon chaque catégorie de collectivité ainsi que de répondre aux préoccupations et attentes des populations en termes de création d'emplois, d'amélioration des conditions de vie de toutes les catégories sociales.

A noter que, le modèle marocain de régionalisation ne se limite pas à une simple décentralisation mais, conçu comme étant un moyen et un objectif de modernisation de l'Etat².

S'approprier de la régionalisation et de la reconfiguration du schéma de répartition des pouvoirs et des ressources entre le centre et la périphérie et le déploiement d'une nouvelle gouvernance au niveau territorial et à celui de l'administration centrale appellent une approche pragmatique et une mobilisation sans faille de tous les acteurs³.

¹ - Un Programme National de Lutte contre les Disparités Sociales et Territoriales a été lancé en 2015 suite à l'initiative Royale. Son montage a été assuré par le Ministère de l'Intérieur qui a procédé à une évaluation des besoins en services, en infrastructure et en équipements de base des collectivités territoriales. 24 290 villages et localités rurales sont ciblés pour bénéficier de 20 800 projets prévus dans le cadre de ce programme qui permettra de «résorber les déficits enregistrés en matière d'infrastructures et de services sociaux » dans le monde rural. OCDE, op.cit. 2018, p.32.

² - عبد الواحد مبعوث، " التنمية الجهوية بين عدم التركيز الإداري واللامركزية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس اكدال الرباط، 1999-2000، ص.295.

³ - La société civile et plus particulièrement les organisations œuvrant pour les jeunes et la femme doivent être associées en vue de les préparer à une meilleure participation aux phases opérationnelles de la régionalisation.

L'Etat a envisagé, également, pour donner au principe de la libre administration son plein sens, de renoncer pour les procédures d'engagement des dépenses au contrôle a priori pour lui substituer un contrôle d'accompagnement plus souple et focaliser sur les actes et décisions stratégiques.

La conduite des affaires régionales reste aussi tributaire de la qualité des ressources humaines¹ qui auront la charge d'administrer et de gérer au quotidien le fait régional et ce, par la formation professionnelle et la méritocratie.

En matière des principes de gestion des Collectivités Territoriales, les dites lois organiques relatives à la décentralisation visent à renforcer les pouvoirs et les compétences des Collectivités Territoriales et leur reconnaissent la libre administration avec un pouvoir réglementaire propre.

Sur la base du principe de subsidiarité, les Collectivités Territoriales ont des compétences propres², des compétences partagées avec l'Etat³ et celles qui leur sont transférables⁴.

Cependant, le renforcement des compétences des Collectivités Territoriales doit être accompagné, nécessairement, par le transfert de charges et la mobilisation de ressources financières supplémentaires.

¹ - جعفر علوي، " تأهيل الموارد البشرية شرط اكتمال البناء اللامركزي بالمغرب"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 32، 2001، ص. 111.

² - Les compétences propres font référence aux prérogatives exercées exclusivement par les différents échelons territoriaux.

³ - Les compétences partagées sont des prérogatives exercées notamment dans le cadre de la contractualisation avec l'Etat.

⁴ - Les compétences transférées concernent des prérogatives transférées par l'Etat sur la base du principe de subsidiarité. Tout transfert de compétence doit être accompagné d'un transfert de ressources nécessaires à leur exercice.

Par ailleurs, la réussite de tous ces chantiers implique la mise en place des principes de bonne gouvernance, sur lesquels insiste la Constitution dans son titre XII¹.

L'étude des apports de la constitution de 2011 en matière de décentralisation territoriale et sa consécration par les lois organiques relatives aux Collectivités Territoriales présente deux intérêts fondamentaux :

Théorique permettant d'avoir une idée sur leurs apports par rapport aux textes précédents. C'est un thème toujours d'actualité brûlante, originale, novatrice et très peu abordé par les études juridiques.

Pratique consistant à explorer les éléments de ces lois organiques, leurs composantes, leurs potentiels et leurs capacités de répondre aux besoins locaux.

Ce travail a pour but de dégager une vision intégrée du processus de décentralisation à travers les lois organiques qui contribuent à la dynamique nationale lancée autour de la mise en place du projet de régionalisation avancée.

Dés lors, la démarche poursuivie dans l'élaboration de la présente recherche s'appuie alternativement sur une méthode descriptive, analytique et comparative :

Le but est de mettre en évidence les apports potentiels de ces lois organiques au développement territorial², les contraintes actuelles et les nouvelles tendances d'avenir.

¹- Titre XII relatif à la bonne gouvernance, constitution de 2011 précitée, p.41.

²- L'impact des Collectivités Territoriales sur le développement reste encore limité. Leur part dans l'investissement public est faible et ne dépasse pas 9% en 2019, contre les taux enregistrés par les Etablissements Publics (51%) et l'Etat (40%).

En effet, le recours à la lecture des textes juridiques est un procédé technique qui vise l'évaluation de l'état des lieux de la décentralisation. Une étude documentaire permet de prendre connaissance de son contexte, à travers la consultation des documents, des textes juridiques et des données collectées.

L'approche descriptive que requièrent l'interprétation et la lecture des données juridiques et le commentaire renvoie souvent à l'approche analytique nécessaire pour comprendre la portée des choix politiques adoptés.

Il s'avère que la décentralisation mise en place au Maroc via les dites lois organiques aura des retombées sur le développement territorial équilibré dans l'ensemble des régions du Royaume.

Force est de constater que la problématique essentielle de cette recherche est la suivante : dans quelle mesure les dispositions des lois organiques relatives aux Collectivités Territoriales ont réalisé une déclinaison concrète de la décentralisation administrative sur le terrain ?

A ce niveau, plusieurs interrogations méritent une attention particulière que voici :

- Quels sont les apports de ces lois organiques relatives aux Collectivités Territoriales ?
- Dans quelle mesure les dites lois organiques ont opéré une mutation institutionnelle et structurelle au niveau de ces collectivités ?
- Ces lois organiques représentent-elles une garantie pour la démocratie locale et la bonne gouvernance ?
- Ces lois organiques répondent-elles aux dispositions constitutionnelles ?
- Les collectivités territoriales sont-elles en mesure de s'adapter aux amendements prévus par ces lois organiques ?

- Quelles sont les causes du décalage existant entre les dispositions des lois organiques et leur application sur le plan pratique ?
- Qu'en est-il de leurs imperfections ?
- Et quelles sont les pistes pour parer à cette situation intenable ?

Dès lors, l'étude de la décentralisation à travers les différentes lois organiques relatives à l'organisation des Collectivités Territoriales, région, préfecture et province et commune s'articule autour de deux axes suivants :

1^{ère} partie : La décentralisation administrative : Une technique d'organisation territoriale

2^{ème} partie : La libre administration : Un nouveau mode de gestion des Collectivités Territoriales

PREMIERE PARTIE :

LA DECENTRALISATION ADMINISTRATIVE :

UNE TECHNIQUE D'ORGANISATION

TERRITORIALE

La constitution de 2011 suscitée a introduit un nouveau concept de décentralisation et de gestion territoriale. L'application de ces réformes dépend largement du cadre légal que l'Etat est tenu d'établir pour régler leur fonctionnement.

Ceci s'inscrit dans le cadre d'une réforme politique visant à promouvoir le processus démocratique au Maroc et encourage la participation des citoyens dans les affaires politiques et économique du pays.

Sur le plan territorial, la réforme des Collectivités Territoriales tend à élargir leurs le champ de compétences, en leur garantissant une certaine autonomie dans la gestion des affaires locales¹.

Les réformateurs ont pris le soin d'examiner tous les griefs formulés à l'encontre des lois locales et de recenser l'ensemble des lacunes, des imprécisions et des imperfections.

Rapidement, la mise en application de ces lois organiques a inspiré plusieurs critiques, tant au milieu des praticiens que dans la doctrine, nonobstant quelques amendements importants et certaines dispositions innovantes (**Titre I**).

Au chapitre des changements les plus significatifs, figurent les réformes ayant trait aux organes, à la sphère des attributions, au partenariat et à la solidarité entre les Collectivités Territoriales ainsi que la promotion du rôle de l'élu local.

De même que les contrôles exercés sur les Collectivités Territoriales - que ce soit administratif et juridictionnel - sont conçus comme étant un levier de décentralisation administrative. A quoi s'ajoute l'introduction de certains mécanismes de démocratie locale, à savoir la consultation et le droit de pétition (**Titre II**).

¹ Rapport du Conseil Economique, Social et Environnemental, précité, 2016, p. 57.

Titre I : Les amendements afférents aux conseils des Collectivités Territoriales

Jusqu'à présent, l'enracinement constitutionnel des Collectivités Territoriales était très restreint. En effet, la constitution de 2011 a introduit d'importantes modifications et de nouveautés qui traduisent une évolution du statut constitutionnel des Collectivités Territoriales et du droit qui leur est applicable.

Une importante évolution n'est opérée sans, toutefois, entraîner un profond bouleversement du cadre institutionnel, dont les options fondamentales, sont restées identiques.

Sous l'effet de cette constitution, s'ouvre la voie pour un véritable contenu consistant, variée et spécifique du fait des implications concernant la décentralisation fondée sur la régionalisation avancée¹. Il s'agit d'une option irréversible² pour toute autre tentative de recentralisation.

Cette décentralisation est appréhendée essentiellement en tant que mode de gouvernance caractérisée par l'autonomie des Collectivités Territoriales, lui conférant une matérialité et une existence réelle consistant en un mécanisme ou une modalité d'organisation entre l'Etat et les Collectivités Territoriales qui le composent.

Les lois organiques relatives aux Collectivités Territoriales ont introduit des changements significatifs au régime des organes des régions, des provinces, des préfectures et des communes et leurs attributions³, concernant

¹- H. OUZZANI CHAHDI, « La régionalisation avancée au Maroc entre le présent et l'avenir », REMALD, n° 105-106 juillet – octobre, 2012, p. 53.

²- A. MECHERFI, « Les Collectivités Territoriales dans la constitution marocaine », in REJMA, études comparées, actes des Xème journées maghrébines de droit organisées par le réseau des juristes Magrébines, 17-8 avril, 2015, p. 94.

³- جفري سعيد، " الجماعات الترابية بالمغرب "، مكتبة الرشاد، سطات، 2016، ص. 6.

principalement, le mode de désignation de l'exécutif des Collectivités Territoriales et les principes sur lesquelles reposent leur organisation et leur fonctionnement (**chapitre I**).

S'agissant des nouveautés du domaine d'attribution, les dites lois organiques délimitent de façon transparente les champs de compétences de ces organes (**chapitre II**).

Chapitre I : Les changements introduits par les lois organiques dans la sphère de compétences des Collectivités Territoriales

La restructuration des compétences et des attributions des organes des conseils des Collectivités Territoriales est sans doute le trait le plus visible des lois organiques relatives aux Collectivités Territoriales.

Parallèlement à l'affirmation succincte de 1976 et le long démembrement de 2002 et de 2009, certains auteurs s'aperçoivent que l'exercice minutieux de recensement, de réaménagement, de remodelage et de la particularisation des aptitudes des conseils locaux et de leurs présidents, ainsi que la grille de compétences délibérantes et exécutives, ne rectifie pas le tracé des frontières des territoires des compétences nationales et locales, ou encore celui des frontières des domaines de l'exécutif territorial et de l'autorité territoriale¹.

En consacrant les dispositions constitutionnelles, les lois organiques relatives aux Collectivités Territoriales prévoient le principe de subsidiarité, selon lequel elles ont des compétences propres, des compétences partagées avec l'Etat et celles qui leurs sont transférables par celui-ci².

De même que ce principe de subsidiarité, qui tout en écartant l'Etatisme, laisse une place à l'Etat, là où il est nécessaire³. Néanmoins, la nouvelle clôture de compétences et d'attributions des assemblées ainsi que de leurs présidents, ne comporte pas de transfert significatif de nouvelles attributions de l'Etat national vers le local, étant donné qu'aucun des grands

¹- M. BRAHIMI, « La commune marocaine : un siècle d'histoire de la veille du protectorat à 2009 », REMALD, Série « Thèmes Actuels », n° 65, 2010, p. 211.

²- Article 140 de la constitution 2011, précitée, p.36.

³-A.MECHERFI, « Autonomie et développement local dans la nouvelle charte communale », REMALD, série « Thèmes Actuels », n° 44, 2003, p. 14.

secteurs de compétences, notamment sociaux¹ n'a pas été décentralisé au sens du terme, mais limité.

La lecture attentive des listes des prérogatives des organes territoriaux, n'en révèle pas moins l'attribution d'un ensemble de nouvelles attributions, soit à titre particulier, soit avec l'autre collectivité publique.

L'essentiel avancé, prévu dans ce champ, s'intéresse à l'énoncé exprès et précis des attributions du conseil et de son président et les compétences de la collectivité territoriale.

La formulation délimite de façon transparente les domaines de compétences et clarifie les rôles respectifs des acteurs publics, permettant de prévenir les traditionnels empiétements et les conflits de compétences et les doubles emplois².

Il est question de l'amorce d'un nouveau principe de répartition de compétence dénommé subsidiarité (**section I**). Mais, qui ne masque pas, cependant, ses imperfections nombreuses (**section II**).

Section I : L'amorce d'un nouveau principe de répartition de compétence : La subsidiarité

La question de la régionalisation³ a pris une nouvelle dimension au Maroc. Elle ambitionne, en effet, le passage à une nouvelle forme de régionalisation à forte connotation politique.

¹- Comme, les écoles, les collèges ou les centres de santé.

²- M. BRAHIMI, « La commune marocaine : un siècle d'histoire de la veille du protectorat à 2009 », op.cit., p. 212.

³- M. CHAPUISAT fait la distinction entre différents types de régionalisation. Celle-ci peut être, selon lui, fonctionnelle, économique, institutionnelle, administrative ou de nature politique. J. CHAPUISAT, « Autonomie territoriale et régionalisation politique », AJDA, n ° 2, février 1983, p. 60.

Pour ce faire, l'Etat est devant l'obligation d'imaginer un modèle de régionalisation adapté à la situation du pays. L'enthousiasme affiché ne devrait pas occulter la difficulté de l'entreprise.

La régionalisation n'est pas une donnée immuable puisqu'elle peut être différemment imaginée suivant les pays. Elle peut, en effet, prendre la simple forme d'exécution sous la direction et la supervision d'une autorité supérieure comme elle peut aboutir à une large autonomie avec, parfois, des pouvoirs législatifs propres, une juridiction propre et des ressources financières¹.

En menant la réforme de la régionalisation, le Maroc a le devoir de tenir compte de ces particularités liées à son histoire, à sa géographie, à sa sociologie, à ses conditions politiques, à son développement...

Le processus de régionalisation présente la singularité de ne pas procéder de la périphérie. Il ne répond pas, à ce titre, à une revendication identitaire clairement exprimée.

Ce processus actuellement en cours n'est pas, l'expression de conscience régionale². Ce qui rend encore l'entreprise assez délicate. Pourtant, ils interviennent à un moment où la plupart des pays se tourne vers les régions pour réformer leurs administrations³.

En règle générale, les périodes de transition et de réformes sont assez difficiles dans les histoires des nations. Ceci provient du fait que souvent ces

¹- K. Koenig, « Evaluation des politiques nationales de décentralisation et de régionalisation », rapport introductif du Congrès International des Sciences Administratives, Marrakech 24-28 juillet 1989, p. 3.

²- L. NAVARRO DE BRITTO, « La région et le phénomène du pouvoir », Revue du Tiers Monde, n ° 50, 1972, p. 315.

³- En France, différents rapports mettent en avant l'importance de la régionalisation pour réformer l'Etat. C'est le cas du rapport Bruno REMOND publié en 2006 préconisant une nouvelle réforme de l'organisation administrative française qui s'appuierait, en particulier, sur l'échelon régional et du rapport ATTALI de 2009 concernant la réforme de l'Etat qui suggère dans sa proposition 19 de « Renforcer les régions et les intercommunalités en faisant disparaître en dix ans l'échelon départemental ».

processus ne sont jamais linéaires ou balistiques puisqu'elles concernent des acteurs aux intérêts divergents même s'ils revendiquent tous leur défense de l'intérêt général¹.

La particularité de la réforme régionale marocaine provient du fait qu'elle préconise un changement de conception. L'ambition est de passer d'une régionalisation des compétences entre l'Etat et les régions, dans la perspective d'un renforcement des pouvoirs régionaux. Il s'agit, en d'autres termes, d'une nouvelle répartition des compétences qui déterminerait au fond tout ce processus.

Au Maroc comme en France, la répartition des compétences est une opération substantielle de nature politique. Elle présente une grande complexité étant donné qu'elle ne s'effectue pas sur table rase et demeure, en conséquence, influencée par les rapports de force en présence.

Son caractère complexe provient, aussi, du contexte de lutte et de soif de pouvoir² dans lequel elles s'opèrent, ainsi que de son caractère mouvant qui en fait une donnée capable de recevoir des réponses différentes suivant les circonstances³.

Evoquer la sensible question de la répartition des compétences entre l'Etat et les Collectivités Territoriales ne peut pas être réduite à la question des attributions. Elle est plus globale touchant les divers aspects du fondement, des techniques, de l'étendue et les conditions de la réussite du principe de subsidiarité (§ I).

¹- L. ROUBAN, « Réformer ou récompenser l'Etat ?, les enjeux sociopolitiques d'une mutation annoncée », RFAP, 105 / 106, 2003, p. 154.

²- J. Chevalier, « La réforme régionale », in le pouvoir régional, CURRA, PUF, Paris, 1982, p.100.

³- J-M. Pontier, « l'Etat et les collectivités locales : la répartition des compétences », LGDJ, 1978, P. 36.

En dépit de leur contradiction apparente, l'application du principe de subsidiarité ne doit pas occulter l'importance du principe de l'unité nationale (§ II) car, ils sont au fond complémentaires.

Paragraphe I : Le sens du principe de subsidiarité

Le principe de subsidiarité correspond à un principe de régulation des compétences destiné à jouer non seulement dans les relations entre le niveau national et le niveau local pris dans sa globalité, mais aussi dans les relations entre les Collectivités Territoriales elles-mêmes.

Ce principe constitue, de la sorte, un « principe gigogne¹ » susceptible d'être invoqué par chaque niveau vis-à-vis d'un autre, ou, inversement, que chaque niveau pourrait se voir objecter par un autre.

C'est ainsi que l'article 4-3 de la Charte Européenne de l'Autonomie Locale du Conseil de l'Europe dispose que « l'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie »².

Cette interprétation large du principe de subsidiarité, comme l'a résumé M. Garrec, a pour objectif de « donner à la fois un nouvel élan à la décentralisation et un fondement à la répartition des compétences entre collectivités³ ».

¹ - M. THOUMÉLOU, op.cit., p.42.

²- Charte Européenne de l'Autonomie Locale et rapport explicatif, collection références, local et régional, Conseil de l'Europe, mars 2010, p.14.

³- R. Garrec, Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République [...], n°27, Sénat, 23 octobre 2002, p. 99.

Le principe de subsidiarité trouve, de ce fait, ses origines dans le passé lointain (A) et entretient des rapports avec certaines notions voisines, telles que la libre administration des Collectivités Territoriales, la clause générale de compétence et les affaires locales (B).

A- Les origines du principe de subsidiarité

L'acceptation de la subsidiarité est d'origine Romaine (a). Certes, seule la constitution l'affirme purement et simplement (b).

a- La subsidiarité : Une originalité Romaine

Le mot subsidiarité vient du langage militaire. Dans l'armée Romaine, les subsidia étaient les troupes de réserve, celles qu'un général intelligent n'engageait pas dès le début de la bataille mais qu'il gardait à portée de main pour les lancer, au moment décisif et emporter ainsi la victoire¹.

L'étymologie de cette expression porte sur trois éléments qui méritent d'être mis en évidence. Cette notion est construite d'une stratégie et couronnée ou non du succès.

La subsidiarité ne s'impose pas d'emblée. Elle ne figure pas en première ligne. Elle vient en second ordre, que ce soit dans le temps ou dans l'espace.

D'une certaine manière, la société politique prend le temps de mesurer les maux, les malheurs, les malfaçons, les dysfonctionnements qui surgissent dans toutes les œuvres humaines². Elle corrige le cours des choses, elle répare ou elle guérit. Elle porte remède à une situation défectueuse.

¹- J. BARROCHE, « La subsidiarité, le principe et l'application », Etudes, 2008/6, Tome 408, p. 778.

²- C. Millon-DELSOL, « l'Etat subsidiaire, Ingérence et non-ingérence de l'Etat : le principe de subsidiarité aux fondements de l'histoire Européenne », Presses Universitaires de France, Paris, 1992, p.123.

Les dispositions des traités Européens et leurs protocoles¹ sont rédigées sur le thème de la subsidiarité. De même que la jurisprudence des cours de la justice française ont envisagé cette question.

Dans la même perspective, la stratégie dans laquelle s'inscrit une politique subsidiaire peut présenter, en effet, des modalités différentes puisqu'elle touche à l'organisation des pouvoirs, à leur fonctionnement et à la hiérarchie des valeurs.

b- La subsidiarité : Une affirmation purement constitutionnelle

La subsidiarité peut se présenter comme un principe d'organisation de l'Etat, dans bon nombre d'Etats fédéraux, communautaires ou régionaux. La préoccupation est affichée de placer, de manière prioritaire, les compétences et les moyens publics dans les mains des autorités particulières, plutôt que dans celles des autorités centrales².

En se référant à la législation marocaine, seule la constitution a abordé le principe de subsidiarité. Dans le même sens en France³, outre la constitution, aucun autre texte juridique officiel, ni décision juridictionnelle⁴ n'a, pour l'heure, consacré le mot subsidiarité.

B-Le rapport de la subsidiarité avec les notions voisines

La subsidiarité entretient des relations avec d'autres concepts proches **(a)** et occupe une spécificité particulière sur le plan pratique **(b)**.

¹- Article 5, paragraphe 3, du traité sur l'Union Européenne et protocole n°2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

² - اجلاب رشيد، " اللاتمركز الواسع في سياق الجهوية المتقدمة"، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، العدد السابع، 2017، ص. 73.

³- L. AUDOUY, «Le principe de subsidiarité au sens du droit de la Convention Européenne des Droits de l'Homme», Thèse en Droit, Université Montpellier, 2015, p.45.

⁴- L'expression « principe de subsidiarité », au sens de l'article 72 (et non du droit Européen), se retrouve dans deux décisions (n° 2013-304 QPC du 26 avril 2013 et n° 2013-687 DC du 23 janvier 2014).

a- La relation entre la subsidiarité et d'autres concepts proches

La subsidiarité émerge en cours de route dans un processus lancé de longue date. A l'instar des autres nouveaux principes directeurs, elle s'ajoute à des concepts plus anciens du droit de la décentralisation, à leurs tours difficiles à stabiliser et, d'ailleurs, peu compatibles entre eux.

Il s'agit essentiellement - comme il a été signalé auparavant - de la libre administration des Collectivités Territoriales, de la clause générale de compétence, du bloc de compétences et des affaires locales¹.

Ce n'est pas le concept philosophique de subsidiarité qui a fait son entrée en droit Marocain, c'est le principe de subsidiarité tel qu'il a été réinterprété par le droit Français.

En effet, sans subsidiarité Européenne, point de subsidiarité française. Le même constat vaut, d'ailleurs, pour l'Allemagne², qu'avec la révision constitutionnelle provoquée par le traité de Maastricht³.

Philosophiquement, la subsidiarité fait référence à un modèle de société dans lequel les capacités de chaque personne et de chaque instance sont

¹- Même si M. Pontier continue à vouloir démontrer leur complémentarité, J-P. PONTIER, «Nouvelles observations sur la clause générale de compétence », Mélanges Douance, op Cité. Pour une réfutation de cette thèse, J-P. PASTOREL, « Collectivité territoriale et clause générale de compétence », Revue du Droit Public, 2007, p. 51.

²- Souvent désignée comme le pays de la subsidiarité, où le mot n'a fait son entrée que dans la loi fondamentale.

³- Pour la réalisation d'une Europe unie, la république fédérale d'Allemagne concourt au développement de l'Union Européenne engagé au respect de la démocratie et de l'Etat de droit, de principes sociaux et fédératifs ainsi que du principe de subsidiarité et garantissant une protection des droits fondamentaux substantiellement comparable à celle de la présente loi fondamentale (article 23-1 de la loi fondamentale, dit « Clause Europe »). Comme en France, la doctrine juridique se plaît, néanmoins, à invoquer la subsidiarité pour interpréter l'article 72- article constitutionnel portant sur la régulation des rapports entre les Länder et l'Etat fédéral, alors même que le principe n'y apparaît pas expressis verbis. Le droit positif allemand ne connaît que le principe communautaire de subsidiarité.

conçues comme naturelles et à l'intérieur duquel, l'attribution des compétences n'est pas libre de débat.

b- La subsidiarité vue par la pratique

Sur le plan conceptuel, la subsidiarité ne se présente pas, dans les faits, comme un principe actif de répartition des compétences des collectivités territoriales.

En effet, cette notion est morte en quelque sorte dès sa naissance juridique¹, du fait à la fois des objectifs contradictoires qui lui ont été assignés et des critères peu opérationnels qui ont été retenus pour sa mise en pratique :

D'une part, le principe de subsidiarité était censé régler les compétences concurrentes, déterminer le juste niveau de pouvoir, rapprocher l'Etat des citoyens, diminuer l'excès de réglementation et protéger la souveraineté.

D'autre part, ce principe devait s'appliquer sur le fondement de l'inaptitude et de l'insuffisance des Collectivités Territoriales, de l'aptitude et de l'efficacité comparative.

C'est dire que la portée de ce principe reste fort limitée. Sa consécration constitutionnelle, qui s'inscrivait manifestement dans une logique de renforcement de la décentralisation, n'a pas vraiment bouleversé la règle du jeu relative à la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales.

D'abord, car la subsidiarité avait servi de référence pour apprécier les choix du législateur en la matière. Le Conseil Constitutionnel Français avait

¹- نجيب الحجوي، "مبدأ التفريع وتوزيع الاختصاصات بين الدولة المركزية والجهات بالمغرب" حوارات، مجلة الدراسات السياسية والاجتماعية، 2015، ص. 86.

souligné, dès 1985, que la sauvegarde des sites et des milieux naturels, pouvait être confiée à des autorités locales¹.

Ensuite, parce que la subsidiarité ne joue pas comme un principe actif de répartition des compétences. En effet, cette idée n'a pas forcément vocation à jouer dans un sens décentralisateur.

C'est ainsi que l'exigence du meilleur niveau pour l'exercice d'une compétence peut justifier que celle-ci soit attribuée à un échelon local ou qu'elle relève de l'échelon central.

Le constituant lui-même a, aussi, conçu ce principe comme une ligne de conduite que comme une règle véritablement contraignante. M. Clément le considérait comme indiquant «une direction», comme constituant «un objectif» plutôt qu'une obligation².

Le dit Conseil Constitutionnel a considéré, en outre, qu'il ne pouvait exercer qu'un contrôle restreint du respect du deuxième alinéa de l'article 72 de la constitution française, et ce uniquement dans le cadre de son contrôle a posteriori³.

Par ailleurs, la dévolution d'une compétence à des autorités locales ne produit pas un effet de « cliquet » interdisant définitivement de procéder à une «renationalisation».

Le législateur reste juridiquement maître de «reprendre» une compétence transférée à une catégorie de collectivités ou d'en aménager

¹ Décision du Conseil Constitutionnel, n° 85-189 DC du 17 juillet 1985, loi relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement, Journal Officiel du 19 juillet 1985, p. 8200, Recueil, p. 49

² M. CLÉMENT cité par M. THOUMÉLOU, op.cit., p.43.

³ Dans sa décision n° 2013-304 QPC du 26 avril 2013, Commune de MAING, le Conseil Constitutionnel a considéré que le deuxième alinéa de l'article 72 de la Constitution n'instituait pas « un droit ou une liberté qui puisse être invoqué à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de l'article 61-1 ».

l'exercice. Autant de critères qui, si ils sont appliqués un à un, modifieront les contours de la règle de subsidiarité.

Paragraphe II : L'application du principe de subsidiarité

Accepter le fait de partager ses compétences avec les Collectivités Territoriales est un comportement révélateur d'une certaine maturité politique de l'Etat.

Pour pouvoir réussir ce processus, le principe de subsidiarité a l'obligation d'être conduit avec la volonté de concéder un réel pouvoir d'action aux élus locaux. Il semble être le fondement adapté à ce type de répartition des compétences¹.

Qualifié également de principe de proximité ou principe d'adéquation des compétences à l'échelon territorial², ce principe part de l'idée que les individus étant les mieux à même d'exprimer leurs besoins et, en conséquence, de mieux fournir certains biens publics³.

En effet, ce principe signifie que l'Etat ne doit pas empêcher les collectivités périphériques de conduire leurs actions propres⁴. Il en résulte que celui-ci ne peut réserver que ce qui ne peut pas être fait par les collectivités locales⁵.

¹- Le constituant Français a inséré le principe de subsidiarité dans le texte constitutionnel en 2003. C'est le nouvel article 72 qui le met en avant lorsqu'il précise que « les collectivités locales ont vocation à prendre les décisions sur l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leurs échelons ».

²- R. FRAISSE, « Quelle est la portée du « principe de subsidiarité ? », droit administratif, n ° 8, août 2005, p. 1687.

³- N.A. SIDDIQUE, « Théorie de la décentralisation de l'Etat », in pouvoirs locaux et décentralisation, centre tricontinent, L'Harmattan paris, 1997, p. 23.

⁴- C. Million-DELSOL, « Le principe de subsidiarité », que sais – je ?, PUF, Paris, 1993, p.7.

⁵- J-M. Pontier, « l'Etat et les collectivités locales », op Cité, p. 42.

Ce qui distingue la subsidiarité en matière de compétences régionales et nationales (B) et par voie de conséquence implique une efficacité de la gestion publique régionale (A).

A- La subsidiarité : Une efficacité de la gestion publique régionale

Le principe de subsidiarité sous tend une rationalisation de la gestion publique. Il n'a pas une valeur régulièrement contraignante et laisse une grande marge d'appréciation au législateur¹. C'est l'interprétation qui semble être préconisée par le Conseil Constitutionnel français².

Il résulte de la généralité des termes retenus par le constituant que le choix du législateur, d'attribuer une compétence à l'Etat plutôt qu'à une collectivité territoriale, ne pourrait être remis en cause, sur le fondement de cette disposition, que s'il était manifeste eu égard à ses caractéristiques et aux intérêts concernés. Cette compétence pouvait être mieux exercée par une collectivité territoriale.

Le principe de subsidiarité ne s'applique, alors, que sous la condition d'un meilleur exercice de la compétence objet du transfert. Le propos note l'importance des mesures d'accompagnement de tout transfert de compétences, notamment les ressources correspondantes pour les mieux exercées.

Réussir la réforme de la régionalisation exige d'abandonner la corrélation établie depuis longtemps entre unité nationale et centralisation³. En effet, depuis l'indépendance, la constitution de l'Etat-nation était l'argument pour condamner les revendications des territoires. L'évolution

¹- R. FRAISSE, op Citée, p. 1687.

²- Décision du Conseil Constitutionnel du 7 juill. 2005, n ° 2005 – 516 DC. JORF n ° 63 du 14 juillet 2005, p.11589, texte n°3.

³- T. ZAIR, « Le principe de l'uniformité et la décentralisation », REMALD, n ° 86, mai / juin 2009, p. 75.

vers une régionalisation avancée exige une nouvelle perception du principe de l'unité nationale.

Le processus actuel de régionalisation a été conduit en conformité avec une vision de domination du centre. La région est regardée comme un échelon de réintégration politico-sociale et d'intermédiation. L'objectif de renouvellement des légitimités politiques y est aussi pesant tout en sacrifiant celui du renouvellement des élites politiques.

Dans ce contexte, l'Etat est loin d'admettre une logique de concessions à travers laquelle il transfère volontier des compétences aux régions. Au contraire, l'Etat commence par affirmer la primauté de ses compétences indivisibles, et par la suite, concède le reste aux Collectivités Territoriales dans un partage qui garantit toujours la primauté du centre¹.

Le contexte change aujourd'hui. Une régionalisation avancée n'est pas incompatible avec l'unité nationale **(a)**. De même qu'il existe certains modes juridiques, d'importance primordiale, pour répartir les compétences entre l'Etat et les régions. Ce sont la clause générale de compétence et le bloc de compétences **(b)**.

a- Une régionalisation compatible avec l'unité nationale

La régionalisation peut être un moyen plus adapté à l'unité nationale. L'ambition est poussée aux limites de la régionalisation politique. Il ne s'agit plus d'agir dans le prolongement du pouvoir mais plutôt d'accepter des contre-pouvoirs. Ce qui exige un changement de conception².

¹- J-A .MAZERES, « Le région espace du pouvoir ou espace de pouvoirs ? », in centre, périphérie, territoire, CURAPP, PUF, Paris, 1978, p. 245.

²- L'exemple espagnol est porteur d'enseignement à cet égard. La constitution de 1978 a trouvé, en effet, une voie intermédiaire entre l'Etat unitaire classique et l'Etat fédéral pour faire droit aux revendications à l'autonomie régionale sans compromettre le sacrosaint principe de l'unité nationale.

Insérer l'ordre dans l'exercice des compétences transférées est capital. Le caractère multiple et complexe des acteurs agissant au niveau local rend l'entreprise à risque. Il en résulte un grand besoin de rompre avec les répartitions confuses et inachevées des compétences et la limitation du pouvoir normatif local¹.

Il est, par ailleurs, incontournable d'éviter l'enchevêtrement des compétences qui risque de résulter de l'action de divers acteurs hétérogènes sur le plan régional.

Le droit marocain de décentralisation est prudent quant à la suppression de Collectivités Territoriales divergentes. C'est ainsi que l'article 4 de la loi organique 111-14 relative à la région maintient le principe de coopération et de solidarité entre les régions et les autres collectivités territoriales.

Du point de vue juridique, la répartition des compétences entre l'Etat et les régions est une opération très complexe. Elle conditionne, de la sorte, tout le processus de régionalisation. Sa réussite exige de consacrer des compétences proprement régionales et de conduire l'opération dans l'objectif d'une grande clarté dans l'exercice de celles-ci.

L'opération de répartition des compétences ambitionne aussi de fixer la sphère d'intervention des pouvoirs régionaux. Son objectif capital est de réserver aux régions des compétences propres².

La réussite de l'opération de répartition des compétences est étroitement tributaire de la capacité d'accorder aux régions les compétences

¹- Le rapport n° 2881 déposé par la commission des lois et présenté par M. Piron à l'assemblée nationale française a insisté sur cet impératif. M. PIRON, « L'équilibre territorial des pouvoirs », *Droit Administratif*, n° 4, avril 2006, p. 1381.

²- Les compétences propres ont une sphère de compétences bien déterminée dans laquelle l'Etat ou toute autre collectivité locale ne peut plus s'immiscer L. JANICOT, « Réflexion sur la notion de compétences propres appliquée aux Collectivités Territoriales en droit Français », *AJDA*, 2004, 1574.

qu'elles sont en mesure de mieux assumer. Elle est également conditionnée par la volonté de tracer une ligne de démarcation entre les compétences de l'Etat central et celles des régions.

Prise dans ce deuxième sens, la notion de compétences propres renvoie au principe d'autonomie, qui constitue une technique de répartition des compétences entre l'Etat et les Collectivités Territoriales qui la composent¹. Le passage à une régionalisation avancée met le Maroc devant l'obligation de conduire un processus similaire.

La garantie de compétences propres de nature exclusivement régionale sous tend une protection des pouvoirs régionaux à l'encontre de toute ingérence des pouvoirs centraux dans les affaires régionales. C'est une manière par laquelle l'Etat pourrait abandonner la subsidiarité des compétences concurrentes ou complémentaires que les Collectivités Territoriales peuvent partager avec l'Etat².

Ceci est dû au caractère assez dangereux de l'intervention concurrente de l'Etat et des régions relativement à une même compétence. Ce qui risque de vider le processus de régionalisation de tout sens politique.

Une garantie meilleure des compétences propres ne peut être que constitutionnelle³. En vertu de ce procédé, les compétences des régions sont limitativement énumérées par le texte constitutionnel.

¹- M. Joyau, « De l'autonomie des Collectivités Territoriales françaises, essai sur le pouvoir normatif local », LGDJ, 1998, p. 85.

²- L. JANICOT, op Citée, p. 1575.

³- A cet égard les communes allemandes et anglaises offrent un exemple important puisqu'elles disposent d'une compétence de principe alors que les autorités centrales ont une compétence d'attribution. M. EL YAAGOUBI, « La tutelle de l'opportunité entre démocratie locale et développement au Maroc », in démocratie locale et développement, REMALD, Actes du colloque organisé par le département de droit public de la faculté de droit de Rabat-Soussi les 23 – 24 avril 1997, série « Thèmes Actuels », n ° 15, 1998, p. 123.

Étant un Etat unitaire, le Maroc n'a pas consacré de véritables garanties constitutionnelles à l'autonomie des pouvoirs locaux. Alors qu'en France, la répartition des compétences est effectuée par la loi regardée comme la manifestation du pouvoir central de l'Etat¹.

La constitution se contente d'affirmer certains principes vagues, comme celui de la gestion démocratique, qui ne permettent pas de les rapprocher avec le fameux principe de libre administration des Collectivités Territoriales.

Suivant une détermination claire des compétences régionales, le mode juridique de leur répartition entre l'Etat et les régions a son importance. Il a conditionné tout le processus et en détermine l'étendue.

A ce niveau, Il est à distinguer deux modes regardés comme les plus importants, à savoir, la clause de compétence et le bloc de compétences.

b- La clause générale de compétence et le bloc de compétences

Deux approches sont concevables pour doter les Collectivités Territoriales d'attributions effectives : une approche généraliste et une approche de spécialisation :

Selon la première approche dite de clause générale de compétences, les Collectivités Territoriales peuvent intervenir sur toute affaire d'intérêt local, selon le niveau considéré (communal, provincial, préfectoral ou régional).

Quant à la seconde logique, dite de bloc de compétences, elle préside à la mise en œuvre de la décentralisation. Elle consiste à énumérer les matières confiées à chaque niveau de Collectivités Territoriales.

¹- J. GICQUIL, « La redistribution des compétences », in fédéralisme et décentralisation, RFAP, n ° 21, janvier / mars 1982, p. 82.

Mais, cela ne doit pas occulter la complexité de toute répartition des compétences. C'est pourquoi certains auteurs déclarent que l'idée même de répartition est dépassée¹.

Au Maroc, les compétences des régions, à l'instar des autres collectivités territoriales, sont déterminées suivant la formule de la clause générale de compétence. Cette dernière a un caractère large et laisse le conseil régional compétent concernant toutes les affaires de nature régionale.

L'article 6 de la loi régionale 47-96 précitée la matérialise lorsqu'il précise que le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région, et à cet effet, décide des mesures à prendre pour lui assurer son plein développement économique, social et culturel.

Dans le même sens, l'article 96 de la loi organiques 111-14 relative à la région concrétise cette disposition puisqu'il stipule que « le conseil régional règle par ses délibérations les affaires faisant parties des compétences de la région, notamment, du développement régional, de l'aménagement du territoire et des services publics, des finances, de la fiscalité et du patrimoine de la région, de la coopération et du partenariat² ».

A l'inverse, la technique du bloc de compétences, appelée également attribution légale de compétences, veut qu'à chaque collectivité doivent correspondre des compétences limitativement énumérées ainsi que l'organisation des services correspondants³.

Dans les circonstances actuelles, un passage vers une régionalisation avancée impose un abandon de la clause générale de compétence. Celle-ci semble adéquate à une ingérence des pouvoirs centraux dans les affaires

¹- J-L. CHAPUISAT, op.cit. et J-M. Pontier, op.cit. p. 45.

²- L'articles 96, 97, 98, 99 de la loi organique 111-14 relative à la région, précitée, p.38.

³- C'est la solution opérée par le législateur Français et effectuée par les lois de décentralisation des 7 janvier et 22 juillet 1983. J. BERNOT, « La répartition des compétences », LGDJ, Paris, 1996, p. 17.

régionales. Elle laisse subsister, en effet, un contrôle de tutelle ponctuel, par crainte d'empiéter sur les compétences des administrations de l'Etat.

Ce qui constitue une réelle limite au pouvoir régional et le met dans une situation de dépendance perpétuelle à l'égard des autorités exerçant la tutelle. Un tel abandon de la clause de compétence devrait être concomitant à une suppression de la tutelle exercée par les pouvoirs centraux et l'instauration d'un contrôle de nature juridictionnelle exercé par le juge administratif.

La subsistance de la clause de compétence ouvre également la voie aux enchevêtrements des compétences, du fait de l'intervention de divers acteurs au niveau régional, notamment les autres Collectivités Territoriales et les services de l'Etat.

Son abandon permettrait une clarification des compétences en ne réservant aux intervenants au niveau régional que des compétences exclusives clairement déterminées.

A travers l'étendue des compétences que l'importance du pouvoir régional peut être évaluée. Cette opération est d'une extrême complexité puisqu'elles échappent aux réalités juridiques¹. Elle présente un aspect de divergence qui en fait une donnée changeante selon les pays et les époques.

La détermination des affaires régionales n'est pas une donnée objective². Il est capital de partir de la dichotomie intérêt national / intérêt régional pour fixer les contours des affaires régionales.

¹- A. FADIL, « La région à l'heure de la décentralisation », REMALD, série « Manuels et Travaux Universitaires », 1^e édition, n ° 14, 2000, p. 177.

²- M, DEMDOUMi, « Dynamique du développement des régions marocaines : analyse des déterminants et convergence », Les Cahiers du Plan, Numéro spécial, volume 1, 2018, p.36.

B-La subsidiarité : Une distinction entre les compétences régionales et nationales

La subsidiarité correspond aux affaires régionales et aux compétences nécessaires pour satisfaire les besoins régionaux. Elle a pour but d'assurer le développement des régions marocaines.

Toutefois, la différence entre intérêt national et intérêt régional n'est pas claire. Ceci est dû au caractère fluide de la notion d'intérêt régional et son caractère discutable.

A ce niveau il est à distinguer entre les compétences régionales **(b)** et les compétences nationales **(a)**.

a- Les compétences nationales

Dans une perspective de favoriser les autonomies régionales, il est capital de déterminer les compétences de l'Etat et celles des régions.

En principe, les attributions de l'Etat couvrent les domaines classiques ou régaliens. Il s'agit de la défense, des affaires extérieures, du maintien de l'ordre public, de la justice, de la monnaie, des impôts et de la politique économique et financière.

Doivent également relever de la compétence des pouvoirs centraux, les projets d'infrastructure de grande ampleur qui nécessitent des moyens-financiers énormes tels que les autoroutes, les aéroports, les ports.

C'est le cas aussi des projets, qui par leur nature, dépassent le cadre territorial d'une région prise individuellement tels que ceux relatifs à l'environnement.

La nécessité d'une solidarité régionale met à la charge de l'Etat la fameuse compétence d'arbitrage. Dans ce cadre, le système de péréquation¹ ne peut être conduit que par le pouvoir central dans la perspective de combattre les déséquilibres régionaux que vit le pays.

b- Les compétences régionales

Pour les compétences régionales, le territoire régional est traditionnellement regardé comme l'espace de l'interministériel et de l'interdisciplinaire². C'est, aussi, le lieu de mise en application des stratégies régionales de développement économique. Les régions pourront disposer, à ce titre, de compétences très larges.

Il s'agit, ainsi, du pouvoir fiscal régional, du budget régional, des services publics régionaux, de planification régionale, de l'aménagement du territoire, de l'animation de l'investissement dans la région, des équipements et des actions socioculturelles régionaux, de la protection de l'environnement.... L'ensemble de ces compétences correspond aux attributions exercées aujourd'hui par la région³.

S'orienter vers une régionalisation avancée exige de transférer aux régions un certain nombre de compétences jusque là exercées par les pouvoirs centraux. C'est le cas de l'enseignement secondaire et supérieur.

Ainsi, les régions devraient prendre en charge la construction et l'entretien des lycées et des universités.

Il devrait, également, faire partie des compétences régionales, la formation professionnelle. Ce type de compétences conditionne le processus

¹- Il s'agit d'une redistribution d'une partie de la masse financière perçue afin de favoriser une meilleure répartition des richesses et réduire des inégalités entre Collectivités Territoriales. A. FADIL, op.cit. p. 108.

²- R. RIZZARD, « La répartition réelle des rôles entre l'Etat et le pouvoir local », AJDA, 2000, p. 83.

³- Article 81 de la loi organique n°111-14 relative aux régions précitée, p.32.

de développement régional ainsi que la réponse aux besoins du tissu économique en ressources humaines.

De plus, le secteur de la santé pourrait être régionalisé dans la perspective de répondre aux demandes des citoyens et faciliter l'accès des citoyens aux soins. Le développement régional exige plus d'activités économiques et l'encouragement de l'investissement au niveau régional.

Accorder aux régions un vrai pouvoir normatif impose de confier aux régions les possibilités d'élargir leurs compétences, à la condition de respecter celles du pouvoir central. La subsidiarité étant décrite, qu'en est-il de ses imperfections ?

Section II : Les imperfections du principe de subsidiarité

L'idée d'une certaine autonomie locale est à la base de la décentralisation. Plusieurs éléments sont nécessaires pour constituer une collectivité décentralisée. Il faut qu'il y ait une personnalité juridique propre et des affaires propres gérées par ses propres organes, que ceux-ci ne soient pas soumis au contrôle étroit du pouvoir central¹.

Dans l'esprit de la décentralisation, la clause générale de compétence pose le principe selon lequel la compétence du conseil local porte sur les affaires administratives de la collectivité, à l'exception de celles qui lui sont expressément interdites par la loi.

Cette clause permet, ainsi, à la collectivité d'adapter en permanence, sous le contrôle du juge administratif, ses interventions aux besoins de la population.

¹- La constitution 2011 constitue une innovation en la matière puisqu'elle dispose de manière claire que la collectivité territoriale peut disposer d'une auto-administration.

A ce niveau, le législateur¹ entendait favoriser l'extension du champ des compétences qu'ont connu la commune, les provinces, les préfetures et les régions au cours des décennies qui ont succédé.

Les notions mêmes d'affaires de la commune et de police administrative renvoyaient au bloc de compétences exercées de manière limitative sous réserve d'une lourde tutelle².

Dans le même ordre d'idées, la constitution de 2011 énonce dans son article 136 le principe de la compétence générale de la collectivité territoriale garantissant la libre administration³.

De son côté, l'article 77 de la loi organique 113-14 relative aux communes met en œuvre ce principe⁴. Il en est de même pour les provinces et les préfetures⁵ que pour les régions.⁶

Toutefois, s'agissant des matières transférées par l'Etat aux Collectivités Territoriales, celles-ci concourent avec celui-ci à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie.

Dans ces zones de compétences nouvelles requises par les Collectivités Territoriales, il s'agit d'une co-administration que de la libre administration et

¹- Loi n° 78 00 portant charte communale telle qu'elle est modifiée et complétée dans les articles 36-38-41-42-69 et 78 à 83 83-1 à 83-13 et 141-142-143. Loi n° 79 00 relative à l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales dans les articles 36-59 et 66 à 71. Loi n° 47 96 relative à l'organisation des régions (articles 5-7-8-61-62 et 63).

²- En France, les contours de ce bloc historique avaient, quant à eux, été dessinés dans l'article 50 de la loi du 14 décembre 1789, qui se réclamait des fonctions propres au pouvoir municipal.

³- L'article 136 de la constitution 2011 précitée, p.36.

⁴- L'article 77 stipule que : « la commune est chargée des missions de prestation des services de proximité dans le cadre des compétences qui lui sont imparties », la loi organique 113-14 relative aux communes précitée, p.31.

⁵- L'alinéa premier de l'article 3 de la loi organique n°112-14 relative aux provinces et préfetures précitée, p.11.

⁶- L'article 80 de la loi organique n°113-14 relative aux régions précitée, p.31

d'une compétence affectée au lieu d'une compétence générale. Ce qui provoque, par conséquent, une hypertrophie des services extérieurs de l'Etat alourdissant le fonctionnement de l'appareil administratif.

L'intervention des lois organiques¹ de décentralisation a simplement eu pour but de tenter de démêler le chevauchement des compétences et financements croisés qui caractérisaient et marquent encore l'administration territoriale de l'Etat.

Ce transfert de compétences prend la forme d'une énumération des compétences propres de l'Etat et de chaque catégorie de Collectivités Territoriales dans plusieurs domaines de l'action administrative. Mais, ces transferts sont étalés dans le temps.

En l'état actuel, le mouvement de transfert de compétences présente quelques caractères. C'est l'Etat qui se dessaisit au bénéfice des différentes Collectivités Territoriales, tout spécialement les communes et au profit des provinces et des préfectures. L'Etat prend en charge l'ensemble des dépenses.

Le législateur a manifestement eu le souci de préserver des blocs de compétences. Les transferts devraient normalement aboutir, dans la mesure du possible, à affecter en totalité chaque domaine de compétences ainsi que les ressources correspondantes, à l'Etat ou à une catégorie de Collectivités territoriales.

De même en cas de compétences concurrentes ou complémentaires, aucune forme de tutelle ne peut s'exercer par collectivité territoriale sur l'autre.

¹- Titre II relatif aux compétences des régions de la loi organique 111-14 relative aux régions précitée, p. 31. Titre II relatif aux compétences de la loi organique 112-14 relative aux provinces et préfectures précitée, p. 31 et titre II relatif aux compétences des communes de la loi organique 113-14 relative aux communes, précitée, p. 32.

Les transferts de compétences sont accompagnés du transfert concomitant par l'Etat aux collectivités bénéficiaires des ressources des biens. Tel est le principe posé par l'article 141 de la constitution de 2011¹.

Certes difficile en pratique, la subsidiarité affiche certaines imprécisions tenant à l'exercice des attributions locales (§ I), d'où la recherche de la réussite de ce principe (§ II).

Paragraphe I : L'imprécision relative à l'exercice des attributions et des compétences

Les attributions sont terminologiquement différentes des compétences, mais leur détermination devrait être saisie comme un complément logique de celle des compétences.

Cette complémentarité s'explique par le fait que la satisfaction des besoins de l'homme, à laquelle vise l'administration et qui est la raison d'être des services publics et de la police administrative, implique nécessairement l'accomplissement d'opérations matérielles².

L'acte juridique rend possible l'opération matérielle³. Celle-ci est l'aboutissement final de la décision juridique. Mais, l'opération matérielle

¹- Les régions et les autres Collectivités Territoriales disposent de ressources financières propres et de ressources financières affectées par l'Etat. Tout transfert de compétences de l'Etat vers les Collectivités Territoriales doit s'accompagner d'un transfert de ressources correspondantes. Article 141 de la Constitution de 2011 précitée, p.36.

²- Ce que veulent les particuliers, ce ne sont pas des actes juridiques, ce sont des faits matériels. Ils veulent des routes, de l'eau, de l'éclairage, de l'enseignement, des soins hospitaliers, de la propreté dans les rues, la culture, le sport, l'environnement sain ... Mais, pour être à même de réaliser ces opérations matérielles, l'administration doit faire des actes juridiques, c'est-à-dire exercer des compétences : établir des taxes et des impôts, acquérir des terrains, conclure des marchés et des conventions, régler la circulation, nommer des fonctionnaires...

³- Les opérations matérielles n'intéressent plus, de ce fait, le juriste en tant que tel, elles intéressent seulement les techniciens des activités matérielles et des routes, les personnels des hôpitaux, les aménagistes, les architectes.

n'est plus un élément de la technique du droit, elle est extérieure au mode juridique.

Dans la plupart des cas, les attributions des agents publics ne sont pas fixées par des textes précis. Il n'existe guère en la matière que des textes généraux fixant des répartitions globales des attributions.

En ce qui concerne l'Etat, il s'agit de règlements répartissant les tâches à l'échelon ministériel, au niveau des régions, des préfetures et des provinces.

Quant à la répartition effective de ces tâches entre les agents publics individuellement considérés, elle est laissée à l'appréciation des chefs de service et des autorités placées à la tête des collectivités décentralisées.

Cette souplesse s'explique par le fait que la question des attributions n'est qu'un problème interne de répartition des tâches matérielles à l'intérieur de l'administration sans répercussion directe sur les particuliers¹.

Selon M. FORT qui se réfère au dictionnaire de la culture juridique, la notion de compétence « est essentiellement une notion fonctionnelle qui permet, lorsque plusieurs organes sont investis d'un pouvoir identique, de désigner celui qui va l'exercer concrètement.

¹- Ce n'est qu'à titre exceptionnel que des textes précis définissent les attributions correspondant à un emploi déterminé. Il en est, ainsi, lorsque le problème des attributions présente pour les particuliers une importance aussi grande que celui des compétences, c'est-à-dire lorsque l'exercice des attributions considérées a pour eux des conséquences directes, tel est le cas chaque fois que des attributions s'exercent directement à l'égard des particuliers requièrent, pour l'opinion établie, des garanties de technicité et d'indépendance. Il en est ainsi des attributions des magistrats, des médecins, des hôpitaux, des professeurs ... Ces règles, qui sont garanties pour les particuliers, constituent également des garanties pour les titulaires de ces attributions. Leur régime va, dès lors, être profondément différent de celui des attributions ordinaires. Les effets de la hiérarchie ne se font pas sentir de la même manière dans les deux cas. Le pouvoir de substitution des supérieurs hiérarchiques n'existera pas et le pouvoir d'instruction sera très atténué ou même disparaîtra complètement.

Par contre, l'attribution désigne les types d'actes pouvant être pris par un organe d'une collectivité, en son nom, sans la limite des compétences, alors que le pouvoir constitue la faculté de prendre une décision exécutoire »¹.

L'auteur est d'ajouter que pour les collectivités publiques, le terme compétence désigne les domaines et les matières dans lesquels elles sont habilitées par les normes à agir².

En matière d'exercice des attributions et des compétences, le législateur marocain³ semble avoir utilisé les deux termes de compétence et d'attribution avec les deux acceptions analysées. Il distingue entre les compétences des collectivités qui comportent plutôt des actes.

L'imprécision dans la détermination des compétences est de nature à influencer négativement sur l'exercice correct des attributions en empêchant les élus de percevoir la nature et la spécificité profonde de la vocation d'une collectivité par rapport aux vocations naturelles des autres Collectivités territoriales.

En effet, les attributions des conseils peuvent être synthétisées en deux catégories majeures : La première comporte des attributions communes aux conseils communaux, préfectoraux, provinciaux et régionaux. Il s'agit essentiellement d'instruments incontournables dans l'exercice des compétences quelque soit le niveau de décentralisation. D'ailleurs, le principe de subsidiarité n'a pas été évoqué par le législateur dans la répartition des attributions.

¹- F. X. Fort, « Observations sur la notion de compétence locale », La semaine juridique, 2014, n ° 26, p. 20.

²- Idem, p. 21.

³- Loi organique n ° 1111-14 relative aux régions, B. O. n ° 6440 du 18 février 2016, p. 197, loi organique n ° 112-14 relative aux préfectures et provinces, B. O n ° 6440 du 18 février 2016, p. 231 et loi organique n ° 1113-14 relative aux communes, B. O n ° 6440 du 18 février 2016, p. 260.

Par contre, d'autres attributions sont conférées aux conseils en fonction de leur vocation territoriale respective. La liste énumérative de ses attributions comprend :

Le budget, l'ouverture des comptes spéciaux et des budgets, annexes l'ouverture de nouveaux crédits à l'intérieur du même article, la fixation du taux des taxes, des redevances et droits divers perçus au profit de la collectivité dans la limite, le cas échéant, des taux fixés par les lois et les règlements en vigueur, l'instauration d'une rémunération pour services rendus et la fixation de son tarif.

A quoi s'ajoutent, les emprunts et les garanties à consentir, les dons et les legs octroyés à la collectivité, sa conservation et son entretien, l'acquisition l'échange, l'affectation ou la désaffectation des biens immobiliers nécessaires à l'accomplissement par la collectivité des missions qui lui sont dévolues conformément aux règlements en vigueur¹.

Les lois organiques de 2015 ajoutent les contrats relatifs aux compétences partagées et transférées, la participation à la création des groupements des Collectivité territoriales et des Etablissements de Coopération Intercommunale, ou l'adhésion ou le retrait de ces entités, les conventions de coopération et de partenariat avec le secteur public ou privé, les projets de conventions de jumelage et de coopération décentralisée avec les Collectivités territoriales nationales ou étrangères².

En plus de l'adhésion ou la participation aux activités des organisations s'intéressant à la chose locale, toutes formes d'échange avec les Collectivité

¹- Article 98 de la loi organique n° 111-14 relative aux régions précitée, p.37, article 93 de la loi organique n° 112-14 relative aux provinces et aux préfectures précitée, p.36 et article 92 de la loi organique n° 113-14 relative aux communes précitée, p.36,

²- سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، العدد الرابع، 2016، ص. 178. يوسف النصري، "التعاون والشراكة أداة لتطوير اللامركزية"،

territoriales étrangères et ce après accord du gouverneur et du wali de la région et dans le respect des engagements internationaux du Royaume.

Par contre, en raison de l'étendue du territoire de la région, le conseil de cette collectivité délibère sur le programme de développement et non pas sur le programme d'action.

De même que le législateur a dévolu certaines attributions au conseil régional en se basant implicitement sur le principe de subsidiarité. C'est pourquoi, ce conseil délibère sur des questions qui matérialisent la vocation de la région chargée de la promotion du développement intégré et durable.

Il s'agit du Programme de Développement Régional (PDR), du Schéma Régional de l'Aménagement du Territoire (SRAT)¹ et des dotations de fonctionnement et d'investissement affectés au profit de l'Agence Régionale pour l'Exécution des Projets² (AREP).

Concernant les attributions des présidents des conseils des trois catégories de Collectivités territoriales, elles sont totalement identiques³. Cette particularité s'explique par la simple mission d'exécution des délibérations par les présidents.

Le but initial, certainement trop rationnel, est d'attribuer, de partager et de transférer les compétences selon un schéma de constitution de blocs

¹- Ce schéma se substitue au Schéma de Développement et d'Aménagement Régional (SDAR). Il intervient en aval du schéma national sur lequel il s'appuie et a pour objet de définir une stratégie de planification et de développement durable en fonction des potentialités du territoire de la région.

²- L'AREP est une personne morale de droit public placée sous la tutelle du conseil régional est soumise au contrôle financier de l'Etat. A. FADIL, op.cit. p.11.

³- Chapitre II du titre III des attributions des conseils de la région et de son président de la loi n°111-14 relative aux communes précitée, p.38, chapitre II du titre III des attributions des conseils de la préfecture et province et de son président de la loi n°112-14 relative aux provinces et préfectures précitée, p.36 et chapitre II du titre III des attributions des conseils de la commune et de son président de la loi n°113-14 relative aux communes précitée, p. 38.

homogènes, nettement distincts pour chaque échelon territorial, évitant imbrication et concurrence claire pour l'élus et le citoyen¹.

La lecture directe de cet aménagement des compétences montre que celle-ci sont citées par des formulations qui ne permettent pas de les identifier clairement et facilement².

Il est à noter également que certaines compétences sont prévues de manière très vague. Le législateur énonce, en effet, des domaines de compétences et non des compétences au sens strict du terme.

Les lois organiques utilisent, d'ailleurs, le terme domaine. Elles précisent que la collectivité territoriale exerce des compétences propres³ ou partagées⁴ dans les domaines qui lui sont dévolues⁵.

Ces lois ne précisent pas les actions susceptibles d'être prises ou ce que doit entreprendre la collectivité territoriale comme mesures spécifiques. Cette observation critique concerne essentiellement, sinon exclusivement les régions.

¹- S. MOUGJA, « Les compétences transférées à la lumière des nouvelles lois organiques relatives aux Collectivités Territoriales », n ° 125, 2015, p. 212.

²- Ibidem, p.212.

³- Article 83 alinéa 1 er de la loi relative aux communes, article 86 alinéa 1 er de la loi organique relative aux préfetures et aux provinces et article 81 de la loi organique relative aux régions.

⁴- Article 87 alinéa 1er de la loi relative aux communes, article 86 alinéa 1er de la loi organique relative aux préfetures et aux provinces et article 91 alinéa 1er de la loi organique relative aux régions.

⁵- De même que les lois organiques comportent certaines expressions significatives. Il s'agit du domaine des compétences transférées de l'Etat à la commune ou à la région ou des compétences qui sont transférées de l'Etat à la préfeture et à la province dans le domaine de ... 77 alinéa 2 de la loi relative aux communes, article 77 alinéa 5 de la loi organique relative aux préfetures et aux provinces, article 80 alinéa 4 de la loi organique relative aux régions, article 90 alinéa 1 er de la loi relative aux communes, article 89 alinéa 1 er de la loi organique relative aux préfetures et provinces et article 94 alinéa 1 er de la loi organique relative aux régions.

De ce fait, nombreux sont les domaines qui font apparaître une imprécision des compétences (A). De même que la méthode contractuelle est incertaine (B).

A- Les domaines faisant apparaître l'imprécision des compétences

L'ambiguïté de la répartition des compétences concerne particulièrement certains domaines qui sont confiés en même temps aux trois catégories de Collectivités territoriales.

Il s'agit d'une conception très vague de l'intervention dans des domaines imprécis : pour la préfecture ou la province dans le domaine du développement social, l'intersection de la commune et de la préfecture ou de la province dans le domaine de réalisation et d'entretien des ouvrages et des équipements de petite et moyenne hydraulique et la région dans les domaines de la culture de la santé, de l'environnement, de l'enseignement, du sport ...

L'imprécision des compétences apparaît aussi dans la manière dont le législateur les a ventilé entre les compétences propres, les compétences partagées et les compétences transférées de chaque catégorie de Collectivités territoriales. Certains domaines sont qualifiés triplement par le législateur. Le meilleur exemple est celui de l'environnement et de la culture.

Ainsi, certains domaines sont qualifiés doublement par le législateur. L'exemple est celui du sport prévu comme compétence de la région¹ et compétence transférée de l'Etat à la région².

Ce domaine de sport est prévu comme compétence partagée de la commune notamment à travers la création de complexes sportifs, des stades et

¹- Article 91 de la loi organique relative aux régions, précitée, p.34.

²- Article 94 de la loi organique relative aux régions, précitée, p.36.

des terrains de sport, des salles couvertes et des instituts sportifs¹. Il constitue, également, un élément de la liste des compétences partagées de la préfecture ou de la province² et de la région³.

A noter également que le document budgétaire ne permet pas, non plus, une lecture claire des interventions des Collectivités Territoriales en fonction des secteurs et de la nature de chaque collectivité.

Le budget n'est pas établi selon des critères fonctionnels permettant de connaître exactement les dépenses relatives à chaque matière ou domaine d'intervention, de l'aménagement du territoire, de l'environnement, de la culture, du sport, de l'encouragement des investissements ...

L'imprécision des compétences de la région par rapport aux autres Collectivités Territoriales est plus visible. A priori, il y a une opposition entre l'énumération détaillée des affaires régionales qui présente un caractère arbitraire et la préservation de la diversité régionale. Le contenu exact de ce que pourra faire la région dans les domaines cités est difficile à déterminer.

Cette imprécision touche de plein fouet, aussi bien, les compétences partagées **(a)** que les compétences transférées **(b)**.

a- Au niveau des compétences partagées

Le soutien aux entreprises, l'attraction des investissements, la promotion de l'économie sociale, des activités non agricoles dans le monde rural et la préservation des sites archéologiques et leur promotion⁴ sont autant de compétences qui posent problème au niveau local.

¹- Article 87 de la loi organique relative aux communes, précitée, p.34.

²- Article 86 de la loi organique relative aux préfetures et aux provinces. P.36.

³- Article 92 de la loi organique relative aux régions précitée, p.36.

⁴- Article 82 de la loi organique relative aux régions précitée, p.32.

La même remarque critique concerne les compétences partagées. Il est question de l'amélioration de l'attractivité des espaces territoriaux, du développement durable, de l'emploi, de la recherche scientifique appliquée, de la mise à niveau du monde rural, de la mise à niveau social, de la valorisation du patrimoine culturel de la région et de la promotion du tourisme¹.

La répartition des compétences entre la commune et la région se caractérise aussi par l'imbrication et le chevauchement. Il en est, ainsi, de leurs compétences partagées. La commune, comme la région est chargée de la protection de l'environnement en tant que compétence propre aux deux catégories d'entités décentralisées.

b- Au niveau des compétences transférées

La commune et la région sont chargées, dans le cadre de leurs compétences partagées respectives, de la mise à niveau des médinas et l'entretien des monuments historiques ainsi que de l'alimentation en eau potable et en électricité.

Cette dernière compétence propre aux communes est, également, confiée aux préfectures et aux provinces et aux régions dans le cadre des compétences partagées.

Il est à constater l'absence du cadre général devant guider les transferts de compétences et de mettre en place pour chaque transfert, des règles particulières à la matière transférée qui concerne la date des transferts, les moyens ...

Les compétences transférées de l'Etat à la région sont citées de façon très concise puisque la loi organique 111-14 relative aux communes se limite

¹- Article 94 de la loi organique relative aux régions précitée, p.36.

à utiliser un seul mot pour désigner chaque compétence : l'industrie, la culture, le sport, l'énergie, l'eau et l'environnement¹.

Force est de reconnaître que les trois lois organiques n'énoncent que de grands principes généraux et qu'elle vise essentiellement des questions d'ordre techniques.

En effet, après avoir transférer de nombreuses compétences dans de nombreux domaines aux trois niveaux de collectivités, il ne reste plus que des adaptations techniques à opérer.

Malheureusement, il est difficile de proposer une grille de lecture des compétences transférées à chaque niveau de collectivités. Par ailleurs, le législateur a omis de clarifier la sphère de la méthode contractuelle en matière de compétences transférées.

B-L'incertitude liée à la méthode contractuelle

Selon les trois lois organiques, les conseils de la commune, de la préfecture et de la province et de la région délibèrent sur les contrats relatifs à l'exercice des compétences transférées².

La méthode contractuelle annoncée par les lois organiques devrait être encadrée par des dispositions législatives afin d'éviter l'incertitude et l'imprécision qui sont sources de risques, sachant qu'une compétence transférée devienne une compétence propre.

Une autre remarque porte également sur les termes contrat et cadres contractuels utilisés **(a)** qui sont, en dernier ressort, des conventions d'intérêt général **(b)**.

¹- Article 94 de la loi organique relative aux régions précitée, p.36.

²- Article 91 de la loi organique n ° 113-14 relative aux communes précitée, p.36, article 89 de la loi organique n ° 112-14 relative aux préfectures ou provinces précitée, p.34 ; 89 de la loi organique n ° 111-14 relative aux précitée, p.34.

a- Le contrat et le cadre contractuel : Deux notions prêtant à confusion

Les trois lois organiques relatives aux collectivités territoriales ont utilisé les deux notions du contrat et du cadre contractuel pour encadrer les compétences partagées et les compétences transférées. Mais, elles appellent quelques observations critiques :

Le terme contrat est en principe clair pour les juristes. Il s'agit d'un accord de volonté entre les sujets de droit qui donne naissance à une obligation juridique, c'est-à-dire susceptible d'être sanctionnée.

Or, les termes contrat et cadre contractuel utilisés dans le contexte de l'exercice des compétences décentralisées ne semblent pas objectivement correspondre à cette définition.

b- Le contrat et le cadre contractuel : deux conventions d'intérêt général

Le contrat et le cadre contractuel qui sont appelés à organiser les compétences partagées et les compétences transférées peuvent recevoir une écriture juridique du fait qu'ils impliquent deux personnes autonomes qui ont quelque chose à échanger.

Ces contrats sont en réalité des conventions qui permettent, aussi bien, à l'Etat¹ qu'aux Collectivités Territoriales de réaliser des objectifs communs basés sur la notion d'intérêt général.

Devant une telle situation, il est nécessaire de pallier à ces insuffisances pour réussir le principe de subsidiarité.

¹- L'Etat est passé de la posture d'autorité et de tutelle à celle de partenaire.

Paragraphe II : Les moyens de réussite du principe de subsidiarité.

Si certaines compétences ont été clairement attribuées (urbanisme, formation professionnelle, aide sociale), d'autres plutôt sont exercées à la fois par chaque niveau de collectivité territoriale pour ce qui le concerne, mais également par l'Etat.

D'ailleurs, de nombreux dysfonctionnements apparaissent (**A**), ce qui nécessite des moyens de réussite pour parer à cette situation (**B**).

A- Les dysfonctionnements du principe de subsidiarité

La plupart de compétences de la subsidiarité sont partagées et donne lieu à des financements multiples. C'est pourquoi elles sont une source de complexité, vu leur confusion (**b**), de ralentissements administratifs et de nombreux blocages (**a**).

a- Les nombreux blocages relatifs au principe de subsidiarité

Un montage d'un dossier de financement pour un équipement public ou un réseau d'infrastructure d'intérêt régional, provincial, préfectoral ou communal nécessite l'accord de plusieurs personnes morales¹. Des approches différentes, des appartenances politiques opposées, des rivalités locales peuvent, dès lors, bloquer ou retarder la réalisation des projets.

Le résultat de ce système a abouti à un chevauchement de multiples liaisons croisées d'origine et de nature différentes.

¹- Sauf les arrêtés conjoints du Ministre de l'Intérieur et du Ministre de l'Economie et de Finances n° 19-011 du 26 RABII II (3.01.2019) fixant les dépenses des régions et leurs groupements sans ordonnancement, B.O N ° 6745, 14 JOUMADA I 1440 du 21-01-1019, p.158. N° 19-012 du 26 RABII II (3.01.2019) fixant les dépenses des provinces et des préfectures et leurs groupements sans ordonnancement, B.O N ° 6745, 14 JOUMADA I 1440 du 21-01-1019, p.159, n° 19-013 du 26 RABII II (3.01.2019) fixant les dépenses des communes et des Etablissements de Coopération Intercommunale sans ordonnancement, B.O N ° 6745, 14 JOUMADA I 1440 du 21-01-1019, p.160.

En France, le rapport Delafosse¹ propose le bilan des relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales. Il s'attache, plus particulièrement, à clarifier tous les aspects majeurs des transferts réciproques entre administrations centrales et territoriales, à savoir le niveau et l'évolution des flux, la nature des financements transférés et la répartition des fonds entre les bénéficiaires.

Le bilan demeure, cependant, incomplet et l'effort de clarification doit se poursuivre pour espérer déboucher, à terme, sur une évaluation des financements croisés.

En plus d'un suivi des relations financières entre l'Etat et les Collectivités Territoriales visant une base statistique plus homogène, un cadre financier global reste à établir, des concepts à revisiter, des objectifs à partager, une synthèse comme base de responsabilité, des principes à définir, des calendriers à respecter, un dialogue qui reste à établir, un lieu à conforter, une expertise à renforcer et des évaluations permanentes à faire.

Pour l'heure, il est à exprimer une crainte et une certitude : Une crainte que la multiplicité et la complexité de ces transferts constituent des compétences de la tendance à l'accroissement des prélèvements obligatoires. Une certitude : les déséquilibres financiers territoriaux nécessitent d'être corrigés.

La confusion des responsabilités, issue de cette complexification, peut conduire l'Etat à abandonner ses prérogatives. A un moment où la réduction

¹- F. DELAFOSSE, « Relations financières entre l'État et les collectivités locales », Rapport du premier ministre, la Documentation Française, 1995, in Huet Karine, « Les relations de trésorerie entre l'État et les collectivités locales », Annuaire des collectivités locales, Tome 17, 1997, p. 211.

des déficits publics est souvent sa seule stratégie, le requérant est garant de poursuivre le désengagement croissant, y compris la sphère régaliennne de ses pouvoirs dans les domaines de compétences partagées.

En effet, c'est dans le domaine de l'aménagement du territoire que cette situation atteint son paroxysme. À chaque niveau de collectivité territoriale, s'exerce une volonté d'influence politique¹ qui porte sur le développement territorial, à chacun sa zone d'activité, à chacun son technopôle.

Ainsi, apparaît une tendance à la fragmentation du territoire national, une fracture supplémentaire dont notre société se passerait volontiers.

Depuis plusieurs années, l'étendue de la compétence locale fait l'objet de multiples controverses. Pour de nombreux auteurs, cette notion est insaisissable et périmée.

Dans l'ensemble, la doctrine plaide pour une nouvelle distribution législative des compétences entre les Collectivités Territoriales, entre l'Etat et ces collectivités afin d'aboutir à une sorte de spécialisation.

Le concours des Collectivités Territoriales avec l'Etat, à l'administration, à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel, ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie ont donné lieu à une confusion des compétences.

¹- M. BERRIANE, « Dynamiques territoriales et politiques publiques : territoires fonctionnels et territoires officiels », in « Le Maroc au présent, d'une époque à l'autre, une société en mutation », par B. DUPRET, Z. RHANI, A. BOUTALEB et Centre Jacques-Berque, Fondation du Roi Abdul-Aziz Al SAOUD pour les Études Islamiques et les Sciences Humaines, Collection : Description du Maghreb, Année d'édition, 2015, p.33.

Les nouvelles zones de compétences transférées par l'Etat aux Collectivités Territoriales ont préparé les esprits à l'irruption du principe de subsidiarité¹.

La variation du degré de la décentralisation peut résulter de la volonté de chaque entité de renforcer son pouvoir décisionnel ou d'y renoncer relativement, sans que cela soit prévu par la constitution.

Cependant, cet aménagement du rapport dialectique entre la centralisation et la décentralisation² doit s'effectuer dans le respect de celle-ci. Que seul le principe de la subsidiarité serait de nature à assurer cette tâche. Car il permet de concilier entre l'unité et la diversité au sein d'un ordre juridique s'il est garanti par le juge.

Fort intéressant est que le principe de subsidiarité, notamment du fait de sa constitutionnalisation, jouerait un rôle central dans la régularisation des rapports entre l'Etat et la région, et ce, en double tranchant.

Au niveau politique, ce principe constitue un complément au principe de l'unité nationale³, ce qui renvoie à une certaine maturité politique de l'Etat. Au niveau de la répartition des compétences, il permet d'investir telle ou telle

¹- En effet, les compétences données aux futures régions sont étendues selon un processus évolutif et appliquant le principe de subsidiarité, avec un transfert de responsabilités de l'État vers les régions sur une base contractuelle. Selon ce principe, chaque domaine de compétence (eau, énergie, transport) est susceptible d'être partagé entre l'Etat et les Collectivités Territoriales, en fonction des prédispositions de celles-ci à assumer ces compétences. A côté de cela, les Collectivités Territoriales disposeront, dans différents domaines, de compétences propres leur ouvrant, dans le cadre de la loi, un champ de libre initiative à la hauteur de leurs ressources autres que celles accompagnant les compétences transférées par l'Etat. Ces compétences seront régulièrement actualisées et redéfinies en fonction, notamment, de l'évolution des ressources propres et des capacités d'intervention de ces collectivités.

²- J-P. DEROSIER, « La dialectique centralisation/décentralisation : Recherches sur le caractère dynamique du principe de subsidiarité », RIDC, 1-2007, p. 108.

³- T. ZAIR, « Régionalisation avancée : quelle répartition des compétences ? », REMALD, série « Thèmes Actuels », numéro spécial 71, 2011, p. 95.

collectivité d'une compétence résiduelle de droit commun, en cas d'incertitude¹.

Tout en conservant le principe de la compétence spécialisée, la subsidiarité s'élargit dans les domaines de l'identité culturelle et du développement économique, phénomène marquant.

L'apparition des lois organiques relatives aux communes, aux provinces et aux préfectures ainsi que l'étendue de leurs compétences n'a pas, en effet, affecté de façon substantielle les attributions de la région.

Par ailleurs, conformément aux termes de la CCR qui s'est fixée comme objectif d'élaborer un modèle qui puisse être appliqué sur l'ensemble du territoire national, ces compétences seront exercées sur la base du principe de subsidiarité² qui favorise l'autonomie régionale et privilégie la base par rapport au sommet³.

Dés lors, apparait, dans notre système administratif, le principe de subsidiarité qui transforme le principe d'autonomie en simple addition de compétences juridiques réparties au gré des Collectivités Territoriales, puisqu'il vide de sa substance la principe constitutionnel de libre administration au profit d'entités supra - communales ou supra - régionales.

Ce principe fonde la confusion des compétences dont le répartiteur n'est pas le législateur mais l'institution supérieure.

¹- « Liberté locales », AJDA. 1982, p. 354, cité par, J. CHAPUISAT, « La répartition des compétences », AJDA, février 1983, p. 83.

²- H.O. CHAHDI, op.cit. p.15.

³-« Le principe de subsidiarité, apport et implications pour la démocratie, la bonne gouvernance et le développement humain », Colloque de MARRAKECH, 29-31 octobre 2017, publication du Ministère de l'Intérieur, direction de la formation des cadres administratifs et techniques à Rabat, 2017.

b- La confusion des compétences : Source de complexité de la subsidiarité

La répartition des compétences s'effectue suivant le bon vouloir de l'entité décentralisée selon le critère de l'efficacité.

L'administration territoriale établit deux blocs de compétences qui doivent obligatoirement, avec un luxe de détails plus au moins grand, suivant qu'il s'agit de l'aménagement de l'espace et le développement économique, constituent les compétences obligatoires. L'environnement, le logement et le cadre de vie figurent parmi les compétences optionnelles¹.

Il est question à ce niveau d'un vaste champ de confusion de compétences, domaine d'élection du principe de subsidiarité. Pas plus que les communes et les regroupements de communes n'échappent pas au pouvoir de décision suprême de l'institution nationale.

Tel est donc l'Etat, en matière de compétences, de l'organisation administrative de l'Etat, de la clause générale de compétence, aux compétences partagées, puis au principe de subsidiarité.

Notre système subit une lente évolution sous le double effet d'une recherche de plus en plus insistante d'efficacité et d'influence toujours plus grande du droit Français. Se posent, ainsi, en permanence le devenir du principe constitutionnel de libre administration des Collectivités Territoriales, de la place et du rôle de l'Etat.

¹- Ces matières entrent en tout ou partie dans la compétence de l'Union Européenne. Suivant l'article 82 du traité, les aides publiques sont en principe incomparables avec le Marché commun, sous réserve d'une décision communautaire les rendant compatibles. Cela donne un véritable pouvoir de direction de l'Union sur l'Etat intégré et, au-delà, sur la région et les Collectivités Territoriales. Plus encore, les compétences communautaires en matière de cohésion économique et sociale et d'environnement (article 130 du traité) ont communautarisé l'aménagement du territoire national et l'intervention locale qui sont des compétences obligatoires ou optionnelles des regroupements des communes.

Le dernier exemple des directives territoriales d'aménagement est, de ce point de vue, très éclairant. Celles-ci viennent encadrer l'urbanisme décentralisé.

En effet, ces directives peuvent fixer sur certaines parties du territoire les orientations fondamentales de l'Etat en matière d'aménagement et d'équipement entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires.

Elaboré sous la responsabilité de l'Etat et à son initiative, en association avec les Collectivités Territoriales, la loi a créé un rapport de compatibilité des documents inférieurs (schémas directeurs, plans d'occupation des sols ...) avec ces directives.

Saisi par l'opposition qui avançait que ces directives méconnaissaient le principe d'égalité et portent atteinte au principe de l'indivisibilité de l'Etat (la violation du principe de libre administration n'était malheureusement pas évoquée), il faut noter que celles-ci répondaient, à la prise en compte de situations différentes.

En revanche, le principe de libre administration donne l'impression de laisser ce sujet ressortir à la légalité dont les directives d'aménagement ne sont que les instruments de mise en œuvre.

La marche forcée de la décentralisation marocaine et de la régionalisation ne peut que renforcer cette tendance et faire apparaître progressivement les prémises d'une tutelle pesante qui se répercute forcément sur leurs Collectivités Territoriales .

Pour la réussite de la répartition des compétences, des conditions sont à maintenir. C'est très illusionniste de croire qu'il suffit de transférer des compétences aux régions pour renforcer leur pouvoirs propres. D'autres chantiers doivent être ouverts en parallèle. L'objectif demeure de doter les

régions des moyens suffisants et réorganiser leurs relations avec les services de l'Etat.

B-Les moyens de réussite du principe de subsidiarité

L'attribution des moyens appropriés réduit le processus de régionalisation à la simple problématique du transfert des compétences. Encore faut-t- il doter les régions des moyens correspondant aux compétences transférées.

C'est une règle importante puisque le transfert de compétences, sans les moyens leur correspondant, se traduirait par une ingérence étroite des pouvoirs centraux dans les affaires régionales.

Il est capital, à ce titre, d'accorder aux régions un véritable pouvoir fiscal leur permettant de déterminer, aussi bien, les impôts locaux que leurs taux. De même, la réforme a le devoir de doter les Collectivités Territoriales des cadres compétents et formés dans la perspective d'asseoir une plus grande efficacité dans la gestion de leurs propres affaires.

Pour ce faire, une réhabilitation de la déconcentration (a) et une rénovation de la décentralisation permettront, entre autres, de perfectionner le principe de la subsidiarité (b).

a- Une réhabilitation de la déconcentration : Source de succès de la subsidiarité

L'articulation de la déconcentration avec la réussite de la régionalisation est tributaire de la nature des relations Etat et Collectivités Territoriales¹. M. THOEING considère à ce sujet, la simplicité de l'offre de

¹ Rapport du Conseil Economique, Social et Environnemental, précité, p. 20.

dispositifs institutionnels comme une condition de légitimité du pouvoir¹. Ce qui impose un dispositif clair et synchronisé basé sur la collaboration.

Pour agir dans ce sens, il est incontournable d'entamer une réforme en profondeur de la déconcentration administrative².

Il est reconnu que la déconcentration est un moyen adéquat pour la rationalisation du processus de décision³. Comme il a été signalé, le Dahir du 15 février 1977 relatif aux attributions du gouverneur et le décret du 20 octobre 1993 relatif à la déconcentration administrative sont abandonnés au profit d'une charte de déconcentration de 2018.

Opter pour cette nouvelle conception de la déconcentration, c'est au fond réformer toutes les administrations de l'Etat. Le cadre territorial va être convenable à l'implantation des services extérieurs dans la perspective de garantir la meilleure répartition des compétences.

b- Une rénovation de la décentralisation : Source de perfectionnement de la déconcentration

La préconisation d'une réforme de la décentralisation, corollaire d'une déconcentration administrative réussie, nécessite la réunion de plusieurs éléments. Il est question, entre autres, de la mise à l'échelle des entités déconcentrées avec les périmètres renouvelés des régions, de la facilité du transfert des prérogatives de l'Etat aux régions et de la nécessité de mesurer les progrès et l'impact.

¹- J-C. THOEING, « Quelle légitimité pour les nouvelles structures territoriales ? », in J-C. NEMERY, « Quelle administration territoriale pour le 21 siècle en France dans l'Union Européenne », l'Harmattan, Paris, 2001 .P. 91.

²- سعيد حموتي، " الجهوية في المغرب نموذج لإصلاح إدارة اللاتمرکز"، مجلة العلوم السياسية والقانون، العدد 18، المجلد 3، نونبر 2019، ص. 20.

³- H.OUZZANI CHAHDI, « Décentralisation : pour quelle équation ? », in décentralisation et pratique locales du développement, Imprimerie NAJAH EL JADIDA, Casablanca, 1996, p. 48.

Cette réforme trouve, en revanche, son fondement- en France- dans la nécessité de garantir la cohérence de l'action des intervenants au niveau régional (collectivités Locales et services de l'Etat), constituant un passage incontournable afin de mettre un terme à la situation de confusion qui domine aujourd'hui, marquée par l'intervention de diverses collectivités publiques concernant la même compétence¹ .

De même, au sein de la région, les actions de l'Etat et des Collectivités Territoriales peuvent se concurrencer² du fait que les deux niveaux justifient leurs interventions pour défendre l'intérêt général³.

La recherche de plus de clarté exigerait de revoir la relation les représentants de l'Etat, ainsi que la suppression de la tutelle notamment celle de l'opportunité qui a un caractère subjectif⁴.

En somme, la réforme de la décentralisation n'est pas une tâche aisée. Elle est tributaire de la réussite du processus de déconcentration. Par conséquent, celle-ci nécessite beaucoup de courage et du temps d'admettre un changement de conception.

¹- J-M. Pontier, op. cit. p. 44.

²- B. REMOND, op. cit. P. 17.

³- J-M. pontier, op. cit. p. 45.

⁴- M. EL YAAGOUBI, op. cit. p.111.

Chapitre II : Les réformes de l'institution territoriale

Les insuffisances du système local instauré depuis le protectorat jusqu'à 2015, son échec et certains facteurs internes et internationaux ont joué un rôle décisif dans la nécessité d'édifier de véritables Collectivités Territoriales distinctes de l'Etat.

Ces Collectivités bénéficient d'une double garantie : Une garantie d'existence, consacrée par la constitution de 2011, est prévue par ses devancières. Elles ont, de ce fait, un statut constitutionnel contrairement aux autres susceptibles d'être créées éventuellement par la loi¹.

Une garantie constitutionnelle de l'autonomie locale puisque l'article 101 de la constitution de 1992 rénové par l'article 135 de la constitution 2011, enseigne que les Collectivités Territoriales gèrent démocratiquement leurs affaires.

La notion de la gestion démocratique suppose la consécration de l'existence de la collectivité territoriale dans l'ordre juridique. L'existence des collectivités décentralisées implique la réunion de quatre conditions, à savoir, la personnalité juridique, l'existence d'affaires locales propres et des autorités locales élues ayant une certaine autonomie vis-à-vis des autorités centrales.

Le législateur a valorisé la composition, le fonctionnement et les attributions de ces assemblées délibérantes ainsi que celles dévolues tant à leurs présidents qu'au gouverneur.

Dés lors, la constitution garantit à la collectivité territoriale une certaine autonomie politique, puisqu'elle affirme que les Collectivités Territoriales, comme les partis politiques, les organisations syndicales et les chambres professionnelles concourent à l'organisation et à la représentation des

¹ L'article 94 de la constitution 1992 et l'article 135 de la constitution de 2011.

citoyens, sur le plan local dans les institutions de nature administrative et nationale, c'est-à-dire dans le parlement.

Lorsque l'édifice de la collectivité décentralisée tire sa force de sa garantie constitutionnelle, son efficacité, en matière de participation active des citoyens au développement et à l'amélioration de leurs conditions de vie, est tributaire de la légitimité démocratique de ces organes élus.

Cette législation a tenté de remédier aux insuffisances de ses devancières, en dotant les conseils des Collectivités Territoriales d'un pouvoir délibératif lui permettant de prendre les décisions qu'il juge adéquates et veiller à leur mise en application.

Malgré ces réformes introduites dans les Collectivités Territoriales (**section I**), un certain nombre d'obstacles bute sur leur mise en œuvre (**section II**).

Section I : L'apport des lois organiques en matière d'organisation des Collectivités Territoriales

La réforme des lois organiques relatives aux Collectivités Territoriales de 2015 a marqué un tournant majeur dans l'histoire de la décentralisation au Maroc¹.

Le comportement du législateur a pris, avec cette importante avancée, des accents de rupture avec la timidité des précédents textes relatifs à la décentralisation.

Ce chantier de réforme, ainsi inauguré, est resté longtemps avant les réformes qui se sont succédées touchant principalement l'ensemble des aspects de la vie territoriale.

¹ S, PIGNON, S, BRACONNIER, « La régionalisation au Maroc: Un progrès à consolider », l'Economiste, tribune, Edition n° 4914, le 08/12/2016, p.1.

Les collectivités communale, préfectorale, provinciale et régionale ont connu, de leur côté, d'importantes évolutions.

Le discours politique et la doctrine s'accordaient sur le besoin de la révision des chartes des Collectivités Territoriales, en soutenant cette conviction par des motifs de gérer les dysfonctionnements des assemblées et leurs rapports avec la tutelle. Mais, ceux-ci ne peuvent être imputés à la loi, compte tenu des contraintes sociales.

Le législateur a fini par faire sienne la réforme des lois de Collectivités Territoriales, réclamée par le discours de la Commission Consultative de la Régionalisation, exposant davantage les motifs et précisant des objectifs.

Dans le texte de ce document, la commission énonce les limites des lois des Collectivités Territoriales et expose les propositions des réformes possibles. Les auteurs de ce texte se sont attachés à corriger les insuffisances des précédents textes et combler leurs lacunes et leurs silences¹.

En somme, les lois organiques relatives aux Collectivités Territoriales, modèle des lois fondamentales, peuvent être faites pour résister au temps et ne sont profondément amendées qu'à l'occasion des changements importants d'options politiques.

Ces lois organiques ont pour but de concrétiser les dispositions constitutionnelles et dans le souci de favoriser la transparence de la vie publique, le renforcement du statut² de l'élu, la mobilisation de la vie

¹ - الجمعية المغربية لرؤساء مجالس الجماعات، "مساهمة الجمعية المغربية لرؤساء مجالس الجماعات في شأن تعديل القانون التنظيمي رقم 14-113 المتعلق بالجماعات"، شتنبر 2020، ص. 57.

² - La notion de statut peut être appréhendée sous diverses approches. C'est uniquement l'angle juridique qui mérite d'être évoquée. De ce fait, le statut peut être défini comme étant un ensemble de droits et de devoirs et non entendu comme conférant une certaine position ou situation dans la société. Guide rédigé par l'Association des maires de France, « Statut de l'élu(e) local(e) », www.amf.asso.fr, octobre 2015.

publique locale, la précision et la structuration des domaines d'attribution, de compétence des assemblées ainsi que leurs présidents et l'allègement de la tutelle.

Les lois organiques relatives aux Collectivités Territoriales ont réalisé une avancée significative dans les domaines précités et se caractérisent par de singulières évolutions dans plusieurs autres champs locaux.

Il s'agit de rénover l'exercice de la démocratie locale (§ I) et d'adapter les structures à la diversité du territoire (§ II).

Paragraphe I : La rénovation de l'exercice de la démocratie locale

La révision constitutionnelle avait pour but de lever les obstacles constitutionnels à une évolution de la place et du régime des Collectivités Territoriales.

Au Maroc comme en France, le modèle de la libre administration, le principe de l'organisation décentralisée du pays, l'acceptation d'une diversité territoriale du droit et des institutions constituent un retrait de l'Etat, notamment, par l'amorce d'une remise en cause de la politique de décentralisation.

En effet, la promotion du statut de la région en tant que collectivité territoriale, la concession aux régions d'une responsabilité dans la mise en œuvre des politiques communautaires, l'ouverture des institutions locales à la démocratie directe sont autant d'aspects de la réforme territoriale. Mais, les dispositions qui les tardèrent doivent être mises à la portée¹.

¹- G. Marcou, « Un nouveau processus de décentralisation », in décentralisation, Etat et territoire, Cahier Français, N°318, 2003, P.309.

L'histoire administrative et constitutionnelle du pays a considéré que la décentralisation est une notion administrative et que c'est le principe de libre administration qui protège les droits des Collectivités Territoriales¹.

C'est pourtant par une critique des limites des anciennes lois relatives à la décentralisation marocaine et ses dispositions, que la constitution a donné un contenu positif aux Collectivités Territoriales, en introduisant le principe de l'organisation décentralisée du pays. C'est à l'article premier de marquer l'irréversibilité du processus et d'inviter le législateur à le prendre en compte, sans mettre en cause le caractère unitaire de l'Etat².

Néanmoins, il s'avère difficile de dire si le Conseil Constitutionnel s'engagera dans la voie indiquée puisque les dispositions adoptées ne l'y oblige pas, et reste maître de la pondération qu'il opère entre des principes constitutionnels qu'il s'agit de concilier. Cependant, d'autres dispositions de la révision constitutionnelle concrétisent cette intention.

Le préambule de la constitution de 2011 va dans le même sens. Il stipule, en effet, que le Maroc est un : « Etat musulman souverain, attaché à son unité nationale et à son intégrité territoriale, il entend préserver, dans sa plénitude et sa diversité, son identité nationale une et indivisible ».

De leur côté, les lois organiques de 2015 ont introduit certains amendements visant des statuts particuliers dont celui de l'élu (**B**). Chaque collectivité territoriale dispose de ressources financières propres³ et de tous

¹- M. EL YAAGOUBI, « La décentralisation administrative serait-elle une théorie irréaliste? Le cas du Maroc », Revue Juridique et Politique, Indépendance et Coopération, 1997, p.174.

²- Rapport clément, Assemblée Nationale, n ° 376, 18 novembre 2002, p.65.

³- Article 141 de la constitution de 2011, REMALD, « Textes et Documents », N ° 287, 2016, P .31.

les moyens et de toutes les mesures de l'autogestion. La constitutionnalisation de ce principe vise à concrétiser la démocratie territoriale (A).

A- La concrétisation de la démocratie territoriale

L'exercice de la démocratie est précisé par des dispositions constitutionnelles (a), concurrencées par les lois relatives à la gouvernance locale (b).

a- L'ancrage constitutionnel de la démocratie au niveau territorial

Le deuxième alinéa de l'article 140 de la constitution de 2011 précise que : « Les régions et les autres Collectivités Territoriales disposent, dans leurs domaines de compétences respectifs et dans leur ressort territorial, d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs attributions ».

Autrement dit, les Collectivités Territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent être mieux mises en œuvre à leur échelon¹.

Une telle issue est, cependant, peu probable. La mise en œuvre de la décentralisation relève du pouvoir réglementaire et, par définition, elle ne peut porter que sur des compétences de l'Etat.

La vocation n'est pas un droit et n'implique aucun automatisme. En outre, la délégation à des autorités locales nécessiterait une base législative en raison du principe de libre administration.

¹- C'est dans ce cadre que la gestion des Collectivités Territoriales de ces affaires repose sur le principe de libre administration, en vertu duquel la collectivité décentralisée dispose du pouvoir de délibérer de manière démocratique et de pouvoir exécuter leurs délibérations et décisions.

b- La mise en œuvre des lois relatives à la gouvernance locale

Trois domaines dans lesquels le retrait de l'Etat est affiché au profit de la région sont à distinguer, à savoir le développement économique régional, la formation professionnelle et l'aménagement du territoire¹.

Toutefois, l'Etat conserve des leviers importants consistant dans la réglementation des subventions et des principales aides à l'immobilier d'entreprise, la maîtrise des aides accordées nationalement et la possibilité d'intervention au titre de la solidarité nationale.

La volonté initiale de promouvoir la région ne se traduit que partiellement dans la réforme. En effet, la CCR a incité sur son rôle et sa contribution déterminante au développement économique et social du pays à travers la valorisation des potentialités et des ressources propres², constituant un trait distinctif du modèle proposé pour une nouvelle configuration des régions, en tant qu'entité fonctionnelle et institutionnelle vouée à l'œuvre d'un développement intégré³.

L'inscription de la région dans la constitution ne constitue pas en elle-même un changement important. En effet, l'alinéa 4 de l'article 135 de la constitution de 2011 prévoit que : « toute autre collectivité territoriale est créée par la loi », le cas échéant en substitution d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au même alinéa⁴.

Il en résulte, aujourd'hui comme hier, que la région pourrait être remise en cause par la volonté du législateur, ce qui n'est pas le cas pour les communes, pour les provinces et pour les préfetures.

¹- Article 82 de la loi organique 111-14 relative aux régions précitée, p.295.

²- Rapport de Commission Consultative sur la Régionalisation avancée, REMALD, série « Textes et Documents », N °241, 2011, p.33.

³- Rapport de la CCR, op.cit. p.34.

⁴- L'article 135 de la constitution de 2011, précitée, p.36.

Force est de constater, dans cet affaiblissement de la garantie constitutionnelle des Collectivités Territoriales, l'ouverture d'une voie qui permettrait de supprimer un niveau d'administration en fusionnant deux collectivités ou de créer une nouvelle collectivité locale qui intégrait les communes traditionnelles.

Les transferts de compétences prévus ne favorisent pas la région, après le retrait des dispositions relatives au transfert des personnels administratifs et techniques.

En matière d'aides économiques, la loi organique relative à la région affirme fortement sa primauté. Mais, en réalité, vis-à-vis des autres Collectivités Territoriales, le changement est assez modeste, car cette primauté n'est réellement assurée que pour une partie des aides.

Le renforcement de la compétence régionale en matière de formation professionnelle paraît plus significatif, puisque la région exercera, à partir du transfert de certaines conventions, une compétence plénière en ce domaine.

La loi organique 111-14 relative aux régions¹ amorce une extension des compétences des régions en matière sanitaire. Il en est des actions régionales en matière de santé et expérimentation relative au financement des équipements sanitaires, des compétences en matière de formation d'auxiliaires médicaux et de soins².

¹- Les articles 94 et 229 de la loi organique 111-14 relative à la région précitée, respectivement, p.36 et p.68.

²- Le développement humain intégré et durable passe par l'amélioration des fonctions essentielles de santé publique afin d'appréhender les défis et les menaces qui comportent des conséquences lourdes sur le plan économique et humain, ceci implique une refonte du système de santé en reconnaissant aux Collectivités Territoriales le rôle, les droits et les responsabilités qui leur reviennent dans le domaine de santé.

Concernant la concession aux régions d'une responsabilité dans la mise en œuvre des politiques nationales, la loi organique précitée relative à la région comprend des dispositions importantes à cet égard qui consistent à confier aux régions et à d'autres Collectivités Territoriales la fonction d'autorité de gestion, de la politique de cohésion économique et sociale.

Ces fonctions sont en principe exercées par le représentant de l'Etat sur la base de l'article 145 de la constitution précitée qui le charge de la mise en œuvre des politiques nationale et sectorielle concernant le développement économique et social et l'aménagement du territoire¹.

Par ailleurs, l'article 139 de la constitution de 2011² permet aux électeurs de demander par voie de pétition l'inscription à l'ordre du jour d'une assemblée délibérante d'une question de sa compétence, dans les conditions fixées par la loi³.

S'inspirant de son homologue français, l'article 140 de la constitution stipule que les Collectivités Territoriales disposent d'un pouvoir

¹- Cette disposition restreint la compétence du représentant de la région aux politiques nationales qui relèvent de la compétence de l'Etat. Non seulement, cette disposition anticipe sur l'évaluation des résultats, mais elle ouvre la possibilité aux Collectivités Territoriales de mettre en œuvre des politiques communautaires sans intervention de l'Etat dans la mesure où celles-ci concerneraient des questions de leur compétence exclusive.

²- L'article 139 de la constitution de 2011 précitée dispose dans son deuxième alinéa que : « les citoyennes et les citoyens et les associations peuvent exercer le droit de pétition en vue de demander l'inscription à l'ordre du jour du Conseil, d'une question relevant de sa compétence », p.36.

³- En France, dans les conditions qui ont été fixées par la loi organique du 1^{er} août 2003, il permet aussi à l'assemblée délibérante ou à l'exécutif de toute collectivité territoriale de soumettre à la décision des électeurs par référendum, tout projet de délibération ou tout acte de sa compétence. Le texte est adopté si la moitié au moins des électeurs inscrits a pris part au scrutin et s'il recueille la majorité des suffrages exprimés. La création ou la modification d'un statut particulier ou la modification des limites territoriales peuvent donner lieu à la consultation des électeurs. Le projet de loi sur les responsabilités locales abroge, ainsi, les dispositions relatives à la consultation des électeurs au niveau communal (référendum consultatif), (article 90).

réglementaire dans l'exercice de leurs compétences. Il reprend presque mot par mot les termes du Conseil Constitutionnel dans sa décision du 17 janvier 2002 sur la Corse¹.

Cette reconnaissance est inscrite dans les lois organiques de 2015 puisqu'elles disposent que la collectivité territoriale élabore son propre règlement intérieur².

Toute tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre est interdite et inscrite désormais à l'alinéa 1 de l'article 143. Elle est liée à l'identité de nature juridique de toutes les Collectivités Territoriales³.

Mais, le dit article 143 permet à la loi d'autoriser une collectivité territoriale ou un groupement à organiser les modalités de l'action commune de plusieurs Collectivités Territoriales⁴.

De même que le rôle des provinces, des préfetures et des intercommunalités⁵ est renforcé par la réforme de 2015. Celle-ci leur a dessiné un nouvel horizon et contient d'importantes dispositions permettant aux intercommunalités d'assurer la promotion du développement territorial, de combler les déficits en matière d'infrastructures de base et d'investir dans des projets.

¹- Décision n ° 2001 – 454, 17 janvier 2002, considérant 10.

²- Les articles 32, 33, 35 des lois organiques relatives respectivement aux lois N °113-14, N° 112-14, N°111-14.

³- L'expression est disparue des Collectivités Territoriales. Les régions n'ont pas, de ce fait, un statut supérieur à celui des provinces, des préfetures et de la commune.

⁴- Malgré la consécration du rôle prééminent de la région en matière de développement économique envers les autres conseils élus.

⁵ L'intercommunalité désigne l'ensemble des formes et des mécanismes de coopération et de solidarité existant entre les Collectivités Territoriales.

Du point de vue des transferts de compétence, la préfecture et la province seront les mieux servies, même si l'alourdissement des charges qui en résulte leur pose des problèmes budgétaires.

La province et la préfecture a déjà une large compétence en matière d'aide sociale et d'action sociale en vertu de l'article 78 de la loi 112-14 relative aux provinces et aux préfectures¹.

La loi de 2015 décentralise à la province et à la préfecture la gestion et l'attribution sur la mise à niveau du monde rural² dans les domaines des infrastructures et des équipements.

Ces entités pourront aussi prétendre à d'autres compétences transférées, notamment, dans le domaine du développement social et la réalisation et l'entretien des petits et des moyens ouvrages hydrauliques en milieu rural.

Ce qui constitue une innovation essentielle de nature à consolider l'intercommunalité, qui a fait objet de constitutionnalisation³. En effet, lorsque le concours de plusieurs Collectivités Territoriales est nécessaire à la réalisation d'un projet, les collectivités concernées conviennent des modalités de leur coopération⁴.

¹- L'article 78 de la loi organique 112-14 relative aux provinces et aux préfectures dispose clairement que : « la préfecture ou la province est chargée, à l'intérieur de son ressort territorial, des missions de promotion du développement social ».

²- Le développement des zones montagneuses et oasiennes, la contribution à l'alimentation du monde rural en eau potable et en électricité, les programmes de désenclavement du milieu rural, la contribution à la réalisation et à l'entretien des routes provinciales, la mise à niveau sociale dans les domaines de l'éducation, de la santé, du social et du sport. Article 86 de la loi organique 112-14 relative aux provinces et aux préfectures.

³- La loi constitutionnelle dispose clairement qu'une loi organique fixera les dispositions favorisant le développement de l'intercommunalité, ainsi que les mécanismes destinés à assurer l'adaptation de l'organisation territoriale. Article 146 de la constitution 2011.

⁴- Alinéa 3 de l'article 143 de la constitution de 2011, précitée, p.52.

La loi organique 112-14 relative aux provinces et aux préfectures certifie les modalités de transfert, de personnels et de biens suivant la compétence de chaque entité selon une compensation financière. Celle-ci sera fondée sur une évaluation des charges équivalentes, sur la base d'une priorité et selon une attribution d'imposition de toute nature, ainsi que le transfert d'impôt d'Etat¹.

Cette possibilité a pour but de disposer librement de certaines ressources et l'exercice d'un pouvoir fiscal, dans les conditions fixées par la loi et par conséquent, l'objet de garantir les recettes fiscales territoriales présentant pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources².

Ainsi, la constitution a garanti la compensation financière de tout transfert de compétences, ou de toute création ou extension de compétences à la charge des Collectivités Territoriales³.

Toutefois, le simple transfert de pouvoirs et de compétences ne peut être une fin en soi, dans la mesure où les citoyens et la société sont la seule fin des pouvoirs publics, qu'ils soient locaux, nationaux ou étrangers. C'est le bon fonctionnement du système public dans son ensemble qui doit être recherché.

¹- Toutefois, le législateur vise à améliorer la garantie de compensation pour les collectivités locales en prévoyant des conditions différentes pour prendre en compte des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'investissement.

²- La notion de ressources propres incluait les contributions des communes constituant l'établissement de coopération dans le budget, les subventions de l'Etat, les recettes afférentes aux services transférés à l'établissement de coopération, les redevances et les rémunérations pour services rendus, les revenus de la gestion du patrimoine, le produit des emprunts autorisés, les dons et les legs, les recettes diverses. L'article 205 de la loi organique n°113-14 relative aux communes précitée, p. 67.

³- Les régions disposent de ressources financières qui leur sont propres. Il s'agit notamment du produit des impôts et des taxes à caractère régional, des redevances, des amendes et des revenus des biens et des participations. Elles peuvent, aussi, recourir aux emprunts dans des conditions bien définies pour éviter les dérapages qu'ont connus d'autres pays.

La réforme décentralisatrice du Maroc se veut conférer la gestion de la chose locale et d'uniformiser les lois régissant les Collectivités Territoriales dans un code de gestion de ces entités au niveau du contenu, qu'au niveau de la forme.

Dans ce sens, l'élu joue un rôle non moins important au sein de ces Collectivités Territoriales. C'est un acteur qui leur donne vie. Sans lui, la décentralisation en serait restée à l'état d'un simple projet.

B-Le renouveau du rôle de l'élu local

Au sens étymologique du terme, l'élu local dispose de droits qualifiés de politiques, car portant directement sur les affaires locales. Ceux-ci peuvent être individuels¹ ou collectifs².

Dans l'accomplissement de ses fonctions, l'élu local bénéficie de certains droits et est soumis à diverses obligations. Droits et obligations conçus pour lui donner « les moyens de relever le défi de la décentralisation » et assurer des « comportements conformes aux exigences de la démocratie³ ».

L'élu local est appelé à définir une vision claire et partagée pour son territoire, à mobiliser le partenariat, à multiplier les opérations de coopération et à instaurer une administration territoriale performante.

C'est dans ce cadre que le souverain affirme que « Nous constatons aujourd'hui que le dispositif juridique nécessaire à la mise en œuvre de la

¹ Les droits individuels portent notamment sur l'information et l'expression de l'élu local.

² Le Code Général des Collectivités Territoriales Français (CGCT) énumère ces droits collectifs.

³ M. DEBARGE, Rapport au Premier ministre sur le statut de l'élu local, départemental et régional et la limitation du cumul des fonctions et mandats électifs, 22 janvier 1982.

régionalisation avancée est pour l'essentiel adopté et que les élus territoriaux sont déjà à pied d'œuvre pour inscrire dans les faits le processus de la régionalisation avancée (...). Il s'agit, dans l'étape qui s'ouvre, de passer à la vitesse supérieure, celle de la concrétisation effective et efficiente de cette mutation historique¹».

Dés lors, la réhabilitation de l' élu local est marquée par une importante l'imitation **(b)**, même si il est placé au cœur de la réalité territoriale **(a)**.

a- Un élu proche de la réalité territoriale

Faire confiance à un élu local², au plus près de la réalité des territoires, c'est clarifier les compétences et les interventions des départements et des régions et organiser leur complémentarité.

Ce nouvel élu développera à la fois une vision de proximité, du fait de son ancrage territorial et une vision stratégique en raison des missions exercées par la collectivité.

La connaissance de l' élu du mode de fonctionnement des structures des collectivités, de leurs compétences respectives et de leurs modalités juridiques, techniques et financières, lui permettra tout naturellement de favoriser une articulation plus étroite de leurs interventions respectives, afin d'éviter les actions concurrentes ou redondantes sur un même territoire .

¹ Extrait du message de SM le Roi Mohammed VI, aux participants au second forum parlementaire des régions, le 16 novembre 2017.

² Au Maroc, le nombre des conseillers communaux passe de 23.799 à 24.655, c'est dire 856 élus de plus dans les communes, soit une hausse de 3,60% en 2015 par rapport aux élections locales précédentes. M. BARDANE, « 856 élus de plus pour les communes », In aujourd'hui le Maroc, 2015, p.1.

C'est ainsi que la loi organique n° 59-11 relative à l'élection des conseillers territoriaux renforce la démocratie locale et précise le mode de scrutin¹ et le statut des conseillers territoriaux².

De ce fait, la démocratie locale se dévoile à travers des idées fondamentales de démocratie locale qui sont la représentativité de la population, les attributions des assemblées locales et l'attachement au principe unanime dans l'adoption des grandes décisions³.

Cependant, la réhabilitation de l'élu local affiche notablement une limitation.

b- La réhabilitation de l'élu local : Une limitation notable

Comme l'explique certains auteurs, « le ressenti exprimé dans de nombreuses rencontres c'est qu'auparavant, les élus n'avaient qu'un rôle accessoire par rapport aux représentants de l'Etat, dans la mesure où ces derniers avaient l'avantage de la compétence technique mais aussi le pouvoir

¹- Pour les membres des conseils des communes dont le nombre de la population est inférieur ou égal à 35.000 habitants, ils sont élus au scrutin uninominal à la majorité relative à un tour. La dite loi organique institue l'élection au vote public, des délégués des communes au sein des conseils communautaires des établissements publics de coopération intercommunale à budget propre. Pour les candidats au mandat de conseiller municipal et aux fonctions de délégué communautaire figureront sur une seule et même liste, les premiers de la liste ayant vocation à siéger au conseil municipal de leur commune, les suivants de liste ne siégeant qu'au conseil municipal de leur commune. Concernant les communes, les membres des conseils des communes dont le nombre de la population est supérieur à 35.000 habitants et ceux des conseils d'arrondissements sont élus au scrutin de liste à la représentation proportionnelle à un tour suivant la règle du plus fort. Reste sans panachage, ni vote préférentiel.

²- Dahir n° 1-11-173 du 24 HAJA 1423 (21 novembre 2011) portant promulgation de la loi organique n° 59-11 relative à l'élection des membres des conseils des Collectivités Territoriales.

³- M. EL YAAGOUBI, « Réflexions sur la démocratie locale au Maroc », imprimerie EL JADIDA- Rabat, 2007, p. 459.

et le droit de dire non, alors que le seul droit accordé aux élus était se plaindre».

Mieux encore, les élus disposent des compétences, mais n'ont ni les mécanismes, ni les ressources nécessaires pour les exercer.

Le constituant chargé de déterminer d'établir les conditions de l'exercice de la gestion démocratique n'a pas permuté le système français, soit au niveau des structures et de leurs mécanismes, soit concernant la dose d'autonomie attribué à l'entité¹.

En outre, le constituant marocain s'est inspiré de son homologue Français, selon lequel l' élu, est à la fois l'organe délibérant et l'exécutif, qui se prononce sur les préférences politiques et administratives de la collectivité², en l'opposant à la théorie de la séparation du pouvoir.

La modulation de la démocratie locale au Maroc se manifeste dans le degré d'attribution de l'autonomie locale et d'autogestion des affaires locales. Celles-ci regroupent le principe d'adaptabilité³ et de progressivité⁴.

¹- Les institutions territoriales françaises sont adaptées à ce que le système territorial marocain pouvait recevoir, M. EL YAAGOUBI, « Réflexions sur la démocratie locale au Maroc », op.cit., p.461.

²- « Le maire qui est à la fois président du conseil municipal et le chef de son exécutif concentre un pouvoir extrême sur sa personne », J.C. THOENIG, « La décentralisation dix ans après », in « La décentralisation », ouvrage collectif, collection pouvoir, n° 60, Presse Universitaire de France, 1992, p. 11.

³- Ce principe constitue l'obligation pour l'administration d'adapter ces prestations aux exigences de modernité des structures et des lois ainsi qu'aux exigences internationales de démocratie. Ce principe d'adaptation peut être situé dans le temps au niveau institutionnel.

⁴- La progressivité est l'un des traits de l'évolution de l'autonomie locale, guidée par une démarche volontariste utilisant une méthode progressive révélatrice de l'orientation vers la consolidation de l'Etat de droit. La progressivité est plus bénéfique que l'expérience de décentralisation qui demande beaucoup de temps et de patience et ne peut se réaliser que par les textes, mais exige une application lente et progressive. C'est dire que la décadence de l'autonomie locale dépend de l'aptitude du cadre humain qui doit être tenu de comprendre et à utiliser les possibilités qu'elle offre dans les réformes législatives.

De plus, les réformes de 2015 ont opté pour un découpage homogène et équilibré s'adaptant à tous les trois niveaux territoriaux.

Paragraphe II : L'adaptation des structures à la diversité des territoires

Le découpage administratif s'est affiné dès l'indépendance à nos jours allant de la région, de la province et de la préfecture (**A**) à la commune (**B**).

A- Le découpage régional préfectoral et provincial

Le découpage administratif marocain s'est effectué sur les plans, régional (**b**), préfectoral et provincial (**a**).

a- Le découpage préfectoral et provincial

Les provinces et les préfectures cristallisent le cadre territorial adéquat pour le rapprochement de l'administration des citoyens et pour l'intervention des autres partenaires vu le rôle qui leurs sont attribués et renforcés par la réforme de 2015.

En effet, l'article 78 de la loi organique 112-14 relative aux provinces et préfectures stipule que : «La préfecture ou la province est chargée, à l'intérieur de son ressort territorial, des missions de promotion du développement social, notamment en milieu rural de même que dans les espaces urbains»¹.

De plus, cette entité, dont les affaires sont gérées démocratiquement, constitue une étape importante dans la marche de décentralisation que l'Etat a engagé en tant que mode démocratique et moderne de gestion des affaires publiques locales.

¹- L'article 78 de la loi organique relative aux préfectures et aux provinces, Dahir n°1-15-84 du 20 Ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n°112-14 relative aux préfectures et aux provinces, B.O n° 6440 du 09 JOURNADA I 1437 (18 février 2016), p.34.

C'est ainsi que le nombre de préfectures et de provinces est passé de 71 unités 26 préfectures et 45 provinces, en 1999, à 75 unités 13 préfectures et 62 provinces en 2015¹.

Le but recherché par l'institution des préfectures est d'englober les grandes agglomérations urbaines dans le but de les doter d'une organisation administrative adéquate.

En ce qui concerne le principe, en tant que niveau intermédiaire entre le pouvoir central et les unités territoriales, les préfectures et les provinces constituent la base administrative qui se caractérise par la prédominance rurale.

Cette politique, qui s'est fixée comme objectif la création des nouvelles provinces, a un impact positif sur les domaines relatifs à l'amélioration du niveau des équipements de base et le rehaussement du niveau des prestations de services offertes aux habitants visant l'amélioration de leur niveau de vie et de leur stabilisation².

Désormais, la province et la préfecture sont un échelon important dans l'encadrement administratif général³. L'existence de ces entités territoriales⁴ est justifiée par les dimensions du territoire, la dispersion de la population, le nombre et la complexité des tâches administrations.

¹- Décret n° 2-15-40 du 1^{er} JOUMADA I 1436 (20 février 2015), fixant le nombre des régions, leurs dénominations, leurs chefs lieux ainsi que les préfectures et les provinces qui les composent, B.O N° 6340 du 5 mars 2015, p.1008.

²- المصطفى القرشي، "القانون التنظيمي للعمليات والأقاليم مستجدات محدودة وافاق مبهمة"، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، العدد الرابع، 2016، ص.244.

³- اشرفي عبد العزيز، "الولاية والعمال والحكومة الترابية على ضوء مقتضيات الدستور الجديد"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 109-110، مارس يونيو، 2013، ص. 101.

⁴- Ces collectivités, leurs noms, leurs nombres, leurs limites territoriales et leur chef lieu comme leur création et leur suppression relèvent d'un décret. L'article 5 du Dahir n°1-13-74 du Ramadan 1434 (27 juillet 2013) portant promulgation de la loi n°131-12 relative aux principes de délimitation des ressorts territoriaux des Collectivités Territoriales, p. 86.

De plus, la croissance urbaine a fait émerger de nombreuses agglomérations dont l'importance et la nature des problèmes justifiaient qu'ils soient traités globalement.

b- Le découpage régional

Concernant le découpage régional¹, des critères ont été adoptés, tel est le cas de l'efficacité², de l'efficience³, de l'accumulation de l'existant⁴,

¹- Discours Royal du 3 janvier 2010, sa Majesté le Roi a évoqué des régions viables, alliant cohérence et stabilité qui soient constituées sur la base des critères les plus pertinents.

²- Le principe de l'efficacité concerne la question de la taille (superficie, population) et donc du nombre de régions à mettre en place. Plus qu'une simple question géographique, le gabarit régional est davantage une question de dimension éminemment politique et, par bien des aspects, économique. En cherchant à renforcer la participation démocratique à l'action du développement économique intégré, à améliorer le fonctionnement de l'Etat et à ériger la région en un échelon d'intermédiation entre ce dernier et les Collectivités Territoriales, il a paru évident de s'orienter vers un nombre plus limité de régions. Chacune de celles-ci doit avoir une taille suffisante pour pouvoir recevoir une prééminence par rapport aux autres collectivités locales, en termes de compétences de planification, de coordination et d'animation à l'échelle régionale. De ce fait, la quasi - totalité des tendances politiques et tous les autres acteurs consultés partagent cette même option de réduction du nombre des régions. Par ailleurs, la compétition économique internationale, dans laquelle s'est inscrit le Royaume, exige de ne pas disposer ses avantages comparatifs sur un grand nombre de régions. Les retombées positives attendues des grands chantiers structurants et des actions engagées ou projetées pour atténuer les déficits des zones pauvres dépendront de l'ancrage efficient à des entités motrices de la croissance et ayant vocation à structurer de grands ensembles régionaux.

³- P-C. PUPION, « Le management public des Collectivités Territoriales et des ONG face à de nouveaux défis », Edition AIRMAP, 2017, p.6.

⁴- Le découpage régional s'est appuyé sur le maillage administratif provincial actuel afin de construire sur l'existant et de profiter de la longue tradition de décentralisation administrative du Royaume. Celui-ci se base sur le regroupement d'ensemble pertinents à base provincial, se conformant ainsi à la triple exigence de la continuité, de la contiguïté et de l'intégralité des entités administratives.

d'accessibilité¹, de la cohérence, de la fonctionnalité², de la proximité³, de la proportionnalité et de l'équilibre⁴...

¹- La notion d'accessibilité traduit la distance kilométrique entre deux entités (200 à 250 km) et la durée du trajet (deux à trois heures) et le coût du déplacement, sauf lorsque la disposition du terrain ou la faiblesse des densités de populations ne le permettent pas. La notion de proximité renvoie à une distance relationnelle, la région devant être un lieu d'identification et d'implication des acteurs locaux où les citoyens partagent un minimum de repères communs et perçoivent, globalement, un tel espace régional comme pertinent.

²- Le découpage est modulé suivant les deux règles de la fonctionnalité et de l'homogénéité pour prendre en charge la forte distinction qui caractérise le territoire national entre deux grands domaines, aux plans géographique, économique et géographique. Ces deux domaines sont partagés par une ligne allant de sidi Ifni à Taza, en s'appuyant sur les diverses chaînes montagneuses de l'atlas au Rif oriental, vers le Sud d'Oujda. Il s'agit, d'une part, du domaine atlantique, méditerranéen et intermédiaire, qui abrite 87% de la population et, d'autre part, du domaine semi-désertique à saharien (au sud, sud-Est) qui compte seulement 13 %. La problématique de la régionalisation se pose en des termes différents dans chacune des deux domaines en question.

³- La notion de proximité, en tant que modalité synthétique incluant diverses composantes de la définition d'un espace régional touchant à l'histoire, à l'économie, à la culture, au cadre physique, doit être relativisée. Outre les considérations principales développées plus haut, il y a lieu de noter, à titre d'exemple, que l'analyse des espaces de conjugalité (es mariages) à l'échelle de tout le territoire national, à partir d'un sondage, révèle une forte dynamique de brassages qui corrobore le très haut degré d'intégration nationale. Les différenciations socio- historiques, réelles ou présumées, qui auraient pu influencer le découpage des espaces, ne sont que peu ou pas du tout prégnantes en termes de relations territoriales, même la coupure relative instaurée par la colonisation entre zones Français et espagnole ne produit plus d'effet spatial. Le principe de proximité relationnel implique, non pas l'enfermement dans des perceptions ou des croyances subjectives, mais la prise en compte des espaces où s'activent des dynamiques réelles de relations et d'interactions actuelles et effectives entre les populations concernées.

⁴- Deux autres règles de la proportionnalité et de l'équilibre. Leur importance provient du fait qu'elles questionnent la pertinence et la validité d'une préoccupation fréquente. Dans les Etats unitaires, cette préoccupation s'applique directement et plus particulièrement aux modalités de la gouvernance des grandes métropoles dans le découpage (dont, pour le Maroc, celles de Casablanca et Rabat-salé au premier chef). Or, les villes capitales ont toujours tendance, par la concentration de ressources, de services et d'activités de haut niveau, à se tailler des aires de rayonnement et de commandement très étendues. Par conséquent, la logique de la régionalisation avancée est de prendre en charge cette réalité incontournable, par la formation de région d'interaction qui ne peut se confiner aux limites de la grande ville.

Ce nouveau découpage comprend 12 régions qui constituent de véritables sous-ensembles de la nation¹ et dotées de pouvoirs et des espaces de gestion autonomes².

Le découpage régional est généralement perçu comme très sensible et constitue une facette des plus visibles, focalisant les intérêts, les attentes et les commentaires.

Ce découpage régional n'est pas en soi l'enjeu premier, mais un volet subséquent dont le socle est déterminé par le contenu institutionnel qui est la démocratisation poussée et par la pertinence fonctionnelle d'une régionalisation au service du développement économique, social et culturel intégré.

La diversité des milieux naturels, des genres de vie, du peuplement, des patrimoines culturels et linguistiques et les vicissitudes historiques du degré d'encadrement des territoires constituent, pour le Maroc, une richesse qui n'est, toutefois, pas doublée d'une tradition régionale contraignante ni, encore moins, de régionalisme politique.

Le Royaume est caractérisé par le fait qu'il est doté d'une structure territoriale unifiée et d'un haut niveau d'intégration sous la légalité d'une monarchie en symbiose avec les populations. Dans ce cas d'espèce, les critères académiques de définition des régions ne sauraient être mécaniquement transposés³.

¹- Deux grands types de régions bien délimitées (abstraction faite des régions sahariennes méridionales) sont à distinguer : Les régions définies à partir de grands pôles ou même pôles urbains rayonnant sur des espaces de croissance économique. Et les régions non-polarisées, qui couvrent les montagnes atlantiques ainsi que les zones des steppes et des déserts plus au moins oasiens nécessitant un appui fort en termes de solidarité nationale.

²- Le nombre actuel des régions se trouve réduit de 25 %.

³- La région institutionnelle et fonctionnelle correspond à une entité déterminée par la logique fondatrice de régionalisation avancée, en tant que chantier à travers lequel l'Etat unitaire et souverain entend moderniser ses structures et adopter de nouveaux modes de gouvernance dans des cadres administratifs et géographiques propices à l'éclosion et au succès des initiatives de développement.

Les régions à mettre en place sont des bassins de déploiement de l'option démocratique et des espaces idoines pour la conduite des politiques de développement, avec la participation effective des populations et de leurs élus à l'élaboration et à la mise en œuvre de ces politiques.

En conséquence, les régions doivent permettre au pays de faire face aux multiples enjeux présents et futurs¹, dans un contexte de compétition et d'ouverture continue à l'international. Cela étant dit, qu'en est-il du découpage communal ?

B-Le découpage communal

Le Maroc a opté, pour renforcer le rôle des communes, en matière de coopération intercommunale, par voie de création des Etablissements de Coopération Intercommunale (ECI) où le législateur a réservé, à cet effet, un chapitre entier².

Plusieurs mesures permanentes, distinctes du dispositif temporaire d'achèvement et de rationalisation de la carte intercommunale³, visent à approfondir l'intercommunalité (a), même si elle bute sur un certain nombre d'obstacles, ce qui nécessite des défis à relever (b).

a- L'Etablissement de Coopération Intercommunale et de groupements de Collectivités Territoriales : Une nouveauté communale

Afin de clarifier la législation actuelle, le titre IV de la loi organique 113-14 relative aux communes définit précisément les contours de la notion

¹- Population croissante, urbanisation galopante, création des opportunités d'emploi, rattrapages des retards d'équipement et gestion économe des ressources.

²- Le chapitre III, les articles 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139 et 140 englobent toutes les règles de création et d'organisation et de fonctionnement des ECI.

³- Il existe environ une trentaine d'Etablissements de Coopération Intercommunale, Ministère de l'Intérieur-DGCT / DIL, Service de police administrative, 31/12/2017.

d'Etablissement de Coopération Intercommunale¹ et de groupements de Collectivités Territoriales.

Dans ce sens, l'article 130 de la dite loi organique 113-14 prévoit explicitement que toute compétence relevant d'un ECI peut faire l'objet du transfert à des sociétés de développement local.

En conséquence, la loi 113-14 sus-indiquée favorise cette forme de partenariat entre les communes et les préfectures et les provinces et affirme les dispositions de la constitution² en matière des mécanismes d'adaptation de l'organisation territoriale³.

En effet, les communes peuvent transférer à la préfecture ou à la province l'exercice d'une ou de plusieurs compétences qui leur sont dévolues⁴ dans un cadre contractuel⁵.

¹- Contrairement au Maroc, la Suisse utilise trois mécanismes principaux pour promouvoir la coopération entre régions, à savoir les conférences cantonales, les concordats (accords) inter-cantonaux et la coopération transfrontalière. Le Japon, quant à lui, développe actuellement un nouveau type de contrat pour inciter la coopération entre municipalités. Ce sont les accords de partenariats. OCDE, Boite à outils pour la mise en œuvre de la Recommandation de l'OCDE sur l'investissement public efficace entre niveaux de gouvernement, 2015.

²- L'alinéa 9 de l'article 146 prévoit qu'une loi organique fixera les dispositions favorisant le développement de l'intercommunalité, ainsi que les mécanismes destinés à assurer l'adaptation de l'organisation territoriale dans ce sens.

³- Même en France, ces instances sont dénommées Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Elles sont de plus grandes tailles, tant en nombre d'habitants que de communes membres qu'avant 2015 et couvrent la totalité du territoire.

⁴- L'article 84 de la loi 113-14 ajoute à ce titre « qu'à la demande de la ou des communes le souhaitant, de celle de l'Etat, qui consacre à cet effet des incitations matérielles dans le cadre de la mutualisation entre les communes, ou à l'initiative de la préfecture ou de la province concernée. Les compétences conférées par la loi aux communes ne sont exercées par le conseil de la préfecture ou de la province qu'après délibération des conseils des communes concernées et leur approbation. Les conditions et les modalités de cet exercice sont fixées dans un cadre contractuel ».

⁵- Contrairement à la législation française, la loi organique marocaine ne permet pas aux provinces et aux préfectures la création des Etablissements de Coopération Intercommunale.

L'objectif sera de faciliter cette forme de solidarité en simplifiant les règles de manière pérenne, le regroupement et la rationalisation des structures de coopération intercommunale.

Dans ce sens, l'article 139 de la loi organique 113-14 relative aux communes permet de rehausser des communes¹ sans avoir nécessairement recours à une lourde procédure de dissolution.

L'alinéa 1 de l'article 140 de la loi organique précitée élargit les cas de dissolution de plein droit des ECI². « Cette dissolution est dorénavant prévue après l'écoulement d'une année au moins depuis sa constitution sans qu'il ait exercé aucune des activités pour lesquelles il a été constitué... ».

Alors que l'article 138 de la même loi organique clarifie les règles s'appliquant à l'ECI. Il en est : « des dispositions de la loi organique 113-14 et des textes législatifs et réglementaires relatifs au statut de l'élu, au contrôle des actes des communes et au régime de réunion de ses conseils et ses délibérations ainsi que les règles financières et comptables applicables aux communes...³ ».

¹- L'article 139 de la loi 113-14 dispose que : « Dans la limite des compétences qui lui sont conférées, l'établissement de coopération intercommunale est subrogé aux communes qui le constituent dans leurs droits et leurs obligations relatifs aux conventions et aux contrats conclus par lesdites communes avant la constitution de l'établissement ou l'adhésion d'une autre commune à celui-ci, de même que dans l'administration des services publics communaux dont la gestion est conférée à une personne de droit public ou privé ».

²- L'article 140 de la loi 113-14 ajoute d'autres conditions de dissolution des ECI « L'Établissement de Coopération Intercommunale est dissous dans les cas suivants : soit suite à un commun accord entre les différents conseils des communes constituant l'établissement, soit sur demande motivée de la majorité des conseils des communes formant l'établissement ».

³- L'article 138 de la loi organique 113-14 relative aux communes précitée, p. 52.

Les lois organiques visent, aussi, un approfondissement de l'intercommunalité, puisque actuellement, le président de l'ECI exerce les compétences du président du conseil de la commune¹.

b- L'intercommunalité : Des défis à relever

Malgré les avantages de l'intercommunalité en termes de promotion du développement économique et social, de rationalisation, de préservation des ressources et d'ancrage de la solidarité, cette formule de coopération décentralisée intercommunale ne profite pas encore de son potentiel transformateur.

L'intercommunalité enregistre une lente évolution en termes qualitative et quantitative (124 groupements de communes de 856 communes, dont 114 urbaines et 742 rurales)².

Ce processus est lié à des obstacles pratiques et institutionnels : d'une part, le besoin de l'intercommunalité ne figure pas dans les priorités des communes³.

D'autre part, les domaines de l'intercommunalité échappent aux communes⁴, qui relèvent d'autres Etablissements Etatiques. De même que les rôles des walis et des gouverneurs dans la promotion de l'intercommunalité sont limités⁵.

¹- L'article 136 de la loi organique 113-14 relative aux communes, précitée, p. 52.

²- A. OURZIK, « Rapport sur l'intercommunalité au Maroc », Séminaire Marocco-Français de la coopération décentralisée, 12/04/2013.

³- Le manque de sensibilisation sur l'intérêt de ce type de coopération ou par refus d'associations entre les communes riches et démunies, refus de céder les attributions notamment dans le cas de groupement d'agglomération.

⁴- Tels que l'électrification rurale, l'eau potable et le réseau routier.

⁵- الجمعية المغربية لرؤساء مجالس الجماعات، مرجع سابق، ص. 57.

Par ailleurs, faute de spécialité ou d'expérience juridique, les élus locaux méconnaissent les mécanismes de cette intercommunalité à cause de leurs profils diversifiés¹.

Sur le plan pratique, les Etablissements de Coopération Intercommunale posent le problème de l'autonomie financière, dans la mesure où ils ouvrent à peine les dépenses de fonctionnement relatives au personnel, administration, fourniture, loyer....

Dans le même ordre d'idée, le découpage communal constitue une contrainte essentielle de cette autonomie. Celui-ci est basé sur des critères purement politiques, qu'ils soient tribales ou ethniques, sans faire référence à des critères économiques et de développement².

De même que le législateur n'exige pas un niveau minimal d'instruction pour les élus. Généralement, leur choix se fait sur la base des critères personnels, contrairement aux élus français, qui avant d'entamer leurs fonctions, ils reçoivent une formation obligatoire³.

Pour combler ces lacunes, une série de mesures peuvent être prise en considération, entre autres, l'engagement d'action de communication en faveur des élus sur l'intérêt de l'intercommunalité, la dotation des gouverneurs d'outils juridiques pour l'institutionnalisation de l'intercommunalité...

Certes, malgré l'importance de ces mesures, la réforme décentralisatrice se heurte à un certain nombre d'obstacles.

¹- Dans ce sens, le Ministère de l'Intérieur a mis en place des schémas directeurs de formation. Article 82 de la loi organique n°111-14 relative aux régions, précitée, p. 32.

²- S. BOUJROUF, F. GIRAUT, « Des territoires qui s'ignorent ? Dichotomie entre territoires administratifs et espaces de mobilisation au Maroc », Montagnes Méditerranéennes, n°12, 2000, p.64.

³- « Statut de l'élu(e) local(e) », Document de l'Association des Maires de France, juin 2020, p.31.

Section II : Les obstacles de mise en œuvre de la réforme décentralisatrice

La politique de régionalisation s'est assignée, dès le départ, un objectif principal, celui de mettre un terme, ou tout au moins, d'atténuer les inégalités constatées entre les différentes parties du Royaume¹.

A ce niveau, une distinction peut être faite entre les obstacles d'ordre politique (§ I) et fonctionnel (§ II).

Paragraphe I : Les obstacles d'ordre politique

En matière de démocratie régionale, les affaires de la région sont gérées par un conseil élu démocratiquement selon une élection au suffrage universel direct.

Mais, les institutions représentatives sont largement vidées de leurs sens, qui sont ruinées de leur légitimité au profit d'une personnalisation du pouvoir constituant une consternante régression.

D'autres limites pèsent négativement sur les niveaux régional, préfectoral et provincial. Lesquelles se traduisent par des élections locales incompétentes (A) et des contraintes de la déconcentration (B).

A- Des élections locales incompétentes

L'élection demeure le fondement du pouvoir local. Elle constitue la source de légitimité et demeure un élément fondamental pour les Collectivités Territoriales appelées à gérer les affaires locales par leurs conseils.

¹- Sur les politiques régionales intervenues depuis 1969, S.CHRAÏBI, « Développement spatial et politique de régionalisation : le cas du Maroc », Thèse pour le Doctorat d'Etat en droit, faculté de droit de Casablanca, 1993, p. 18, R. El GHAZOUANI, « politique de développement : implication pour l'administration politique », conférence annuelle de L'AIEIA, pub, de L'I. I. S.A, Bruxelles, 1989, p. 18.

Cette élection permet la naissance d'un véritable pouvoir local et renforce la prééminence de la situation juridique des assemblées élues au niveau des autorités décentralisées.

Les modalités des élections sont diverses vu le recours aux différents modes de suffrages, lesquels affichent de nombreuses insuffisances, que ce soit, au niveau communal **(a)** et régional **(b)**.

a- Des modes de scrutin : Une insuffisance en matière de démocratie locale

Les lois régissant les Collectivités Territoriales souffrent d'une certaine reproduction des lois françaises¹. Toutefois, ce mimétisme plus ou moins exagéré ne touche pas aux modes de scrutin.

Les dernières élections organisées au Maroc amènent quelques remarques : D'une part, le nombre des élus locaux a évolué, ainsi que la part des conseillers communaux.

Le mode de désignation des membres des collectivités communales interpelle les partis politiques sur son efficacité au lieu de continuer à attribuer l'épreuve de la démocratie locale au découpage électoral qui fait souvent débat à la veille de chaque élection.

Cependant, c'est surtout l'élection régionale, malgré l'adoption du suffrage universel direct, qui a suscité problème.

¹ En France, pays qui fait l'exception dans le paysage Européen en raison de l'émiettement communal, il est à noter une tendance à la généralisation du scrutin de liste. Malgré un nombre très élevé de communes, le seuil, à partir duquel le scrutin de liste, est adopté est souvent revu à la baisse pour renforcer le pouvoir des assemblées communales.

b- L'élection régionale face aux lacunes du suffrage universel direct

L'adoption du suffrage universel direct pour les conseils régionaux ne date pas d'aujourd'hui. Elle a déjà été revendiquée auparavant, notamment après l'élection de la région au rang des Collectivités Territoriales.

Pour donner plus de légitimité à la région, la réforme constitutionnelle de 2011 et sur proposition de la CCR, a adopté le suffrage universel direct et met fin à la composition hybride des assemblées régionales.

Depuis l'adoption du nouveau code électoral, en vertu de l'article 103 de la loi 59-11¹, les sièges de ces assemblées ont été entièrement réservés aux représentants des communes dans le ressort de la préfecture ou de la province.

Cette transposition du mode de représentation indirect à l'échelon régional, malgré son inefficacité prouvée au niveau préfectoral et provincial et la diversité des collèges électoraux, ne peuvent qu'interpeller sur la légitimité des décisions des conseils régionaux malgré une marge de liberté dont jouissent ces derniers par rapport aux assemblées préfectorales et provinciales vis-à-vis des autorités de tutelle.

Outre les inconvénients du suffrage indirect, le mode de désignation des membres des assemblées régionales conduit à une fragmentation de leurs décisions. D'où la remise en cause de la démocratie locale.

¹- Dahir n° 1-11-173 du 24 HIJA 1432 (21 novembre 2011) portant promulgation de la loi organique n° 59-11 relative à l'élection des membres des conseils des Collectivités Territoriales, précité, p. 2440.

Les élections du 4 septembre 2015 ont marqué un tournant historique en matière de scrutin régional, puisque les membres des assemblées régionales sont élus de manière directe¹ pour la première fois.

L'introduction de ce nouveau mode de suffrage devrait annoncer une nouvelle étape en matière de régionalisation et pourrait marquer une rupture avec l'atonie de l'espace régional et la modestie des résultats de cette décentralisation régionale.

Mais, c'est plutôt l'échelon intermédiaire, constituant les provinces et les préfectures, qui souffre de multiples contraintes, plus particulièrement au niveau de la déconcentration administrative.

B-Les contraintes de la déconcentration administrative

La contrainte majeure de la déconcentration réside dans le mal de la centralisation excessive dont souffre l'administration marocaine.

Une autre difficulté de déconcentration réside dans l'article 145 de la constitution de 2011 qui fait du gouverneur le responsable de la coordination des services déconcentrés des administrations centrales², et par là les réticences des autorités centrales.

En effet, les dispositions constitutionnelles de 2011 ne font qu'une reproduction de celle de 1996. Celle-ci attribue aux walis et aux gouverneurs la gestion des services locaux des administrations centrales.

¹ - M. El OUALI note que la plupart des pays qui ont choisi la régionalisation l'ont adopté. Il note également que 86% des assemblées régionales étaient élues au suffrage universel direct en 1999 contre seulement un tiers des régions en 1970 » : « Quel modèle de régionalisation pour le Maroc ? », in A. BOUACHIK, F. ROUVILLOIS, « Vers un modèle marocain de régionalisation », SAINT-PROT, 2010, p. 115.

²- L'alinéa 4 de l'article 145 de la constitution de 2011 stipule que « ... Sous l'autorité des ministres concernés, les walis, et les gouverneurs coordonnent les activités des services déconcentrés de l'administration centrale et veillent à leur bon fonctionnement ».

En outre, cette disposition favorise beaucoup plus la conception d'une politique de déconcentration horizontale entre les mains des walis et des gouverneurs¹ qu'une déconcentration verticale par départements ministériels. Même si la charte de déconcentration dispose que la gestion des services déconcentrés sera entre les mains des services publics territoriaux, mais toujours sous le contrôle du représentant du pouvoir central.

Les ministres ne peuvent, dans ce cas, donner délégation aux walis et aux gouverneurs. Néanmoins, ils veillent au bon fonctionnement des ces services, ce qui représente aux yeux de certaines autorités gouvernementales une sorte de marginalisation de leurs services déconcentrés et, par voie de conséquence, une manière de s'immiscer dans leurs propres affaires.

A ces phénomènes s'ajoute un certain nombre d'obstacles relatifs à la déconcentration(a), qui sont d'ordre psychologique, technique et juridique. L'élection constitue, pour sa part, une atteinte non moins importante à la démocratie provinciale et préfectorale (b).

a- Les obstacles relatifs à la déconcentration administrative

Du point de vue psychologique, toute politique de déconcentration se heurte à la méfiance de l'administration elle-même qui reste jalouse de ses attributions. Les recherches effectuées, dans ce domaine, montrent qu'aucune action sérieuse ne peut être entreprise, à ce sujet, si sa nécessité n'est pas admise par l'administration centrale.

En sens inverse, au niveau des services extérieurs, certains fonctionnaires territoriaux peuvent estimer que les mesures de déconcentration constituent pour eux une condamnation à exercer des

¹- Rapport du Conseil Economique, Social et Environnemental, 2016, précité, p. 40.

responsabilités, dont ils auront à supporter les conséquences, alors qu'il est beaucoup plus confortable de s'abriter derrière le parapluie de la capitale¹.

De mêmes que des obstacles apparaissent, notamment, au niveau des opérations d'équipement qui sont généralement fort complexes.

Ces opérations font intervenir des services très différents à tous les stades de leur réalisation. L'appareil de décision devient tellement lourd si la déconcentration n'est pas globale et n'est pas menée simultanément pour toutes les phases de la procédure et pour toutes les attributions².

Juridiques, par ailleurs des obstacles résultent de la nature de certains actes. Il a été démontré, à ce sujet, que certains actes à caractère interministériel risquent de bloquer la déconcentration.

De même que le droit de la fonction publique ne permet pas d'utiliser, pour le recrutement de ce personnel, des concours à caractère local ou régional.

Au Maroc, les opérations de déconcentration se font, en général, de manière isolée sans prendre en conséquence les implications logiques et les suites de ces opérations³.

D'ailleurs, les amendements adoptés, depuis la constitution jusqu'à la charte de déconcentration opte pour concrétiser le rôle de la région et sa prééminence.

¹- J. Walis, « Pour une politique de déconcentration », Recueil, d'études en hommage à C. EISENMANN, Paris, éd Cujas, 1997, p. 178.

²- M. AUFFRET, E. Herve, Y. MENY, « La décentralisation », Paris, A. Colin, 1971, p.35.

³- H. OUAZZANI CHAHDI, « Déconcentration et décentralisation : pour quelle équation ? », in série : Actes des Colloques et Séminaires n °1, Université HASSAN II, 1996, p.48.

A noter que le succès de la régionalisation avancée ne dépend pas uniquement des textes, il est tributaire des moyens mis à la disposition des nouveaux conseils régionaux et également d'une bonne politique de déconcentration qui doit aller de paire avec la décentralisation¹.

b- Le suffrage indirect : Une atteinte à la démocratie provinciale et préfectorale

Le suffrage indirect est maintenu pour les conseils préfectoraux et provinciaux. La loi suprême ne fait que consacrer la désignation indirecte des membres de ces conseils.

Pour une raison de défiance et par inquiétude de la naissance d'un localisme trop poussé², le législateur avait institué le suffrage indirect³ pour l'élection des conseillers au niveau préfectoral et provincial.

Ce mode de scrutin n'a rien à voir avec une désignation des représentants des citoyens de manière directe. Ceux-ci se trouvent, ainsi, dans l'incapacité de peser sur les décisions de ces collectivités.

A la différence des conseillers communaux, plus de 94% des conseillers préfectoraux et provinciaux ont au moins un niveau d'étude primaire dont 44% ont un niveau supérieur.

L'adoption du mode de scrutin indirect, qui réduit les conseils de préfectures et de provinces à « des élus des élus », a déjà montré ses limites dans le contexte marocain pour qui « ce type de suffrage n'a pas fait la preuve de son efficacité à l'échelle de l'assemblée préfectorale et provinciale⁴».

¹- H. OUAZZANI, « La région et la problématique de déconcentration », REMALD, série « Thèmes Actuels », N° 71, 2011, p.78.

² - M. EL YAÂGOUBI, «La notion constitutionnelle de la gestion démocratique des collectivités locales au Maroc » REMALD, n°42 janvier/février 2002, p.11.

³- En principe, le scrutin indirect est compatible avec une décentralisation réelle et avec la constitutionnalisation de l'élection des assemblées élues.

⁴- M. BRAHIMI, « Appréciation de la régionalisation à l'ombre de la recomposition politique et institutionnelle », REMALD, N°19, avril-juin 1997, p.57.

Les dernières élections ont montré à quel point le mode de scrutin indirect est encore entaché d'une grande incohérence comme le montre la composition de certains conseils qui est encore loin de refléter les résultats des élections communales qui servent de base pour l'élection des conseils provinciaux.

Ce mode de scrutin indirect ne fait que renforcer le poids des notables qui voient dans les conseils préfectoraux et provinciaux un moyen pour étendre leur influence au-delà de la sphère locale.

Le maintien du suffrage universel indirect à ce niveau de décentralisation, avec un statut profondément remanié ne fait qu'affaiblir le pouvoir de ces collectivités pourtant sollicitées pour assurer le lien entre les communes et les régions pour combler l'insuffisance de la coopération intercommunale.

Toutefois, il faut souligner que dans le cadre de la nouvelle réforme, ces conseils des préfectures et des provinces ne représentent, désormais, que les collectivités communales¹.

L'introduction de la nouvelle réforme indirecte des conseils préfectoraux et provinciaux est encore une fois entachée de plusieurs irrégularités, notamment l'achat des voix des élus² et le non respect des lois³.

Face à l'indulgence des autorités, les notables ont notamment réussi à s'imposer au niveau provincial. D'où la question de la réalité du pouvoir de

¹- En 2015, le nombre de leurs membres est passé à 1 365 élus contre 1 287 lors de la précédente échéance électorale.

²- L'annulation en 2016 d'une vingtaine de sièges de la seconde chambre du parlement (Chambre des Conseillers) pour ce même motif (achat de voix) témoigne encore de l'ampleur de ce phénomène qui entache toutes les élections indirectes.

³- Malgré l'interdiction aux élus de renoncer à leur appartenance politique sous peine de révocation comme le stipulent toutes les nouvelles lois organiques relatives aux collectivités locales, plusieurs listes « sans appartenance politique », constituées par un mélange d'élus communaux appartenant à plusieurs partis différents, ont été présentées lors des élections des conseils préfectoraux et provinciaux.

ces conseils qui sont sensés tirer leur légitimité de la volonté et du choix des électeurs.

A ces défaillances, s'ajoutent des obstacles de nature fonctionnelle.

Paragraphe II : Les obstacles d'ordre fonctionnel

Les obstacles fonctionnels se manifestent au niveau des rapports entre les organes (A), sur le plan des compétences et des moyens mis à la disposition des Collectivités Territoriales (B).

A- Au niveau des rapports entre les organes

Le problème se pose essentiellement au niveau des rapports entre le président du conseil territorial et le gouverneur ou le wali de région nommé par le Roi et qui représente l'Etat sur le plan territorial. Ce qui se traduit par un bicéphalisme constaté (a), et un morcellement apparent sur le plan structurel (b).

a- Un bicéphalisme constaté au niveau des organes régionaux

La loi organique sur la région a introduit une sorte de bicéphalisme entre le walis de région et le président du conseil régional¹. Ce qui compromet le principe d'autonomie administrative qui se trouve à la base de toute décentralisation territoriale.

Le rôle des représentants du pouvoir central ne se limite pas au contrôle. Néanmoins, ils portent assistance aux présidents des Collectivités Territoriales en matière d'élaboration des plans et les programmes de développement.

¹- L'article 145 de la constitution prévoit que « Dans les Collectivités Territoriales, les walis de régions et les gouverneurs de préfectures et de provinces représentent le pouvoir central. Au nom du gouvernement, ils assurent l'application des lois, mettent en œuvre les règlements et les décisions gouvernementaux et exercent le contrôle administratif... ».

Quant aux compétences de la région, elles sont très vastes¹. Elles couvrent l'ensemble des affaires de la région et ne connaissent pas de limites, indépendamment de celles qui résultent de la notion d'affaires régionales, que dans l'obligation de respecter les attributions des autres Collectivités Territoriales.

En effet, Il n'existe pas encore dans le droit des Collectivités Territoriales au Maroc, un texte général qui détermine les critères de répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités et entre les Collectivités Territoriales entre elles, en dehors, du principe de subsidiarité qui a été introduit par la constitution pour le partage des compétences entre ceux-ci.

Parmi les compétences transférées au conseil régional, certaines attributions n'existent que sur le papier. Il s'agit des compétences que l'Etat peut transférer aux Collectivités Territoriales.

Aucun transfert n'a été opéré jusqu'à présent probablement parce que les lois organiques de 2015 ont subordonné cette action à un transfert de ressources correspondantes, notamment des crédits².

Les lois ont instaurée, comme en matière d'exécution des délibérations, une sorte collaboration entre le président du conseil régional et les représentants du pouvoir central. Une collaboration qui peut constituer une entrave à la bonne gestion des affaires locales.

¹- Les articles 96, 97, 98, 99, 100 de la loi organique 111-14 listent les attributions des conseils régionaux qui se focalisent sur le développement régional, l'aménagement du territoire et les services publics, les finances, la fiscalité et le patrimoine de la région, la coopération et le partenariat.

²- La loi 47-96 a avancé cette hypothèse de transfert de compétences. Son article 8 dispose que : « dans les limites du ressort territorial de la région, le conseil régional exerce les compétences qui pourront lui être transférées par l'Etat,... Tout transfert de compétences ou de charges de l'Etat aux régions s'accompagne nécessairement du transfert des ressources correspondantes, notamment des crédits. Il s'effectue conformément à l'acte législatif ou réglementaire approprié à sa nature ».

b- Un morcellement apparent sur le plan structurel

Le découpage régional ne semble pas avoir pris en considération les problèmes socio-économiques des régions et les inégalités entre les zones rurales et urbaines.

A quoi s'ajoute l'absence d'une politique cohérente de déconcentration qui doit aller de paire avec la politique de décentralisation. Celle-ci s'est essentiellement focalisée sur les transferts de compétences, mais n'a pas modifié les structures sauf pour les ajouter les unes aux autres sans jamais retrancher, clarifier ou réorganiser.

Le résultat est un paysage institutionnel fragmenté qui a vu s'accumuler au fil du temps un très grand nombre de structures administratives intervenant dans la gestion des territoires.

Au morcellement des structures s'ajoute l'enchevêtrement des compétences.

B- L'enchevêtrement au niveau des compétences

L'ambition initiale d'une répartition par bloc de compétences (a) a progressivement cédé la place à une situation d'enchevêtrement¹ du fait de la multiplication des acteurs, des législations spéciales et des moyens mis à la disposition des Collectivités Territoriales (b).

a- Au niveau des compétences

La plupart des compétences sont partagées entre plusieurs Collectivités Territoriales ou encore entre les collectivités et l'Etat. Les excès de la pratique des financements croisés, qui en est largement le corollaire, s'ajoutent à la complexité de la mise en œuvre d'une décentralisation moderne.

¹ - المصطفى بلقزبور، " توزيع الاختصاص بين الدولة و الجهات أي نموذج ممكن في افق مغرب الجهات؟"، السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمال، الطبعة الأولى، طوب بريس، الرباط، 2011، ص 116.

Ce qui constitue une perte d'efficacité pour l'action publique et pour les usagers des services publics, un coût élevé pour le contribuable, un manque de lisibilité pour le citoyen et une lassitude des élus locaux de terrain.

b- Au niveau des moyens mis en œuvre par les Collectivités Territoriales

Conscient de l'urgence qui s'attache à engager une réforme profonde de l'organisation territoriale, les provinces et les préfetures sont appelées, à leurs tours, à relever le défi relatif à l'amélioration de leurs performances et à concrétiser l'efficacité dans la gestion, afin de parvenir à un développement local durable et intégré, basé sur la responsabilité et l'implication effective au service des citoyens¹.

L'ambition est triple : Il s'agit d'engager avec résolution un exercice de simplification et de clarification de notre paysage institutionnel pour ancrer durablement la décentralisation.

Pour poursuivre des transferts de l'Etat vers les Collectivités Territoriales, il convient de supprimer les structures devenues obsolètes ou redondantes, d'achever les regroupements nécessaires trop longtemps différés, d'articuler de manière plus étroite l'intervention des Collectivités Territoriales et de clarifier l'exercice des compétences entre les différents niveaux d'administration locale.

Il convient d'adapter, aussi, l'organisation territoriale aux défis de développement des grands ensembles urbains, du fait de la concentration des populations et des habitats et de réclamer des politiques globales plus intégrées.

¹- Recommandations d'audit des conseils provinciaux et préfectoraux en 2016 par l'Inspection Générale de l'Administration Territoriale lors de la journée d'études organisée par la Direction Générale des Collectivités Locales, sous le thème « la consécration de la gouvernance territoriale exige une gestion efficace des conseils des préfetures et des provinces » in le Matin, 30.1.2019, p.3.

Il faut réduire le décalage qui s'est installé en zone urbaine entre les besoins de la population et le mode d'administration du territoire qui n'est plus suffisamment adapté¹.

Par ailleurs, les textes territoriaux ont apporté des innovations importantes qui portent spécialement sur les dispositions relatives aux contrôles exercés sur les Collectivités Territoriales.

¹- Pour la France, c'est l'objet de la création des métropoles qui consacre la spécificité institutionnelle de nos grandes agglomérations.

Titre II : Le contrôle des Collectivités Territoriales : Un levier de décentralisation administrative

La constitution de 2011 reconnaît l'existence des collectivités décentralisées conduites par les assemblées élues, dotées de compétences propres et s'administrent librement¹. La même constitution met en place un contrôle administratif à leur égard².

En conséquence, la décentralisation est marquée par une tutelle désignée comme un contrôle dans les lois organiques relatives aux trois types de Collectivités Territoriales³, contrepartie logique de l'autonomie⁴.

En effet, la décentralisation, quelle que soit son ampleur, n'implique jamais une liberté pleine et entière des Collectivités Territoriales. Celles-ci restent, malgré tout, soumises au contrôle des autorités étatiques (l'Inspection Générale des Finances (IGF) et l'Inspection Générale de l'Administration Territoriale (IGAT)).

L'évolution historique de la décentralisation au Maroc révèle que le contrôle des Collectivités Territoriales a beaucoup d'égard, multidimensionnel, mais paradoxalement dépourvue de l'efficacité.

¹- L'article 136 de la constitution 2011 prévoit que « l'organisation territoriale du Royaume repose sur le principe de libre administration », REMALD, série « Textes et documents », n° 287, 2016, p.30.

²- Les constitutions précédentes n'ont jamais fait allusion au contrôle administratif que peut exercer l'Etat sur les Collectivités Territoriales .

³- les articles 112-113-114-115 du Dahir n° 1-15-83 du 20 Ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n° 111-14 relative aux régions.
- les articles 106-107-108-109 du Dahir n° 1-15-84 du 20 Ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n° 112-14 relative aux préfectures et provinces.
- les articles 115-116-117-118 du Dahir n° 1-15- 85 du 20 Ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n° 113-14 relative aux communes.

⁴- C.DEBBOSH, « institutions et droit administratif », Tome I, « les structures administratives », éd Thémis droit, 1991, p. 209.

Néanmoins, ce ressort est neutralisé par l'existence du contrôle de légalité et d'une tutelle d'opportunité¹ confié aux Tribunaux Administratifs.

Ceci prévoit toute légitimité aux différents contrôles institués sur les Collectivités Territoriales, soit par la constitution elle-même, soit par les textes législatifs ou réglementaires. Celle-ci l'a expressément prévu en le conférant au représentant du pouvoir central².

Ainsi, une multiplicité de contrôles exercés sur les Collectivités Territoriales relève des Cours Régionales des Comptes prévus par l'article 149 de la constitution de 2011 sus indiquée³.

Suivant le même contexte, le texte constitutionnel met en place un ensemble d'institutions et d'instances de protection des droits et des libertés, de bonne gouvernance et de régulation dont le contrôle s'entend aux activités des Collectivités Territoriales⁴.

Dés lors, l'action des Collectivités Territoriales se trouve soumise à une pluralité de contrôles exercés par plusieurs organismes. Chaque type de contrôle a sa raison d'être et couvre une réalité complexe.

L'étude de ce titre portera sur les textes organiques territoriaux, spécialement sur les dispositions relatives aux contrôles exercés sur les

¹-M. EL YAACOUBI, « Décentralisation communale et tutelle de l'opportunité : complémentarité ou opposition ? » in réflexion sur la démocratie locale au Maroc, imprimerie EL MAARIF EL JADIDA – Rabat, 2006, p. 196.

²- Selon l'article 145 « dans les Collectivités Territoriales, les walis des régions et les gouverneurs de provinces et de préfectures représentent le pouvoir central, et au nom du gouvernement, ils assurent l'application des lois, mettent en œuvre les règlements et les décisions gouvernementales et exerçant le contrôle administratif ».

³- L'article 149 de la constitution 2011 dispose que « les Cours Régionales des Comptes sont chargées d'assurer le contrôle des comptes et la gestion des régions et des autres Collectivités Territoriales et leurs groupements », REMALD, série « Textes et Documents », n ° 287, 2016, p.33.

⁴- Les articles 165 à 167 de la constitution 2011, Recueil du Droit Marocain, 5ème édition 2016, 67.

Collectivités Territoriales, et ce, à travers une analyse consistante des dispositions constitutionnelles et législatives.

L'interrogation portera, dès lors, sur les fondements juridiques du contrôle subi par les Collectivités Territoriales, le contrôle de légalité et d'opportunité qui constituent la logique de la décentralisation et sur les contrôles opérés par les Cours Régionales des Comptes sur la gestion de la chose locale (**chapitre I**).

La réflexion sera, aussi, focalisée sur les perspectives d'instaurer un contrôle interne au sein des Collectivités Territoriales, exercé par l'introduction du droit à la démocratie locale (**chapitre II**).

Chapitre I: Les contrôles exercés sur les Collectivités Territoriales

L'existence de la décentralisation suppose un ensemble de conditions qui doivent être réunies, à savoir, les affaires locales, les autonomies locales, la gestion autonome et le contrôle du pouvoir central appelé tutelle.

La tutelle semble, de ce fait, constituer une garantie détaillée quant à sa réussite car, c'est à travers, l'étendu du contrôle exercé sur la Collectivité Territoriale que la portée de la politique de la décentralisation peut être évaluée.

La décentralisation déduit le rapport hiérarchique et forme de nouvelles relations avec l'Etat et les personnes publiques décentralisées, puisqu'il s'agit d'une relation de contrôle entre un contrôleur, l'Etat et des organes contrôlés, les collectivités et les services décentralisés.

Les auteurs distinguent clairement entre la tutelle¹ administrative et la tutelle de droit civil, en considérant que la première tutelle n'a rien en commun avec la deuxième, puisque le but des deux institutions est très différent.

En effet, la tutelle de droit civil vise la protection de certaines catégories d'incapables, alors que la tutelle administrative cherche à assurer la protection d'intérêt général².

Cette contradiction se manifeste lorsqu'il s'agit des institutions, parce que la tutelle en matière civile est organisée sur la base de représentativité

¹- Etymologiquement, la tutelle dérive du terme latin tuerie qui exprime surveiller MELLARY (G), « La tutelle de L'Etat sur les communes », collection bibliothèque des collectivités locales, Edition Sirey, paris, 1981, p. 35. Or, d'après RIVERO, la tutelle est le contrôle exercé par l'Etat sur un organe décentralisé dans les limites fixées par la loi. J. RIVERO, « Droit administratif », 7^{ème} édition, Dalloz, paris 1975, p. 311.

²- M. El YAAGOUBI, « Décentralisation communale et tutelle de l'opportunité... », op. cit. p. 197.

juridique, alors que la tutelle administrative n'intervienne qu'a posteriori une fois l'acte juridique est fait par l'agent décentralisé¹.

L'examen de ce raisonnement des agencements textuels organisant la tutelle indique qu'un élément constitutif tout à fait naturel de la décentralisation est présent.

En conséquence, le contrôle est tout ce qui reste de l'Etat lorsque cette dernière recule. Il est considéré comme le seul outil pour maintenir une certaine unité de vue dans la gestion décentralisée, pour éviter les abus locaux et assurer la sauvegarde de l'intérêt général.

En effet, le contrôle des Collectivités Territoriales se fait à deux niveaux : administratif présentant certaines caractéristiques (**section I**) et juridictionnel reconnaissant aux juridictions administratives la compétence d'annuler les actes contraires à la légalité (**section II**).

Section I : Les caractéristiques du contrôle administratif des Collectivités Territoriales

La relation qui existe entre l'Etat et les Collectivités Territoriales est une relation logique, loin d'être complexe comme le prétend quelques auteurs², puisque ce rapport est conçu comme un lien étroit où l'Etat octroie un ensemble de ses compétences au profit de ces collectivités.

C'est pourquoi le contrôle exercé par l'Etat semble systématique, visant une consolidation de la décentralisation. C'est dire que ces deux concepts sont compatibles.

¹- L'initiative dans l'action demeure à l'organe décentralisée, alors que, pour la tutelle civile, le représentant reste inerte.

²-« Les relations entre l'Etat et les Collectivités Territoriales », Conseil de la modernisation des politiques publiques, groupe de travail de M. Alain LAMBERT, 12 décembre 2007, p.1.

En outre, la pratique du pouvoir local par les entités territoriales peut présenter les risques, d'où l'exigence de la soumettre à la tutelle de l'administration et au contrôle de l'Etat¹.

Le contrôle administratif constitue le moyen de tutelle le plus sévère, ce qui comble le champ d'exercice des collectivités décentralisées, conforme au stade primaire de la décentralisation².

Ce type de contrôle s'exerce a priori ou a posteriori. Il revêt plusieurs formes, soit par approbation ou annulation des décisions, pouvoir de substitution, soit par suspension ou révocation des élus voire dissolution des assemblées.

Par conséquent, le législateur marocain a soumis toutes les catégories de Collectivités Territoriales à une tutelle administrative restreinte, celle sur les personnes et sur les actes exercés par les services du Ministère de l'intérieur (§ I).

En revanche, les Collectivités Territoriales et leurs groupements sont soumis partiellement à un régime particulier de contrôle budgétaire confié aux services du Ministère des finances, ainsi que l'Etat à travers les corps d'inspection qui exercent un contrôle a posteriori sur la gestion des Collectivités Territoriales (§ II).

¹ -Son objectif sur les Collectivités Territoriales est d'assurer le respect du droit ainsi que la sauvegarde de l'intérêt général contre toute forme d'inaction dommageable, à savoir, les excès et les empiétements sur les Collectivités Territoriales.

²- M.A BENABADALLAH, « A propos sur la décentralisation territoriale au Maroc », ECONOMICA, 2015, p. 19.

Paragraphe I : Le contrôle administratif sur le plan théorique

Historiquement, la modalité la plus rigoureuse de contrôle exercé par l'Etat sur les organes des Collectivités Territoriales a été la nomination gouvernementale de ces organes. Cette nomination était habituellement accompagnée d'un pouvoir disciplinaire de sanction, de suspension, de destitution, voire même de dissolution des organes en question.

Ce genre de supervision n'est plus associable avec les exigences de la démocratie locale, ni avec les fondements de la décentralisation¹.

En effet, la subordination sur les Collectivités Territoriales constitue un dilemme au contrôle structuré, voire hiérarchique qui approuve un contrôle disciplinaire sur les organes de ces collectivités sans imputer leur autonomie.

De plus, le contrôle administratif est exercé sur les personnes ainsi que sur les organes des Collectivités Territoriales, au niveau régional (**A**) et au niveau préfectoral, provincial et communal (**B**).

A- Le contrôle administratif effectué au niveau régional

Le contrôle administratif s'exerce aussi bien sur les personnes (**a**) que sur les actes des Collectivités Territoriales (**b**).

a- Le contrôle exercé sur les personnes du conseil régional

Le contrôle sur les personnes concerne tous les organes de la collectivité territoriale, à savoir, les présidents des conseils, les conseils et les élus pris individuellement², en se concrétisant par un ensemble de sanction selon les conditions prévues par la loi.

¹- ZAIR (T), op.cit. p.365.

²- S. BENHACHEM ELHARROUNI, « La construction régionale au Maroc », dynamiques et enjeux, Edition REMALD, série, « Thèmes Actuels, n° 60, 2008, p. 377.

Proportionnellement à la région, le contrôle sur les personnes s'exerce sur les conseils régionaux, sur le président du conseil régional¹ ainsi que sur le conseil régional dans son ensemble².

Le contrôle sur les conseils régionaux s'exerce par la démission d'office. Celle-ci est prononcée par le Tribunal Administratif sur demande du président pour la révocation de tout conseiller régional ne répondant pas aux convocations ou ayant refusé, sans excuse valable de remplir une des fonctions³.

Toutefois, cette démission d'office est empiétée par des explications du président du conseil, qui procède immédiatement au retrait de toutes les délégations accordées au concerné.⁴

Dans cette hypothèse, le conseiller démissionnaire emporte, de plein droit, leur inéligibilité à se porter candidat aux fonctions du président ou du vice-président, pendant la durée restante du mandat du conseil⁵.

Contrairement à la loi 47-96, relative à l'organisation régionale, qui prévoyait que tout acte de révocation, dissolution ou suspension est pris par arrêté motivé du Ministère de l'intérieur.

¹- De leur côté, le président du conseil régional et les vices présidents peuvent être révoqués de leurs fonctions et par précision juridictionnelle et le bureau est dissous, si le tribunal administratif confirme l'état de cessation ou d'abstention. Dans ce cas, le conseil est convoqué pour élire un nouveau président et les autres membres du bureau dans les quinze jours qui suivent la décision de la justice. Article 23 de la loi n° 111-14 relative aux régions. Précité. P. 278.

²- La tutelle sur le conseil régional pris dans son ensemble peut aboutir à la suspension ou à la dissolution. C'est dans ce cadre, que la loi prévoit deux sortes de sanction, d'un côté, lorsque le conseil refuse de remplir les missions qui lui sont dévolues par la loi organique relative à l'organisation régionale, d'autre côté, la démission de la moitié au moins de ses membres en exercice ou lorsque les membres du conseil ne peuvent être élus pour quelque cause que ce soit.

³- Article 71 de la loi organique n°111-14 relative aux régions, précitée, p.291.

⁴- Article 71 de la loi n°111-14 relative aux régions, précité. P. 291.

⁵- Article 65 de la loi n° 111-14 relative aux régions. Précité. P. 289.

En revanche, les lois organiques relatives aux Collectivités Territoriales de 2015 consacrent le rôle du juge administratif, qui devient un acteur local majeur, dans la mesure où il est chargé aussi bien de sanctionner les institutions décentralisées et leurs organes pris individuellement, que de contrôler la légalité sur leurs actes¹.

A ce contrôle sur les personnes s'ajoute le contrôle exercé sur les actes du conseil régional.

b- Le contrôle exercé sur les actes du conseil régional

Le contrôle effectué sur les actes du conseil régional consiste en une vérification a priori portant sur l'opportunité et sur la légalité des délibérations.

L'envergure du contrôle d'opportunité se manifeste à travers la forme d'une approbation expresse, qui constitue le procédé le plus restrictif de l'autonomie locale et du développement local², étant donné que, l'autorité de tutelle est tenue d'approuver ou refuser l'approbation³ des délibérations et des décisions soumises au contrôle.

Toutefois, cette tutelle constitue un contrôle relatif à un sujet propre voire subjectif, vu que le pouvoir central se fonde sur la circonstance économique, financière, monétaire, sociale et culturelle afin de soumettre ses

¹ - عماد ابركان – المصطفى قريشي، "القانون التنظيمي للجماعات تنفيذ الخطاب السياسي وتقييم الواقع الممارساتي"، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، العدد الرابع، 2016. ص. 76.

² - S. BEN HICHEN EI HARROUNI, op. cit. p. 379.

³ - L'approbation, dans ce cas, vise le respect des dispositions de la loi dite organique et des lois et des règlements en vigueur, l'équilibre du budget sur la base de la sincérité des prévisions des recettes et des dépenses, et semblablement pour l'inscription des dépenses obligatoires. Article 202 de la loi organique n° 111-14 relative aux régions, précitée, p. 323.

estimations et en vue d'assurer que la délibération est convenable pour autoriser l'accord, si l'approbation est refusée¹.

Toutefois, le pouvoir central a prévu un contrôle des finances de la région, et ses opérations financières et comptables font l'objet d'un audit annuel effectué, conjointement par l'Inspection Générale des Finances² et par l'Inspection Générale de l'Administration Territoriale³.

Ces deux institutions effectuent au nom des ministres chargés respectivement des finances et de l'intérieur un contrôle a posteriori sur les actes de chaque collectivité territoriale de la même manière.

Ces corps d'inspection constituent des autorités administratives, dont le contrôle porte sur la légalité, la régularité et la sincérité, en vue de vérifier la réalisation effective des services fournis, des fournitures livrées et des travaux effectués.

En matière de contrôle des Collectivités Territoriales, l'IGF est compétente pour effectuer des vérifications des services des caisses et de compatibilité, des deniers et des matières des comptes publics chargés

¹- L'approbation ou le refus motivé est notifié au président du conseil régional par l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur où le président est tenu de modifier selon les motifs du rejet du budget, de le soumettre au vote du conseil et au visa de l'autorité chargée de l'intérieur qui est tenue, dans ce cas, d'apposer son visa sur le budget au plus tard le 30 décembre. Article 204 de loi organique n° 111-14 relative aux régions précitée, p. 325

²- L'Inspection Générale des Finances est un corps supérieur d'inspection, crée par le Dahir n° 1-59-269 du 17 CHAOUAL 1379 (14 avril 1960) relatif à l'Inspection Générale des Finances, B.O n° 2478 du vendredi 22 Avril 1960. Selon l'article 13 du Décret n° 02-05-1017 du 19 juin 2005 relatif aux modalités d'exécution des dépenses des comptes spéciaux de l'Initiative Nationale de Développement Durable, l'IGF est compétente aussi d'auditer, en partenariat avec l'Inspection Générale de l'Administration Territoriale .

³- Cette inspection est créée en 1994. Elle dépend du Ministère de l'Intérieur et a pour mission le contrôle et la vérification de la gestion administrative, technique, et comptable des services relevant du Ministère de l'Intérieur, des Collectivités Territoriales et de leurs groupements.

d'exécuter les recettes et les dépenses des Collectivités Territoriales¹, contrôler et auditer la gestion des comptables publics et de celles-ci.

Cette institution est aussi chargée d'évaluer les résultats atteints en comparaison avec les objectifs tracés et les moyens utilisés. Elle s'assure que le contrôle interne, les systèmes d'informations et les procédures appliquées garantissent, au sein de l'organisme, une gestion optimale des ressources et de leur utilisation, la protection de son patrimoine ainsi que des recommandations permettant d'améliorer la gestion des collectivités contrôlées.

Un contrôle de l'IGAT² est institué. Il a pour mission le contrôle et la vérification de la gestion administrative, technique et comptable des services relevant du Ministère de l'intérieur, des Collectivités Territoriales et de leurs groupements³.

S'agissant du contrôle de la gestion administrative, l'IGAT⁴ assure le contrôle de la manière dont le bureau exécutif gère les biens de la collectivité territoriale, à savoir, la légalité et la régularité des décisions de l'organe

¹- Article 2 du Dahir n° 1-59-269 du 17 CHAOUAL 1379 (14 avril 1960) relatif à l'Inspection Générale des Finances, B.O n° 2478, du vendredi 22 avril 1960.

²- Article 1 du Décret n° 2.94-100 du 6 moharrem 1415/16 juin 1994 portant statut particulier de l'Inspection Générale de l'Administration Territoriale du Ministère de l'Etat de l'Intérieur, B.O, N° 4264 du 20 juillet 1994.

³- Article 2 du Décret n° 2.94-100 du 6 moharrem 1415/16 juin 1994 portant statut particulier de l'Inspection Générale de l'Administration Territoriale du Ministère de l'Etat de l'Intérieur, B.O, N° 4264 du 20 juillet 1994.

⁴- L'impact de la mise en application des nouvelles dispositions constitutionnelles relatives aux Collectivités Territoriales est substantiel sur la mission de l'IGAT puisque, le principe de libre administration est incompatible avec les sanctions administratives que les inspecteurs peuvent proposer au Ministre de l'Intérieur. A noter aussi que les lois organiques confient la compétence des révocations des élus locaux aux juges administratifs, ce qui signifie qu'avec l'adoption de ces lois, aucune sanction administrative ne pourrait être prononcée contre un élu local.

exécutif, ainsi que le contrôle d'opportunité¹, d'où la pertinence des décisions prises et leur adéquation avec les exigences de bonne gestion des affaires locales.

De même que l'IGAT a proposé une nouvelle lecture des sanctions, à savoir le redressement, la suspension, la révocation, la saisine de la C.R.C et la poursuite judiciaire. Cela étant dit, qu'en est-il du contrôle opéré au niveau provincial, préfectoral et communal ?

B-Le contrôle opéré au niveau préfectoral ou provincial et communal

Le contrôle administratif s'effectue aussi bien, au niveau provincial, préfectoral (a) qu'au niveau communal (b).

a- Le contrôle opéré au niveau préfectoral ou provincial

L'Etat exerce un contrôle sur la collectivité préfectorale et provinciale² puisqu'elle est une collectivité territoriale décentralisée, soumise au même contrôle de l'Etat exercé sur toutes les Collectivités Territoriales.

En d'autres termes, l'Etat doit veiller à ce que l'autonomie administrative qui est reconnue à cette collectivité est exercée conformément à la loi organique 112-14 relative à l'organisation préfectorale et provinciale.

Il existe deux types de contrôle, administratif qui porte sur les personnes, les individus et les organes et concerne les membres du conseil et le conseil lui-même et sur les actes qui est, désormais, uniquement un contrôle de légalité.

¹- عماد ابركان، "نظام الرقابة على الجماعات الترابية بالمغرب ومتطلبات الملائمة"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية جامعة محمد الأول وجدة 2014-2015، ص.283.

²- Chapitre II du Dahir n°1-15-84 du 20 Ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n°112-14 relative aux préfectures et aux provinces, B.O n °6440 du 18 février 2016, p.231, REMALD, série « Textes et Documents », n°287, 2016, p.239.

La loi organique n° 112-14 précitée a tiré du cadrage constitutionnel les conséquences et a imposé que les actes les plus importants ne deviendraient exécutoires qu'à la double condition d'avoir été publiés, notifiés et transmis au représentant de l'Etat¹ :

Dans le premier cas, il s'agit de la démission d'office et la révocation des membres du conseil. Et pour le second cas, il s'agit de la suspension ou de la dissolution du conseil. Cette procédure est prévue pour sanctionner certains comportements déviants des conseillers².

Par ailleurs, lorsqu'un membre du conseil commet des actes contraires aux lois et aux règlements portant atteinte à l'éthique du service public, après avoir été invité à fournir des explications par le gouverneur de la province et de la préfecture, la procédure de sanction est déclenchée.

L'article 65 de la loi organique 112-14 précitée régissant l'organisation des provinces et des préfectures prévoit que la saisine du Tribunal Administratif emporte la suspension du concerné de l'exercice de ses fonctions, jusqu'à ce que le tribunal statue sur la demande de révocation³.

Pour sa part, le contrôle exercé sur le conseil de la province et de la préfecture peut avoir lieu sous forme de suspension ou dissolution du conseil, lorsque les intérêts de la collectivité sont menacés⁴.

¹- M.J. TULARD, « La réforme du contrôle de l'égalité » in, ouvrage collectif « les contrôles de l'Etat sur les Collectivités Territoriales aujourd'hui », sous la direction de PASCAL COMSEAU in logiques juridiques, l'Harmattan, 2007, p. 9.

²- Il s'agit d'abord de l'absentéisme, c'est-à-dire le refus de siéger après convocation à trois sessions successives ou cinq sessions non successives sans motif.

³- Ces membres ne peuvent être réélus aux fonctions dont ils ont fait état de démission d'office ou de révocation, pendant la durée restante du mandat du conseil. Article 63 de la loi organique 112-14 précitée, p.228.

⁴- C'est ainsi que l'article 74 de la loi organique 112-14 relative aux provinces et aux préfectures prévoit expressément que, face à des raisons touchant au bon fonctionnement du conseil, le gouverneur peut saisir le Tribunal Administratif, aux fins de dissolution du conseil.

En parallèle du contrôle sur les personnes des conseils préfectoraux et provinciaux, les actes des conseils sont soumis, à leur tour, au contrôle de légalité exercé par le représentant du pouvoir central.

Dans ce sens, le gouverneur n'a pas le pouvoir d'annulation des actes illégaux. Il ne peut que les déférer au Tribunal Administratif.

En revanche, certaines délibérations ne sont exécutoires qu'après visa du gouverneur, notamment, les délibérations concernant le programme de développement, le budget, l'organisation et les attributions de l'administration préfectorale ou provinciale, les délibérations ayant une incidence financière sur les dépenses et les recettes, les emprunts, les garanties, la fixation des tarifs, les redevances et les droits divers, l'association des biens et leurs affectations, les délibérations concernant les conventions de coopération avec les collectivités locales étrangères¹.

b- Le contrôle opéré au niveau de la commune

La commune dispose des compétences propres, transférées et partagées, jouissant de la libre administration. Comme toute autre catégorie de Collectivités Territoriales, elle est soumise au contrôle administratif.

En effet, les textes législatifs qui organisent les communes prévoyaient de manière explicite le contrôle exercé par l'autorité centrale sur les entités locales.

De ce fait, le législateur, en adoptant la loi organique 113-14 qui organise les communes ainsi que les autres lois organiques relatives aux préfectures, aux provinces et aux régions, n'a pas rectifié les apports des

¹- Un certain nombre de délibérations sont soumises au visa du Ministre de l'Intérieur, dans un délai de 20 jours, particulièrement les délibérations relatives à la gestion déléguée des services et des ouvrages publics ou la création des sociétés de développement. A défaut d'opposition dans le délai précité, le visa est réputé accordé. Article 109 de la loi organique 112-14 relative aux provinces et préfectures, précitée, p.240.

chartes précédentes en matière de contrôle. L'amendement imputé, à ce sujet, est l'annulation du terme tutelle et son remplacement par l'expression de contrôle.

L'abrogation de la tutelle qui n'est pas expressément mentionnée dans la loi organique 113-14 précitée relative aux communes et les autres lois locales est maintenue de façon partielle.

Le contrôle administratif pour la commune s'impose par voie de contrôle sur les personnes et un autre sur les actes¹. En effet, le contrôle sur les personnes a évolué dans le sens du renforcement du dispositif de sanction depuis les premiers textes régissant l'organisation locale.

Force est de constater que l'aggravation des moyens de contrôle et de sanction des élus peut être interprétée comme le résultat de renforcer l'emprise sur les organes de la collectivité locale et de réduire l'autonomie locale.

Cependant, le contrôle administratif constitue le corollaire du principe de la libre administration des Collectivités Territoriales. C'est son droit de regard de l'Etat sur celle-ci, dans la mesure où il est le garant de l'intérêt général. Certains iront jusqu'à dire que le contrôle est un élément de définition de la libre administration².

La loi organique n° 113-14 précitée relative aux communes autorise l'autorité de contrôle à mettre en œuvre plusieurs types de sanctions contre les élus communaux.

Tels que prévus préalablement, les contrôles sur les personnes portent sur les membres et les organes des conseils communaux à travers, la

¹- La loi organique 113-14 relative aux communes prévoit un chapitre IV au contrôle administratif.

²- J. BOURDON, J.M PONTIER, J.C RICCI, « Droit des Collectivités Territoriales », PUF, 2^{ème} éditions, Thémis droit public, 1988, p. 122.

démission de plein droit pour absence sans motif reconnu légitime par le conseil communal, à trois convocations successives ou cinq non successives.

La révocation ne peut être décidée que par décision du Tribunal Administratif, puisque l'article 63 de la loi n° 113-14 précitée stipule que : « seule la justice est compétente pour reconnaître la révocation des membres¹.... », à l'encontre du président ou des vices présidents pour des faits qui leurs sont reprochés².

Les sanctions prévues à l'encontre des conseillers, en l'occurrence, la démission de plein droit, la révocation emporte l'inéligibilité temporaire de l'élu concerné. Celui-ci ne peut être réélu pour la durée restante du mandat.

Cette disposition donne un sens et une effectivité aux mesures disciplinaires, en empêchant, notamment le sanctionné de solliciter le même mandat lors d'une élection prévisionnelle.

Il convient de plus, de relever des avancées significatives en termes de l'exercice du contrôle administratif, qui porte sur les personnes et les actes des conseils et qui constitue, désormais, un contrôle de légalité exercé par les juridictions administratives.

Les empiétements de la loi organique 113-14 précitée relative aux communes, en matière de contrôle administratif, se manifestent à travers le transfert du pouvoir de contrôle de l'autorité administrative aux juridictions administratives, tout en conservant au gouverneur de la province et de la

¹- A l'inverse, lorsqu'un membre du conseil commet des actes contraires aux lois et aux règlements en vigueur et portant atteinte à l'éthique du service public et aux intérêts de la commune, Article 64 de la loi organique n° 113-14 relative aux communes, précitée, p.147.

²- lorsqu'un conseiller s'abstient de remplir l'une des fonctions qui lui sont dévolues sans motif valable ou lorsque les deux tiers des membres du conseil, en exercice, présente une requête au président pour présenter sa démission, le gouverneur, dans ce cadre, saisit le tribunal pour la révocation du président approuvée par les trois quarts des membres en exercice, Article 70 de la loi organique N° 113-14 relative aux communes, précitée, p. 149.

préfecture le pouvoir de contrôle à travers son visa sur un certain nombre de délibérations.

L'article 118 de ladite loi organique 113-14 prévoit que certaines délibérations¹ ne sont exécutoires qu'après visa du gouverneur de la province et de la préfecture.

Toutefois, les délibérations² concernant la gestion déléguée des services et des ouvrages publics communaux et la création de société de développement local sont soumises au visa du Ministre de l'intérieur³.

A fin de consolider le contrôle préalable, certaines délibérations citées précédemment, sont soumises à une procédure spéciale.

Quant au contrôle exercé par les juridictions administratives, il porte sur les délibérations du conseil et sur les arrêtés réglementaires du président. Dans ce cadre, le Tribunal Administratif peut être saisi par le gouverneur à tout moment d'une demande de déclaration de cette nullité⁴.

En somme, les lois organiques ne reconnaissent plus à l'autorité administrative un vaste territoire d'exercice du contrôle d'opportunité et de

¹- Ces délibérations sont particulièrement relatives au vote du plan d'action de la commune, du budget, de l'organisation et des attributions de l'administration communale, celles qui ont une incidence financière, la dénomination des voies et des places publiques, celles relatives à la création et aux modes de gestion des services publics communaux et aux conventions de coopération décentralisées et aux jumelages avec les collectivités étrangères.

²- Des délibérations portant sur les accords de coopération décentralisée et de jumelage avec des collectivités étrangères sur la dénomination des places et des voies publiques lorsque cette dénomination constitue un hommage² public ou un rappel d'un événement historique. S. BOUJROUF, H. ELMOSTAFA, op cité, p.43.

³- M. ROUSSET, J. GARAGON, « Droit administratif marocain », REMALD, série « Thèmes Actuels », n° 99, 2017, p.272

⁴- En revanche, une copie des délibérations et des arrêtés réglementaires du président doit être notifiée au gouverneur après la clôture de la session ou la date de l'édition des arrêtés du président, des copies des arrêtés individuels en matière d'urbanisme devraient être obligatoirement notifiées au gouverneur dans un délai maximum de cinq jours à compter de leur notification à leur bénéficiaire. Article 116 de la loi organique 113-14 relative aux communes, précitée, p. 165.

légalité, puisqu'elles prévoient, désormais, que seule la justice est compétente pour reconnaître et constater les violations des lois des Collectivités Territoriales que ce soit, leur personnel ou leurs actes.

Cette justice est considérée comme, étant parfaitement, respectueuse de l'autonomie locale, car elle consiste, tout simplement, à sanctionner les violations des lois et des règlements qui s'imposent aux élus, ou à toute tentative qui pourrait conduire certains élus à confondre leurs propres intérêts avec ceux de la commune.

De ce fait, le contrôle d'opportunité est moins contraignant puisqu'il attribue à l'autorité de contrôle le pouvoir de paralyser l'exécution d'une délibération, lorsqu'elle estime inopportune par rapport aux intérêts communaux¹.

D'après la lecture antérieure du régime du contrôle administratif sur les différents types des Collectivités Territoriales, reste à définir l'ampleur de ce contrôle sur les entités locales.

Paragraphe II : L'ampleur du contrôle administratif

Le contrôle administratif est un contrôle de légalité, exercé par le représentant de l'Etat sur les actes des Collectivités Territoriales, confié aux walis de régions et aux gouverneurs de préfectures et de provinces² au Maroc et en France, par les préfets de région et les préfets de départements³.

¹- M. ROUSSET, « Démocratie locale au Maroc », collection « conférences dirigée par Ben A. MESSAOUD TREDANO, DAR AL QALAM, Rabat, collection influences, 2005, p.41.

²- L'Article 145 de la constitution 2011 précitée, p. 52.

³- L'article 34 de la loi n° 82-213 de 2 Mars 1982 modifiée relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et l'article 4 du Décret et 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et les départements .

Dés lors, la vérification de la légalité des actes des Collectivités Territoriales désigne la raison de créer ce contrôle. Son fondement se fait à travers les principes de l'Etat de droit.

Etant donné que le contrôle administratif effectué par le représentant du pouvoir central est considéré comme le plus respectueux de l'autonomie locale, il n'en reste pas moins qu'il est légitime de le considérer comme portant abus des responsables locaux.

Pour faire face à cette carence et de renforcer le contrôle de légalité des actes des Collectivités Territoriales, les défenseurs de cette hypothèse proposent la création d'un Ministère public de décentralisation qui serait compétent, pour poursuivre devant le juge administratif, les violations de la légalité administrative commise par les autorités locales¹.

Le texte constitutionnel de 2011 ne donne aucune définition à la notion du contrôle administratif, puisqu'il prévoit dans son article 146 les matières que les lois organiques relatives aux Collectivités Territoriales doivent régler.

Par contre, le législateur marocain a défini les conditions de l'exercice du contrôle, ses modalités et ses procédures dans les lois organiques précitées relatives aux Collectivités Territoriales, permettant aux walis et aux gouverneurs, en tant que représentants du pouvoir central, d'assurer l'application de la loi et la prééminence des intérêts nationaux sur les intérêts locaux et faire prévaloir l'unité de l'ordre juridique national.

¹- H. CLEPKENS, « La fonction juridique dans les collectivités locales : connaissance et méconnaissance du droit », in la gestion locale face à l'insécurité juridique, diagnostique, analyse, proposition, publié par l'Institut de la décentralisation, l'Harmattan, 1997, p.240.

Toutefois, le législateur a veillé à ne pas porter atteinte au principe de libre administration¹. L'enjeu, dans ce cas, est d'équilibrer entre la libre administration et le contrôle exercé par le représentant de l'Etat.

Mais, il est à noter que le contrôle administratif n'est pas un contrôle juridictionnel. Le représentant de l'Etat peut contrôler seul et conclure à la légalité de l'acte. En cas d'irrégularité, le walis de région et le gouverneur de la province et de la préfecture entrent dans des arrangements avec la Collectivité Territoriale en question, en vue d'obtenir une rectification de l'acte contesté.

En revanche, le représentant du pouvoir central n'est pas compétent pour annuler l'acte, objet du contrôle. Dans l'éventualité que l'acte est entaché d'illégalité, il peut saisir le juge administratif qui est seul compétent pour déclarer son illégalité et pour annuler l'acte.

Deux catégories d'actes soumis au contrôle administratif sont à distinguer : D'une part, les actes soumis à l'obligation de transmission, dont la liste est déterminée exhaustivement par la loi, qui ne sont exécutoires qu'après leur publication ou leur notification et leur transmission au représentant de l'Etat ;

D'autre part, les actes non soumis à l'obligation de transmission et qui sont exécutoires dès leur publication ou leur notification².

A ce niveau, l'analyse portera substantiellement sur les dispositions relatives au contrôle administratif exercé par le représentant local de l'Etat, via une étude des dispositions législatives (A) avec pour but de mettre en exergue la vision du pouvoir central et particulièrement le Ministre de

¹- J-H. STAHL, « Le principe de libre administration a-t-il une portée normative ? », nouveaux cahiers du Conseil Constitutionnel, n° 42 « le Conseil Constitutionnel et les Collectivités Territoriales », janvier 2014, p.2.

²- BONNARD (M), « Les Collectivités Territoriales », la Documentation Française, 2008, p. 38.

l'intérieur dans ses futures rapports avec les Collectivités Territoriales et ce, pour comprendre la nature et l'étendue de ce contrôle **(B)**.

A- Le contrôle vu par les lois organiques des Collectivités Territoriales

L'analyse des apports des lois organiques des Collectivités Territoriales, portant sur le contrôle administratif, met l'accent sur le contrôle d'opportunité **(a)** même si la tutelle n'est pas expressément mentionnée, elle est maintenue, bien que, de façon partielle¹.

A côté du contrôle de légalité institué dans les lois organiques, d'autres types de contrôles plus restrictifs de l'autonomie sont prévus et concernent toutes les catégories des Collectivités Territoriales et qui ne diffèrent pas de la tutelle a priori. Il est question du pouvoir de substitution **(b)**.

a- Le contrôle administratif exercé sur les Collectivités Territoriales

L'Etat n'a pas encore confiance dans les institutions locales pour les laisser s'administrer librement. En effet, l'exécution de certaines délibérations, qui sont considérées comme les plus importantes, nécessitent la délivrance d'un visa de la part du gouverneur du Ministère de l'intérieur² selon la catégorie de la collectivité ou de leur objet.

Dans ce cadre, il ne s'agit pas de contrôle de légalité, mais d'un véritable contrôle d'opportunité pouvant être remis en cause par le juge constitutionnel, suivant l'interprétation de son homologue français, en considérant qu'il y a une atteinte excessive à l'autonomie locale.

¹- A. ZANANE, « Le contrôle administratif des Collectivités Territoriales » op.cit., p.198.

²- Dans ce sens, l'article 127 prévoit que les arrêtés de nominations aux fonctions supérieures sont soumis au visa de l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur.

b- Le pouvoir de substitution

Le législateur prévoit l'exercice d'un pouvoir de substitution qui s'applique lorsque la Collectivité Territoriale n'arrive pas à adopter le budget ou à y inscrire les dépenses obligatoires.

Cette immixtion de l'autorité de tutelle porte sur la nécessité d'assurer la continuité des services publics locaux. Par conséquent, l'Etat ne doit pas rester inactif devant la paralysie des instances des Collectivités Territoriales.

Le pouvoir de substitution concerne aussi les décisions soustraites à l'intervention des élus. C'est dire que la constitution d'un groupement de Collectivités Territoriales est prononcée par arrêté de l'autorité gouvernementale¹.

Concernant les communes, le Ministère de l'intérieur peut prendre toutes décisions tendant à assurer le bon fonctionnement des services publics communaux. Certaines de ces décisions doivent être interprétées comme des directives devant être respectées par les élus communaux, d'autres ne manqueront pas d'empiéter sur leurs prérogatives².

En outre, un grand nombre de textes obligent l'autorité élue de respecter l'avis de différentes autorités administratives, avant toute prise de décision et englobe, dans ce cadre, certaines mesures de police administrative qui doivent être conformes aux avis de diverses administrations³. Telle est le

¹- C'est également par arrêté de la même autorité que sont fixés le nombre des membres du groupement et prononcé le retrait de celui-ci, la création des budgets annexes, les comptes spéciaux, l'ouverture des crédits de paiement, la désignation de l'avocat du conseil de la Collectivité Territoriale. Une autre forme de substitution s'ajoute. Il s'agit de l'exécution des projets et des Programmes de Développement Régionaux.

²- L'article 112 de la loi 113-14 relative aux communes dispose que l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur peut prendre par arrêté toutes les mesures nécessaires au fonctionnement des services publics communaux. Le même article prévoit ces mesures de manière précise.

³- M. BOUJIDA, « L'évolution de la tutelle traditionnelle sur les communes urbaines et rurales », REMALD, n° 61 et 62, mai 2005, p. 13.

cas des autorisations d'urbanisme détenues en principe par le président, qui sont, en fait, partagées avec des agences urbaines.

Ce qui pose problème, en cas de constatations d'irrégularités, dans le domaine de l'urbanisme et des affaires aboutissant devant le juge pénal¹.

De même que les décisions touchant le domaine forestier sont soumises au visa du Ministère de l'agriculture. C'est le cas, aussi de l'aménagement ou la construction des ouvrages qui requiert l'autorisation du Ministre des travaux publics.

Ce contrôle se justifie, d'une part, par le fait que les Collectivités Territoriales ne disposent pas de personnel compétent et insuffisant, et d'autre part, traduit le désir de mener les décisions qui peuvent porter atteinte à l'unité de l'Etat.

Cependant, l'organe de contrôle diffère en fonction du modèle d'administration territoriale. C'est en général le niveau central qui est responsable de la législation sur les Collectivités Territoriales et chargé d'organiser le contrôle administratif des actes locaux, à savoir le Ministère de l'intérieur.

En outre, la nature et l'étendue² du contrôle administratif via la différenciation entre le contrôle de la légalité et celui d'opportunité, varient en fonction de ce qui est effectivement contrôlé.

B-La nature et l'étendue du contrôle administratif

Le contrôle de légalité consiste pour l'autorité à vérifier que les actes locaux respectent les normes juridiques supérieures. Le fondement du

¹- M. ZANANE, « Le contrôle administratif des Collectivités Territoriales », op.cit., p.202.

²- P. COMBEAU, « Les contrôles de l'Etat sur les Collectivités Territoriales aujourd'hui », l'Harmattan 2007, p. 1.

contrôle de légalité **(a)** se trouve dans les principes de l'Etat de droit, mais les modalités de ce contrôle varient sur le plan pratique **(b)**.

a- Le fondement du contrôle de légalité

Le contrôle administratif peut s'exercer a priori. Ce qui suppose que l'intervention préalable de l'autorité de contrôle conditionne la validité de l'acte, ou a posteriori, c'est-à-dire qu'une fois l'acte a pris effet, le contrôle, dans ce cadre, est d'une fréquence variable¹. Il peut s'agir d'une saisine d'une juridiction compétente afin de révocation.

Le contrôle d'opportunité des actes consiste pour l'administration de tutelle d'évaluer un ensemble de données juridiques et non juridiques. Dans ce sens, l'acte est approprié ou bien s'il doit être écarté ou reformé laissant par ce moyen une large marge d'appréciation à l'autorité de contrôle.

Dans tous les cas, les contrôles a priori², qu'ils soient d'opportunité ou de légalité, doivent être limités au profit d'une généralisation du contrôle administratif a posteriori.

La saisine du juge reste exceptionnelle. Le contrôle apparait comme une régulation administrative précontentieuse visant à éviter le recours juridictionnel³.

¹- Rapport d'information, N° 300, SÉNAT, session ordinaire de 2011-2012, enregistré à la Présidence du Sénat le 25, au nom de la délégation aux Collectivités Territoriales et à la décentralisation sur les contrôles de l'Etat sur les Collectivités Territoriales, Par J. MEZARD, janvier 2012, p.100.

²- Le champ des contrôles d'opportunité et des contrôles d'égalité a priori s'est réduit depuis 2010 dans les recommandations de la commission consultative de régionalisation avancée.

³- Cela a bien été précisé dans le cas de la France dans le rapport sur l'audit de contrôle de légalité, du contrôle budgétaire et du pouvoir de substitution. Inspection Générale de l'Administration, Ministère de l'Intérieur juillet 2003, p.11.

Les relations entre l'Etat et les Collectivités Territoriales ont évoluées passant d'un modèle vertical et hiérarchique à une véritable co-administration, s'appuyant sur des logiques de complémentarité et de partenariat.

b- Les modalités de contrôles exercés sur le plan pratique

La pratique des contrôles confirment l'émergence des rapports entre les autorités de contrôle et les Collectivités décentralisées moins hiérarchisées qu'auparavant¹.

Ces contrôles semblent, d'ailleurs, plus pesants du fait d'une collaboration obligataire des Collectivités Territoriales avec les régions.

L'affaiblissement du contrôle administratif des actes s'explique également par le renforcement de la responsabilité administrative et pénale des élus et le développement des contrôles internes préalables, par des fonctionnaires territoriaux et experts indépendants, formés pour prévenir des risques d'illégalité.

Plus les dites Collectivités Territoriales posent des systèmes d'auto contrôle et de responsabilisation des dirigeants, moins les contrôles administratifs se justifient.

C'est dans ce cadre que le rôle du gouverneur se borne à déclencher le contrôle juridictionnel lorsqu'il estime que les autorités élues n'ont pas respecté la loi.

¹ A, BOUZEGGOU, « Le système de contrôle externe et gouvernance des Collectivités Territoriales au Maroc: évaluation du présent et réformes souhaitables », in « les mécanismes de contrôle et d'évaluation et les enjeux de la bonne gouvernance », REMADASA, n°1, 2016, p. 89.

Section II : Le contrôle juridictionnel de l'action administrative locale

Les contrôles territoriaux sont soumis à une pluralité de contrôles juridictionnels. Chaque type du contrôle a sa raison d'être et couvre une réalité complexe¹.

Le contrôle de la légalité est assuré par le juge administratif qui peut être saisi par les administrés, à travers le recours pour excès de pouvoir ou par le représentant de l'Etat, selon le mécanisme du déféré.

Ce contrôle de légalité, exercé par le juge administratif sur les Collectivités Territoriales, est considéré comme le plus respectueux des libertés locales que la tutelle administrative². Il permet de concilier entre le caractère unitaire de l'ordre juridique de l'Etat et le principe de la libre administration des Collectivités Territoriales.

En outre, les juridictions financières sont compétentes pour contrôler les activités budgétaires et financières des Collectivités Territoriales. En effet, les Cours Régionales des Comptes sont chargées, en vertu de l'article 149 de la constitution de 2011 de sanctionner les manquements aux règles qui régissent les opérations financières publiques³.

Ces instances assurent la vérification et le jugement des comptes et la gestion des faits, la discipline budgétaire et financière, le contrôle des actes

¹- C. ABSOLON, « La télétransmission des actes des Collectivités Territoriales soumis au contrôle de légalité », Mémoire d'obtention du DESS en Droit de l'Internet: Administration et Entreprises, Université Paris 1, septembre 2004, p.77.

²- حميد ابولاس، " الجماعات الترابية من الوصاية الى المراقبة على ضوء القوانين التنظيمية للجماعات الترابية الجديدة، دراسة مقارنة"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 134-135، ماي غشت 2017، ص. 2.

³- L'article 149 de la constitution 2011 dispose que « Les Cours Régionales des Comptes sont chargées d'assurer le contrôle des comptes et de la gestion des régions et des autres Collectivités Territoriales et de leurs groupements. Elles sanctionnent, le cas échéant, les manquements aux règles qui régissent les opérations financières publiques ».

relatifs à l'exécution du budget et enfin le contrôle de la gestion¹. Il en découle un allègement du dispositif du contrôle administratif sur les activités des assemblées élues.

A cet égard, l'ancienne tutelle administrative a été appelée à céder la place à un contrôle de légalité qui est assuré par le juge administratif et les magistrats de la Cour Régionale des Comptes, c'est à dire le contrôle des juridictions administratives et financières (§ I). Son appréciation par des lois organiques sera constatée (§ II).

Paragraphe I : La mise en œuvre du contrôle juridictionnel

La reconnaissance du principe d'autonomie locale et de libre administration² des Collectivités Territoriales exige un nouveau cadre du contrôle, lequel jouerait le rôle d'arbitre dans la nouvelle politique décentralisatrice pour garantir l'Etat de droit.

En conséquence, le juge administratif est appelé à intervenir pour contrôler directement la légalité des actes des conseils locaux. Le législateur a confié au juge un pouvoir de contrôle indirectement de l'opportunité des décisions prises, soit par les conseils locaux, soit par l'autorité de contrôle.

Le contrôle direct du juge administratif s'exerce sur recours, selon deux modalités : la nullité et l'annulabilité (A). A côté du contrôle exercé par le juge administratif, les Collectivités Territoriales sont soumises au contrôle des juridictions financières (B).

¹- Le contrôle des Collectivités Territoriales peut être aussi assuré par les juridictions civiles, c'est le cas du contrôle des actes qui relèvent du droit commun. La juridiction pénale peut intervenir pour réprimer des infractions de nature pénale commises par les organes locaux.

²- E. BORNER-KAYDEL, « Le principe de libre administration des Collectivités Territoriales dans la jurisprudence du Conseil d'Etat », les Annales de droit, 2016, p.19.

A- La nullité de plein droit des actes des Collectivités Territoriales

Les actes de toutes les Collectivités Territoriales sont nuls pleinement et entièrement (a). De même que la personne, saisissant le juge administratif, doit être capable d'agir en justice (b).

a- Une nullité pleine et entière des actes au niveau de toutes les Collectivités Territoriales

Les lois organiques des Collectivités Territoriales prévoient que sont nulles de plein droit les délibérations et les arrêtés ne faisant pas partie des attributions du conseil ou de son président ou ceux pris en violation des dispositions de la loi organique et des textes législatifs et réglementaires en vigueur. Cette nullité de plein droit ayant cause déterminée, figure dans le système de tous les niveaux des Collectivités Territoriales¹.

A l'inverse, les lois régissant les Collectivités Territoriales envisagent une différenciation dans l'autorité compétente pour prononcer la nullité des décisions. C'est l'autorité administrative de tutelle qui est compétente pour déclarer cette nullité de plein droit, soit à son initiative, soit à la demande de tout intéressé².

Le législateur, en 2015, a uniformisé la procédure de saisine du Tribunal Administratif pour toutes les Collectivités Territoriales, ainsi que les délais pour statuer, fixés en 30 jours maximum.

¹- L'alinéa 3 de l'article 115 de la loi organique n° 113-14 relative aux communes, l'alinéa 3 de l'article 106 de la loi organique 112-14 relative aux provinces et aux préfectures et l'alinéa 3 de l'article 112 de la loi organique relative aux régions 111-14.

²- A titre indicatif, la article 45 de la loi du 2 avril 1997 de la loi n° 47-96 relative à l'organisation de la région précise dans son 2^{ème} alinéa « que la nullité de plein droit est prononcée à tout moment par le Tribunal Administratif à la demande de l'autorité de tutelle ou toute partie intéressé », Dahir n° 1-97-84 du 23 KAADA 1417 (2 avril 1997), B.O n° 4470 , du 03/04/1997 , P .292.

A côté du principe de nullité, les lois organiques prévoient une autre modalité de contrôle, qui interdit à tout membre du conseil de la collectivité, en dehors du président d'exercer les fonctions administratives des Collectivités Territoriales, de signer les actes administratifs, de gérer ou de s'insérer dans la gestion des services publics.

Les trois lois organiques relatives aux Collectivités Territoriales comprennent les mêmes dispositions relatives à la révocation¹ des membres du conseil.

Force est de constater que le juge administratif est appelé à intervenir pour contrôler directement les actes des conseils locaux. Le contrôle de légalité, dans ce sens, ne pose pas problème puisqu'il s'agit pour lui de ne vérifier que les délibérations et les actes non conformes à la loi dans le sens large du terme.

C'est dire que ce contrôle est un contrôle objectif. Ses mécanismes et ses techniques ne présentent pas de difficultés majeures pour sa mise en application. Constatant par ce moyen qu'en droit marocain, le contrôle de légalité coexiste avec la tutelle administrative.

L'article 118 de la constitution de 2011 dispose que : « ... Tout acte juridique, de nature réglementaire peut faire l'objet de recours devant la juridiction administrative compétente ». En conséquence, aucune disposition législative ou réglementaire ne peut soustraire un acte administratif au contrôle du juge administratif.

¹- Tout conseiller qui commet des actes contraires aux dispositions législatives en vigueur, peut faire objet de révocation, après saisine du Tribunal Administratif, par l'autorité gouvernementale compétente, selon les Collectivités Territoriales, la révocation ne peut être prononcée que par décisions juridictionnelles dans un délai ne dépassant pas un mois. C'est dire que le juge administratif vérifie la conformité des actes par rapport au droit écrit et non écrit.

L'article 32 portant le code de la procédure civile¹ entrevoit la procédure de dépôt de requête².

b- L'intérêt à agir : une condition essentielle pour la saisine du juge administratif

La personne qui saisit le juge administratif doit être capable d'agir en justice et présente un intérêt à agir, c'est-à-dire, la recevabilité de la demande en justice est subordonnée à la présence de l'intérêt à agir.

La notion d'intérêt d'agir, dans le cadre du contentieux de la légalité, peut être purement moral, vu que, pour avoir la qualité à agir, il faut appartenir à une catégorie définie et limitée de personnes, touchée par un acte critiqué ou potentiellement touché par l'acte³.

Alors que cette notion se matérialise dans le contentieux par l'existence d'un préjudice direct et personnel causé par l'administration.

B-Les contrôles exercés par les juridictions financières

Les Cours Régionales des Comptes sont chargées d'assurer le contrôle des comptes **(a)** et celui de la gestion **(b)** des régions et des autres Collectivités Territoriales et de leurs groupements⁴.

¹- Dahir portant loi n° 1-74-447, approuvant le texte du Code de Procédure Civile, Bulletin Officiel n° 3230, bis des 13 Ramadan 1394 (30 septembre 1974), p. 1805.

²- La requête doit indiquer le nom, le prénom, la qualité ou la profession, le domicile ou la résidence du défendeur et du demandeur ainsi que s'il y a lieu, le nom, la qualité et le domicile du mandataire du demandeur. Si il arrive que le requérant soit une société, la requête doit indiquer la dénomination sociale, la nature et le siège de la société, la requête doit énoncer sommairement l'objet de la demande, les faits et les moyens invoqués.

³- P. LABBE, « Introduction au droit processuel », Presses Universitaires de France, DELILLE, 1995, p. 48.

⁴- Article 149 de la constitution 2011, précitée, p. 63.

a- Le contrôle des Cours Régionale des Comptes

Conformément aux dispositions de la loi n° 62-99 formant le code des juridictions financières, les C.R.C assurent la vérification et le jugement des comptes des Collectivités Territoriales, de leurs groupements et des Etablissements publics et des entreprises publiques, dont le capital est souscrit exclusivement par des collectivités locales, des groupements et des Etablissements Publics relevant de la tutelle de ces collectivités et groupements, qui sont dotés d'un comptable public¹.

La procédure d'instruction écrite est contradictoire². Celle-ci est confiée, dans ce sens, à un conseiller rapporteur qui est assisté par des magistrats et des vérificateurs.

Après instruction, deux rapports sont émis au président de la chambre compétente : Le premier présente les résultats de l'instruction du compte et le deuxième retrace les observations relatives à la gestion du service concerné³.

L'article 134 de la loi relative aux juridictions financières prévoit que les jugements définitifs rendus par les C.R.C sont susceptibles de faire objet d'appel devant la Cour des Comptes. L'appel a un effet suspensif, sauf si l'exécution provisoire du jugement est décidée par les Cours Régionales des Comptes.

¹- Article 126 du Dahir n° 1.02.124 du 1^{er} RABII II 1423, portant promulgation de la loi n° 69-99 formant Code des Juridictions Financières, B.O N° 5030 du 6 JOURNADA II 1423/15 Aout 2002, telle qu'elle a été modifiée et complétée par la loi n° 52-06, promulguée par le Dahir n° 1-07-199 du 19 KAADA 1428 (30 novembre 2007), B.O n°5680 du 6 novembre 2008, p.1357.

²- L'article 30 et suivant de la loi n° 62-99 formant le Code des Juridictions Financière, p.785.

³- Les articles 33-34 et 35 de la loi n° 62-99 formant le Code des Juridictions Financières, p. 785. L'existence des cas d'irrégularités nécessitent des justifications du comptable public. Dans ce sens, la cour se prononce par arrêt définitif, qui est établi si le comptable public est quitté, en vacance ou débit, tout en provoquant les mesures nécessaires et ce dans un délai d'un an à la date de l'arrêt provisoire. Articles 37 et 40 de la loi n° 62-99 formant le Code des Juridictions Financières, p. 785.

Concernant la gestion des faits, l'article de 131 de la loi 62-99 précitée relative aux juridictions financières dispose que, dans les limites de son ressort, les Cour Régionales des comptes déclarent les gestions de fait dans les conditions prévues par la même loi.

Le contrôle des Collectivités Territoriales opéré par le juge financier, en matière de discipline budgétaire et financière, est prévu par l'article 136 du code des juridictions financières.

Le but de ce contrôle est la répression des infractions commises¹ par les ordonnateurs, les fonctionnaires et les agents des Collectivités Territoriales, et ce, pour assurer le respect du droit budgétaire et financier et d'instaurer les principes d'une bonne gestion et gouvernance territoriale².

Par sa part, l'article 118 de la dite loi relative aux juridictions financières énumère de manière précise les personnes soumises à la discipline budgétaire et financière des Cours Régionales des Comptes³. Il dispose, également, que le wali et le gouverneur sont soumis à la juridiction de la Cour Régionale des Comptes lorsqu'ils agissent en tant qu'ordonnateurs d'une entité locale ou d'un groupement.

Dans ce sens, la Cour Régionale des Comptes fonctionne comme une cour de justice ordinaire où les droits de défense sont garantis. Elle est saisie par le procureur du Roi à son initiative ou à l'initiative du président sur la base d'un rapport de contrôle ou d'inspection appuyé par des pièces justificatives.

¹- Les infractions sont prévues dans les articles 54,55 et 56, des lois précitées relatives aux collectivités territoriales.

²- M. HARKAT, « les Cours Régionales des Comptes au Maroc », guide pratique du contrôle des finances locales, Diwan 3000, Rabat, 2004, pp. 183-184.

³- Les Collectivités Territoriales de leurs groupements, les Etablissements Publics relevant de la tutelle de ces collectivités et groupements, les sociétés ou les entreprises dans lesquelles des Collectivités Territoriales ou leurs groupements possèdent conjointement, directement ou indirectement, une participation majoritaire au capital ou un pouvoir prépondérant de décision.

L'article 187 de la loi relative aux juridictions financières précitée prévoit, aussi, que le Ministère de l'intérieur et le Ministère chargé des finances peuvent saisir les Collectivités Territoriales, par l'intermédiaire du procureur du Roi. Leur jugement peut faire objet d'un recours en révision ou d'un recours en appel¹.

De surcroît, les Cours Régionales des Comptes assurent le contrôle des actes relatifs à l'exécution du budget d'une Collectivité territoriale ou d'un groupement.

En conséquence, la cour rend un avis sur les conditions d'exécution du budget de la Collectivité Territoriale. De ce fait, les autorités déconcentrées, chacune dans la limite de ses attributions, prévoit les mesures à prendre. Cette décision doit être motivée, au cas où la décision n'est pas adaptée à l'avis des Cours Régionales des Comptes.

b- Le contrôle de gestion exercé par la cour régionale des comptes

Les Cours Régionales des Comptes assurent le contrôle de gestion². Dans ce cadre, les Collectivités Territoriales et les autres organismes sont tenus de transmettre annuellement aux Cours Régionales leurs comptes et leurs documents comptables.

¹- Le recours en révision est effectué auprès de la cour qui a rendu le jugement, en cas de découverte d'un fait nouveau à l'expiration d'un délai pris pour l'appel. Ce recours est ouvert au procureur du Roi, au Ministre de l'Intérieur, au wali ou gouverneur dans la limite de leurs compétences, au Ministère chargé des finances ou trésorier régional, province et préfecture et au représentant légal de la collectivité territoriale ou du groupement ou de l'établissement concerné. Concernant le recours pour appel, il est effectué devant la Cour des Comptes sur la base d'une requête posée par la personne concernée au greffe de la CRC dans les 30 jours qui suivent la notification du jugement.

²- En vertu de l'article 147 du Code des Juridictions Financières, la Cours Régionale des Comptes est compétente pour contrôler la gestion des Collectivités Territoriales pour en apprécier la qualité et formuler des suggestions susceptibles d'améliorer cette gestion.

Les lois organiques relatives aux Collectivités Territoriales disposent que les opérations financières et comptables de la Collectivité Territoriale font l'objet d'un audit annuel effectué conjointement par l'Inspection Générale des Finances et l'Inspection Générale de l'Administration territoriale sur la base des documents financiers et comptables¹.

Les Cours Régionales des Comptes procèdent à l'appréciation de la réalisation des objectifs assignés, des résultats obtenus, ainsi que le coût et les conditions d'acquisition et d'utilisation des moyens mis en œuvre.

A ce niveau, les lois organiques des Collectivités Territoriales énoncent que les Cours Régionales des Comptes² prennent les mesures qu'elles jugent opportunes à la lumière des conclusions des rapports d'audits.

Ce contrôle de gestion porte, aussi, sur la sincérité et la régularité des opérations réalisées, ainsi que, sur la vérification matérielle des prestations, des fournitures et des travaux effectués par la collectivité.

En outre, les cours veillent sur la gestion optimale des moyens et sur la protection du patrimoine.

Leurs rapports sont communiqués aux autorités déconcentrées compétentes pour chaque Collectivité Territoriale ainsi qu'au Ministère de l'intérieur et au Ministère chargé des Finances, pour formuler des avis et des suggestions.

De plus, aux Ministères de Finances ou le Ministère de l'Intérieur peuvent demander aux Cours Régionales des Comptes d'inscrire à leur

¹- L'article 227 de la loi organique 111-14 relative aux régions, l'article 205 de la loi organique 112-14 relative aux provinces et aux préfetures, l'article 214 de la loi organique 113-14 relative aux communes.

²- La Cours Régionales des Comptes est apte à se faire fournir tous documents ou pièces justificatives qui pourront renseigner sur la gestion de la Collectivités Territoriales, ainsi que procéder à l'audition de toute personne estimant nécessaire pour témoigner.

programme annuel l'examen d'une question intéressant la gestion des organismes soumis à leur contrôle¹. Cela dit qu'en est-il de l'appréciation de ce contrôle ?

Paragraphe II : L'appréciation sur le contrôle juridictionnel

En plus de l'approbation préalable dans un ensemble de matières, les moyens de contrôle sont exercés dont les situations exceptionnelles sont citées par la loi en vigueur².

Faute de renonciation à ce choix, les autorités gouvernementales seront définitivement optés pour le maintien d'une logique de contrôle³ constituant par la une contradiction entre la volonté d'approfondir la décentralisation par l'élargissement des compétences locales et le maintien d'un contrôle administratif rigoureux. Ce qui permet de contrôler la légalité de l'action des organes locaux, mais aussi de disposer des moyens d'influencer et d'orienter la vie locale.

Dans le message adressé par sa Majesté le Roi Mohammed VI aux participants à la 7^{ème} session de l'Assemblée Générale du groupe arabe des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, il est affirmé notamment que :

« Dans le souci de consolider la politique de décentralisation adoptée par notre pays, la constitution du Royaume a stipulé la création des Cours

¹- Article 135 de la loi 62-99 formant le Code des Juridictions Financières, précité, p.785.

²- La loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, du 2 mars 1982, Journal Officiel de la République Française, p .730.

³- R. El MOUSSAOUI, « Le contrôle de tutelle sur les actes du conseil », REMALD, série « Thèmes Actuels », n°38, 2001, p.35.

Régionales des Comptes chargées d'exercer la contrôle au plus haut niveau sur les comptes et la gestion des collectivités et des instances qui en relèvent¹ ».

La lecture des textes régissant la régionalisation avancée laisse présager l'importance des Cours Régionales des Comptes dans le processus de contrôle des finances des Collectivités Territoriales.

Cette approche de contrôle permettait aux Cours Régionales des Comptes d'épargner leurs efforts déployés, au paravent, dans un contrôle conformiste au profit d'un glissement qualitatif de leurs travaux, vers l'appréciation des performances de l'action publique locale².

Aussi, les Cours Régionales des Comptes sont-elles des institutions qui vont, conformément aux dispositions des textes législatifs d'enrichir la démocratie locale **(A)**. Mais, elles peuvent constituer un frein au développement des initiatives locales. Dès lors, certaines conditions sont nécessaires pour atteindre la maturité de ces juridictions financières **(B)**.

A- La contribution des Cours Régionales des Comptes à la démocratie locale

A la lumière de ces attributions, la contribution des Cours Régionales des comptes apparait déterminante pour le bon fonctionnement de la démocratie locale **(b)**, et ce pour certaines raisons **(a)**.

¹- Message de SM adressé aux participants à la 7^{ème} session de l'Assemblée Générale du groupe arabe des institutions supérieurs de contrôle des finances publiques, du 23 avril 2001, in ABHAT, Centre National de Documentation du Royaume du MAROC, haut-commissariat du plan, p. 2.

²- M. AZZOUZI, « Le contrôle des finances des Collectivités Territoriales à la lumière de la régionalisation avancée », 22 AL MALIYA, n° 59 décembre 2015, P.22.

a- Les raisons du fonctionnement de la démocratie locale

La première raison consiste dans la consécration constitutionnelle des régularités financières qui ont caractérisé, jusqu'à nos jours, la gestion des finances locales.

La seconde raison est confirmée par le discours politique, portant un intérêt énorme émanant du contrôle des deniers publics, tout en considérant le rôle important qu'assument ces instances au niveau de la rationalisation des dépenses publiques¹, l'assainissement de la gestion de la chose publique et la moralisation de ses services².

Ce qui est de nature à contribuer au renforcement des assises de l'Etat de droit, à l'élargissement du champ de la démocratie, à la généralisation des principes de transparence, de contrôle, à la satisfaction de l'intérêt général et à la consolidation de la décentralisation et de la déconcentration.

b- Les éléments permettant l'instauration de la démocratie locale

Les juridictions financières sont tenues de contribuer à la moralisation de la gestion financière des Collectivités Territoriales. Cette contribution est, d'autant plus, positive que la gestion financière de celles-ci.

Mêmes si l'autonomie financière n'est pas réelle, la gestion financière constitue l'un des aspects majeurs de l'action des acteurs locaux. La contribution des Cours Régionales des comptes à la démocratie locale

¹- Seulement, le taux marocain de dépense des Collectivités Territoriales, par rapport aux dépenses publiques nationales, ne dépasse pas 7% contre 20% en France, 22% au Royaume Uni, 40% en Allemagne, 40% en Finlande, 41% en Espagne, 45% en Belgique, 50% en Suède et 65% au Danemark. OCDE 2018.

²- Dans ce sens le Roi, était plus précis puisqu'il stipule qu'il s'agit de prémunir l'action administrative contre tous dérapages et déviations et orienter les comportements des responsables dans la bonne direction fondée sur la moralité, le contrôle et le dévouement au service de l'intérêt général. Message de SM adressé aux participants à la 7^{ème} session de l'Assemblée Générale du groupe arabe des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, du 23 avril 2001, in ABHAT, Centre National de Documentation du Royaume du MAROC, haut-commissariat du plan, p.2.

s'explique par l'insuffisance de la tutelle administrative, vu que ce contrôle s'exerce avant l'exécution d'un certain nombre d'actes.

Or, ce contrôle préalable n'est pas de nature à assurer une saine gestion des deniers publics. Une fois les décisions sont approuvées, les autorités locales élues sont déniées pratiquement de tout contrôle, la règle de droit n'est pas toujours respectée par les institutions locales au niveau de l'exécution.

L'intervention des Cours Régionales des Comptes ne fera pas double emploi avec le contrôle de légalité exercé par les autorités de contrôle et, encore moins, le contredit. L'approbation ne signifie pas certification de la régularité de l'acte.

Les Cours Régionales des Comptes sont destinées à instituer la transparence financière dans la gestion des finances locales. Ce sont des juridictions financières composées, en principe, de magistrats chargés d'appliquer une procédure de nature juridictionnelle.

La transparence, qui découlait naturellement de l'intervention de ces juridictions dans la gestion financière et comptable, complète la transparence administrative engendrée par l'intervention des Tribunaux Administratifs¹.

Parmi les raisons qui expliquent l'opportunité de la création des Cours Régionales des Comptes, il y a lieu de noter un développement de leur activité économique. En effet, l'appréciation de la gestion du service public administratif est plus facile que celle de nature économique.

L'image d'appréciation est difficile que les services industriels présentent plus de risque. Par contre, l'absence d'un contrôle ne peut que faciliter les dérives de l'action publique locale, l'intervention des Cours Régionales des Comptes sera, d'autant plus, positive et déterminante qu'elle

¹- M. El YAAGOUBI, « Les Cours Régionales des Comptes et la démocratie locale au Maroc », REMALD, n° 52, 2006, p. 184.

portera sur les secteurs à risque les moins facilement mesurables par les citoyens locaux.

Le contrôle sous différentes formes, exercé pas les Cours Régionales des comptes est susceptible de faciliter l'information des élus, de l'opposition et de la majorité, ce qui renforcera le contrôle de l'assemblée délibérante sur le pouvoir exécutif et éviter éventuellement la confiscation locale.

Toutefois, pour atteindre la maturité des juridictions financières, un certain nombre de conditions doivent être remplies.

B-Les conditions permettant la maturité des juridictions financières

Le juge financier est tenu de se montrer le garant du respect de l'intérêt public par les autorités locales compétentes, sans qu'il soit appelé à participer à la définition de l'intérêt public.

L'efficacité du contrôle externe des juges financiers dépend de l'existence d'un contrôle interne **(a)**. A quoi s'ajoute une formation efficiente des magistrats **(b)**.

a- Un contrôle interne efficace

Le développement du contrôle interne¹ présente une grande sécurité juridique pour les Collectivités Territoriales et les élus dans leurs relations avec les institutions de contrôle².

¹- C'est ainsi que le souverain affirme que toutes les instances d'inspection de contrôle interne exercent leurs missions de manière à permettre à des Cours Régionales des comptes de suivre et d'évaluer l'action des instances d'inspections et de contrôle interne. Il s'agit aussi, de mettre à profit les résultats des travaux de ces instances, dans l'exercice des diverses attributions des Cours Régionales des comptes, en tant qu'instance suprême de contrôle. Message de S.M de 2001, précité, p.2.

²- En d'autres termes, le contrôle des Cours Régionales des Comptes serait satisfaisant si le contrôle interne est organisé.

De plus, le contrôle interne devait être plus satisfaisant pour garantir un bon fonctionnement de la démocratie locale. C'est dire que le contrôle des Cours Régionales des Comptes porte sur tous les aspects de la gestion¹.

A cet effet, l'affichage des objectifs qui relèvent de l'opportunité de la gestion permet de circonscrire l'examen de la gestion² par le juge financier à l'examen de la régularité et de la qualité de gestion.

b- Une formation efficiente des magistrats

Le recrutement des magistrats doit être soumis à un contrôle sévère permettant de recruter les candidats sur la base du mérite, de compétence et devrait être parmi les fonctionnaires les plus formés et les plus expérimentés, dans les diverses disciplines concernées, comme le droit fiscal, les finances publiques, la comptabilité, l'audit, le droit administratif et l'organisation administrative.

Ces magistrats doivent bénéficier des garanties juridiques constitutionnelles qui permettent de renforcer leur indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif et spécialement en ce qui concerne la mobilité et la mutation³.

Par ailleurs, les juridictions financières peuvent prévenir les actes des fraudes et de corruption dans les domaines sensibles comme les impôts, les

¹- Article 147 de la loi n° 62-99 formant de Code des Juridictions Financières promulguée par le Dahir n° 1.02.124 du 1ers RABII II 1423 /13 juin 2002, B.O n° 5030 du 15 aout 2002, telle qu'elle a été modifiée et complétée par la loi n° 52.06 promulguée par le Dahir n° 1.07.199 du 19 KAADA 1428 (30 novembre 2007), B.O 5680, du 6 nombre 2008, P.1357.

²- L'examen de gestion de la Collectivités Territoriales peut émaner du représentant de l'Etat. Cet examen est de nature à réduire les saisines du juge pénal et à limiter les procédures de gestion de fait. M. El YAAGOUBI, « Les Cours Régionales de Comptes et la démocratie locale au Maroc », REMALD, n° 52, 2011, P. 188.

³- Seulement, ces magistrats sont soumis à un statut particulier et que le président de la Cour Régionale des comptes qui sera chargé de veiller à l'application de ce statut.

services économiques, les marchés publics, les douanes, les autorisations de construire ...

Pour cela, le législateur vise à sauver le système de légalité de l'étouffement dont il est menacé, par le flot, toujours, croissant des actes soumis au contrôle de légalité.

Certes, les nouveautés des lois organiques en la matière ne se limitent pas au contrôle de légalité ou d'opportunité. Un élément non moins important mérite une attention particulière. Il s'agit de la reddition des comptes, condition sine qua non de la réussite du processus décentralisateur.

En effet, la reddition de comptes constitue l'un des piliers d'un régime démocratique réel et efficace. Des institutions fortes, élues démocratiquement, disposent des pouvoirs et des moyens pour demander des comptes aux responsables. Plus les citoyens sont impliqués au niveau local, plus ceux et celles qui sont chargés de fournir des services sentiront comptables devant eux¹.

En d'autres termes, l'amélioration de la gouvernance garantit la durabilité de la démocratie en général et plus particulièrement au niveau local. Mais, la responsabilité concerne aussi la voix des citoyens.

A ce propos, les citoyens, la société civile et les médias ont le droit d'exprimer leurs préoccupations, de surveiller leur mise en œuvre des projets et d'offrir leurs points de vue divergents.

C'est dans ce sens que le législateur a tenté de mettre en œuvre d'autres mécanismes visant le renforcement du rôle des citoyens et de la société civile à travers des mécanismes participatifs de dialogue et de concertation et du droit aux pétitions.

¹- (L), Haddad, « Responsabilité et reddition des comptes : une perspective mondiale », ECOACTU, 26 avril 2019, p.1.

Chapitre II : Le contrôle exercé par l'introduction du droit à la démocratie locale

La démocratie locale présente une importance plus grande que la démocratie politique en raison du facteur de proximité¹. En effet, les orientations, du feu le Roi Hassan II, ont souvent affirmé que la vraie démocratie est celle qui se réalise au niveau de collectivités locales².

Certes, ces collectivités étaient organisées sur base tribale, dotées d'institutions administratives et judiciaires et impliquent une autonomie par rapport au pouvoir central.

Disposant d'institutions représentatives, la djemââ constitue une assemblée oligarchique chargée de gérer librement les affaires des collectivités locales à l'époque, sans être soumis au contrôle du gouvernement à l'exception des affaires fiscales et militaires.

De ce fait, la démocratie locale apparaît sous l'idée de représentation³ de la population, du caractère général des attributions des assemblées locales et de l'attachement au principe unitaire de l'Etat dans l'adoption des grandes décisions.

Cependant, la décentralisation marocaine, avec ses principes de gestion démocratique et de libre administration des Collectivités Territoriales,

¹- En France, l'existence de conseils élus fait du système représentatif la forme de droit commun d'exercice de la démocratie au niveau local. Cette exigence n'empêche pas l'association directe des électeurs à la gestion locale selon des modalités diverses, regroupées sous le concept de « démocratie de proximité » cité par M. THOULEMOU, p.107.

²- Le 9 juillet 1985, feu HASSAN II avait annoncé son attention de voir élargir au maximum les attributions et les responsabilités des élus et leur accorder d'avantage de moyens leur donnant le pouvoir de contrôler les réalisations locales.

³- Un système démocratique d'élections de l'ensemble des représentants des niveaux régional et communal est évidemment l'une des clés de la réforme des structures de gestion sociale et politique du territoire, dépassant les seules considérations d'encadrement, de commandement et de sécurité.

constitue une conséquence visant essentiellement à répondre aux besoins des citoyens. Elle ne peut être atteinte que par une implication des intéressés dans ce processus¹.

Dans ce cadre, le législateur confirme cette orientation à travers les dispositions des lois organiques relatives aux Collectivités Territoriales, portant, notamment sur la démocratie participative et la reconnaissance significative de l'objectif du développement territorial.

En d'autres termes, la démocratie participative réside dans la participation des citoyens dans la gestion de la chose locale². Elle est perçue comme une réussite de la démocratie représentative et même un vecteur de développement local³.

Dans ce sens, le droit marocain affirme le rôle des associations dans l'établissement d'une démocratie appropriée, étant donné son rapport direct avec le citoyen⁴, permettant aux acteurs locaux de s'exprimer et de prendre part aux orientations des destinés du territoire suivant leurs attentes et leurs ambitions.

Certes, c'est avec l'investissement de la population locale, en termes d'élections, que les élus locaux tirent leurs légitimités. Celles-ci exigent encore une opposition de la gestion publique locale par la même population.

Selon ce contexte, le droit à la consultation, le droit à la pétition et le recours pour excès de pouvoir certifient les moyens les plus efficaces dans la prise de décision sur le plan local.

¹- Comme l'a si bien affirmé M.THOUMELOU, la décentralisation a son public, les citoyens : c'est pour eux qu'elle s'écrit et se joue. C'est à l'aune de leur satisfaction que se mesure sa réussite. M.THOUMELOU, op.cit. p.8.

²- الميثاق الوطني للديمقراطية التشاركية، منشورات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني، ص.5.

³- Construire une démocratie participative est une condition du développement dans la mesure où celui-ci ne peut se faire sans la compréhension et l'adhésion de la population.

⁴- M. BRAHIMI, « La région au Maroc entre le virtuel et le réel », op.cit., 1996, p.273.

En outre, les mécanismes participatifs, qui prennent une position procédurale dans l'éventualité d'une mise en œuvre concrète, peuvent procurer un progrès démocratique puisqu'ils entendent associer davantage les administrés à la gestion publique locale.

Les moyens de dialogue, de concertation et de consultation sont conçus¹, dans un cadre institutionnel, comme des instances consultatives ayant pour finalité de contribuer à la promotion des questions relatives aux préoccupations des citoyens.

C'est dire que le législateur a imposé plusieurs griefs et verrous. La consultation et le droit de pétition² manifestent la fragilité de la participation des citoyens et des associations dans la vie locale. La participation s'avère, une approche limitée³, voire même décevante⁴.

Ces dispositifs que sont la consultation (**section I**) et le droit de pétition (**section II**) jouissent d'une reconnaissance constitutionnelle.

¹ - Le processus de concertation dans la planification ne se limite pas à un rôle consultatif, mais constitue une vraie démarche de co-construction avec les citoyens et les acteurs locaux. La démarche Amsterdam 2040 est un exemple éloquent à ce sujet. Il s'agit d'une démarche démocratique à long terme, développée de manière « bottom-up », provenant d'une multitude d'intérêts et s'appuyant sur les contributions de chaque secteur de la société.

² - القانون التنظيمي رقم 14-44 صدر الأمر بتنفيذه بمقتضى الظهير الشريف رقم 107.16.1 بتاريخ 28 يوليوز 2016، منشور في الجريدة الرسمية عدد 6492 بتاريخ 18 أغسطس 2018،

³ - A. HARSI, « La réforme de la charte communale et les exigences d'une meilleure gouvernance locale », REMALD, n°84-85, janvier -avril, 2009, p. 21.

⁴ - J.C. THEONIG, « La décentralisation du pouvoir local », Annuaire des collectivités locales, Tome 16, 1996, p. 17.

Section I : La participation par la consultation

La consultation se présente comme l'un des traits marquants du droit administratif marocain. Elle peut être définie comme l'expression juridique d'opinions émises individuellement ou collégalement à l'égard d'une autorité administrative, seule habilitée à prendre l'acte de décision¹.

L'adoption de la consultation marque une rupture avec le modèle traditionnel de relation de l'administration, à la base de distanciation et d'autorité, qui est de moins en moins bien supporté par le public et sa légitimité tend à être remise en cause.

Les administrés n'acceptent plus d'être livrés, sans défense, de l'arbitraire d'une administration prépondérante, maîtresse absolue de ses faits et ses gestes et libre de modeler à sa guise ses prestations.

En effet, la multiplication des conseils, des comités et l'exigence d'avis ont pris un développement au point où chaque organe décisionnel s'entoure d'un nombre sans cesse croissant de commissions compétentes.

Le législateur marocain élargi, le domaine d'intervention des organismes de consultation locale, dans les lois organiques des Collectivités Territoriales. De même que la constitution de 2011 a prévu la démocratie participative dans un certains nombre d'articles².

De ce fait, cette réforme dévoile la volonté de l'administration de s'ouvrir sur son environnement. Elle cherche la proximité et le rapprochement psychologique entre les autorités administratives et les citoyens³.

¹- M. EL YAAGOUBI, « La consultation en droit administratif marocain », REMALD, n°37, 2001 .P.39.

²- Le préambule et les articles 1, 13, 14, 15 et 139 de la constitution de 2011 précitée.

³- A. EL MHAMDI, « L'administration centrale au Maroc », Imprimerie dar al-QUALAM, Rabat, 2011, p.156.

En effet, la participation par la consultation invoque l'exigence d'une nouvelle citoyenneté. La responsabilité citoyenne¹ doit être élargie vers la société civile.

L'objectif est la mise en place d'une véritable démocratie participative et de démocratie directe, qui rompent avec le monopole des élus sur la définition de l'intérêt général, sans tomber dans les travers de la démocratie médiatique ou se perdre dans les méandres d'une « gouvernance » exercée par des groupes d'intérêts non contrôlés².

C'est une articulation entre la démocratie représentative et la démocratie participative qui doit être recherchée et non l'éviction de l'une par l'autre.

Dés lors, la démocratie participative se réduit à l'ensemble des dispositifs et des procédures permettant d'accroître l'implication des citoyens dans la prise de décision (§ I). Celle-ci trouve son fondement dans les lacunes de la démocratie représentative, dans sa mise en œuvre et son contrôle (§ II).

Paragraphe I: La participation des citoyens par la consultation

La démocratie participative n'est pas seulement une exigence de la bonne gouvernance et un facteur d'efficacité des politiques publiques³, mais elle a d'autres vertus :

¹- A. LINCOLN, « La démocratie est le gouvernement du peuple, par le peuple, pour le peuple », Éthique publique, Revue Internationale d'éthique sociétale et gouvernementale, in nouvelles formes de la démocratie, Malaise dans la représentation, (J-P) CHARBONNEAU « De la démocratie sans le peuple à la démocratie avec le peuple », vol. 7, n° 1 | 2005, p.6.

²- Y. SINTOMER, « Petite histoire de l'expérimentation démocratique, tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours », Editions la Découverte, Paris, 2011, p.224.

³- A. Ghazali, « Concept et finalité de la démocratie participative », Actes de la rencontre nationale organisée à Rabat, le 10 mai 2012, conjointement par l'association, (Ribat al Fath pour le développement durable et la fondation KONRAD –ADENUAER-STIFLUNG sous le thème, la démocratie participative, p. 12.

D'une part, cette démocratie constitue un cadre approprié par la consécration des principes d'équité et d'égalité des chances, permettant à chaque individu de faire entendre sa voix, exprimer ses besoins et participer à la prise de décision.

D'autre part, la démocratie participative peut servir au niveau local comme un levier de mise en œuvre de politique de proximité et un moyen d'incitation des populations à la participation à l'action collective de développement et à la gestion de la chose publique locale.

Si « à un moment donné, les individus organisés cherchent, via la participation, à dépasser, voire transcender la hiérarchie brute propre à leur organisation, à l'espace dans lequel ils évoluent (...), l'autorité (...) conserve sa prérogative décisionnelle ultime. (..) Les [processus participatifs] ne renversent pas la pyramide, mais cherchent plutôt à activer de meilleurs allers-retours en termes de fréquence, de quantité, de qualité entre le sommet et la base¹ ».

La constitution de 2011 constitue un couronnement pour tous les efforts déployés par le Maroc en matière de renforcement de la démocratie². Plus encore, elle ouvre à la démocratie de nouvelles perspectives, en matière de participation des citoyens aux décisions, à travers la constitutionnalisation des droits et des libertés fondamentales, et la participation des organisations non gouvernementales dans la gestion des affaires publiques³.

¹- A. SERON, « Citoyenneté et participation : un mariage de raisons, politique », hors-série n ° 3, Gérons la ville nous- mêmes, 2005 /9, p.6.

²- Il faut préciser que la constitution de 1996 était exclusivement fondée sur la démocratie représentative et ne prévoit pas de place pour le concept de participation.

³- L'article 12 de la constitution 2011 engage les institutions élues à réglementer la contribution des associations intéressées par les affaires publiques et les Organisations Non Gouvernementales dans l'élaboration des décisions et des projets de ces institutions, ainsi que dans leur mise en œuvre et leur évaluation. Ces institutions doivent organiser cette participation dans les conditions et les modalités définies par la loi.

En revanche, la constitution a opéré une rupture, non seulement en améliorant la démocratie représentative, mais en intégrant de nouveaux mécanismes d'implication des citoyens dans la prise de décisions sur les politiques publiques et leur mise en œuvre et leur contrôle.

C'est dire que la constitution offre des canaux variés d'implication des citoyens. Elle a ajouté, aussi, dans son préambule, que l'ordre démocratique a pour fondement le principe de la participation citoyenne.

En outre, la constitution consacre expressément des titres d'institutions et des instances de protection des droits des libertés, de la bonne gouvernance, du développement humain et durable et de la démocratie participative.

De leurs côté, les lois organiques de 2015 ont prévu des solutions portant presque sur toutes les formes possibles de la démocratie locale.

A ce titre, la liberté et la démocratie sont aussi et surtout une participation pratique. La démocratie locale, c'est participer à la gestion des affaires de la cité¹.

En effet, la réussite des politiques publiques locales dépend, depuis longtemps, du rôle que peut jouer la population locale dans la définition et l'exécution des dites politiques².

La participation, dans ce sens, à la gestion démocratique et à la libre administration des Collectivités Territoriales , prenait la forme d'un simple droit à l'information³ sur la gestion locale.

¹- A. GHOMARI, « La notion de démocratie locale », in Etat et les collectivités locales au Maroc, Presses de l'Institut d'Etudes Politiques de Toulouse, SOCHE-PRESS, 1989, P.33.

²- A. HAMD AOUI, « La régionalisation au Maroc », Thèse, Tome I, Université HASSAN 2 de Rabat, 1997, P.384.

³- Un droit qui est en lui-même restreint, puisque aucune obligation de publication n'est mise en œuvre même si la loi y prévoit.

En conséquence, il est nécessaire de dépasser les écueils qui empêchent l'épanouissement de la participation, devenue une nécessité technique et politique¹.

Dés lors, le droit de la participation (A) et celui de l'information (B) sont consacrés constitutionnellement et constituent une légitimation de la démocratie participative.

A- La consécration constitutionnelle de la participation

Afin de faire allusion d'un rappel sur les dispositions constitutionnelles en la matière, autres que les dispositions prévues dans le titre XI consacrées aux Collectivités Territoriales, la participation occupe, désormais, une place de choix en tant que fondement de l'Etat de droit et de la démocratie locale (a), ce qui consacre sa constitutionnalisation réelle (b).

a- La participation : Un fondement de l'Etat de droit

La constitution énonce, prioritairement et explicitement, la participation dans son préambule : « fidèle à son choix irréversible de construire un Etat de droit démocratique, le Royaume du Maroc poursuit résolument le processus de consolidation et de renforcement des institutions d'un Etat moderne, ayant pour fondement, les principes de participation, de pluralisme et de bonne gouvernance² ».

La portée symbolique de cette consécration est plus significative, puisque la démocratie est conçue en tant que constante de la nation marocaine.

¹- M. ROUSSET, « Pouvoir administratif et participation », REMALD, n°32, 2000, pp. 29-36.

²- Préambule de la constitution 2011, précitée, p.9.

De ce fait, l'article 1 de la constitution souligne que « le régime constitutionnel du Royaume est fondé par la séparation, l'équilibre et la collaboration des pouvoirs, ainsi que sur la démocratie citoyenne et participative (...) la nation s'appuie dans la vie collective sur les constantes fédératrice, en l'occurrence la religion musulmane modérée, l'unité nationale aux affluents multiples, la monarchie constitutionnelle et le choix démocratique¹».

Perceptiblement, cette devance prise sur les constantes de la nation confirme que la participation est l'une des fondements de ces constantes, en continuité.

La notion de société civile est constitutionnalisée pour la première fois par l'article 12 de la constitution précitée de 2011 qui souligne que « les associations de la société civile et les organisations non gouvernementales se constituent et exercent leurs activités en toute liberté, dans le respect de la constitution et de la loi² ».

En outre, le développement local constitue un processus fondé sur la participation et la recherche du consensus³, une participation qui a bénéficié d'une constitutionnalisation réelle.

b- Une constitutionnalisation réelle de la participation

Dans la constitution de 2011, le terme participation est cité 11 fois. De plus, cette constitution offre des créneaux variés d'implication des citoyens qui correspondent à la demande politique citoyenne de la jeunesse.

¹- Article 1 de la constitution 2011, précitée, p.11.

²- L'article 12 de la constitution ajoute que « les associations intéressés à la chose publique et les organisations non gouvernementales contribuent, dans le cadre de la démocratie participative, à l'élaboration la mise en œuvre et l'évaluation des décisions et des projets des institutions élues des pouvoirs publics », précité, p.16.

³- T. CH. De BLUE, « Décentralisation et développement local », op. Cite, p.46.

D'autres formes de participation sont prévues par la constitution en faveur des citoyens et des citoyennes qui ont le droit d'avoir des informations détenues, entre autres, par les institutions élues dont les Collectivités Territoriales ¹.

B- L'information : Une légitimation de la participation citoyenne

L'information des citoyens de leurs droits et de leurs responsabilités constitue un premier pas vers la légitimation de la participation citoyenne, pleine et entière, visant un Etat de transparence et de concertation².

L'information, dans ce cadre, permet une implication de la population dans la gestion de la chose locale, de manière à permettre à l'administré de savoir, comment, quand et pourquoi la décision administrative est prise dans sa mise en œuvre sur tous les plans.

L'information est consacrée expressément par la constitution (a), tandis qu'elle est instaurée implicitement par les lois organiques (b).

a- Une consécration constitutionnelle expresse de l'information

Sur le plan territorial, les administrés assurent la gestion des affaires locales par l'intermédiaire des agents élus, qui sont tenus de communiquer et de publier des copies des délibérations. Cette procédure constitue une forme

¹- L'article 27 de la constitution souligne que les citoyens et les citoyennes ont droit d'accéder à la formation détenue par l'administration publique, les institutions élues et les organismes investis de missions de service public. Le droit à l'information ne peut être limité que par la loi, dans le but d'assurer la protection de tout ce qui concerne la défense nationale, la sécurité intérieure et extérieure de l'Etat et la vie privée des personnes, de prévenir l'atteinte aux libertés..., et de protéger les sources des informations et les domaines déterminés avec précision par la loi.

²- Loi n° 31-13 relative au droit d'accès à l'information, du Dahir n ° 1-18-15 du 5 JOUMADA II 1439, du 22 février 2018, Bulletin officiel, 2018-05-03, n° 6670, p. 1142.

du droit à l'information¹ exigé par le législateur marocain et consacré constitutionnellement depuis 2011.

b- Une instauration implicite de l'information par les lois organiques

Les lois organiques relatives aux Collectivités Territoriales ne prévoient pas expressément l'information². Celle-ci s'avère insuffisante dans la mesure où elle se retient seulement aux séances publiques, à l'affichage de l'ordre du jour et aux dates des séances.

En contrepartie, le législateur prévoit quelques dispositions qui imposent la publication de certaines décisions dans le Bulletin Officiel des Collectivités Territoriales, le caractère public des séances et la possibilité d'obtenir copie des procès verbaux.

Les lois organiques des Collectivités Territoriales prévoient aussi quelques limites au processus de publication puisqu'elles disposent que la nature des informations et des données contenues dans l'état financier et comptable, ainsi que les modalités d'élaboration de ces états et leur publication, doivent être fixés par décret.

De ce fait, pour entretenir une participation citoyenne concrète, qui ne peut se réaliser qu'avec l'accès des citoyens à l'information, les entités territoriales doivent procéder à la publication de l'information à travers des piliers variés, soit sur papier ou document, sur autres supports qui permettent

¹- Le droit d'accès à l'information, qui a fait sa première apparition dans l'ordre juridique suédois en 1766 à la faveur de l'adoption de la première loi fondamentale sur la liberté de la presse, P. JONASON, « Le droit d'accès à l'information en droit suédois : une épopée de 250 ans », Revue Internationale de Droit des Données et du Numérique, volume 2, 2016 suède, p.1.

²- L'article 10 relatif à la publication proactive des informations figure respectivement dans les articles 249 -219 -275 des lois organiques relatives aux régions, pour les préfectures et les provinces et pour les communes

son utilisation, soit sur un site électronique ou oralement et directement, ou bien des réunions publiques¹.

Néanmoins, l'application du droit à l'information semble être remplie dans un terrain d'application, puisque la loi concernant ce droit est entrée en vigueur depuis mars 2019 et reste sans opérationnalisation qui ne sera réellement obligatoire pour les administrations.

Les conseils locaux créent des mécanismes participatifs de dialogue et de concertation pour favoriser l'implication des citoyennes et des citoyens et des associations dans l'élaboration et le suivi des programmes de développement et ce conformément aux modalités fixées dans les règlements intérieurs des dits conseils².

L'effet entrepris par ces lois organiques renforçant la participation des citoyens et des citoyennes à la gestion démocratique des affaires et compétences des assemblées locales, tient au fait qu'elles se sont déployées pour impliquer toutes les catégories sociales intéressées par la consultation et s'en réservant, aux formes de participation tout un chapitre dans chacune des lois précitées, intitulé « des mécanismes participatifs du dialogue et de concertation ».

En effet, sont prévues des instances de consultation qui sont créés auprès de ces assemblées en l'occurrence : une instance consultative en

¹- Toutefois, certains élus restent encore prudents en matière d'information. Cette méfiance, de quelques autorités locales à l'égard du citoyen, qui constitue pour l'autorité une forme de contrôle, continuera, tant que le législateur n'a pas imposé aux élus la diffusion d'information et documents pour garantir une certaine transparence.

²- L'article 116 de la loi organique n°111 -14 relative aux régions promulguée par le Dahir n°1.15.83 du 20 RAMADAN (7 juillet 2015).B .O n° 6440 du 9 JOUMADA 1437 (18 février 2016), p.304. Les articles 110 de la loi organique n° 112-14 relative aux provinces et aux préfectures, promulguée par Dahir n°1.15. 84 du 20 Ramadan (7 juillet 2015), B.O. n°6440 du 9 JOUMADA I 1437 (18 février 2016), p.241 et l'article 119 de la loi organique n°113 -14 relative aux communes promulguée par le Dahir n°1- 15 -85 du 20 Ramadan (7 juillet 2015) .B.O. 6440, du 9 JOUMADA 1 ,1437 (18 février 2016), P .166.

partenariat avec les acteurs de la société civile pour se préoccuper des questions locales relatives à la mise en œuvre des principes de parité et d'égalité des chances.

A quoi s'ajoute une instance consultative se chargeant de l'étude des questions relatives aux centres d'intérêts des jeunes et une instance de même nature instaurée auprès du conseil régional en partenariat avec les acteurs économiques qui se chargera d'étudier les questions régionales à caractère économique¹.

Ce qui va permettre à ces assemblées de se familiariser avec la culture de la participation au service d'un développement territorial paisible et autour duquel, un minimum d'unanimité et de consensus est garanti.

Les présentes lois organiques ont instauré des structures institutionnelles de proximité et des instances consultatives réunissant les principaux acteurs associatifs et économiques concernés².

Les trois textes organiques stipulent dans le huitième titre de chacun d'eux, que les règles de gouvernance doivent veiller au respect de la concertation des valeurs démocratiques et certains principes généraux, dont la participation des citoyens et des citoyennes locaux est un des aspects majeurs de l'approche participative, de l'efficacité et de la transparence³ ».

¹- Les articles 117, 111, et 120 des lois organiques relatives respectivement à la loi 111 -14 de la région, p. 24, à la loi 112 -14 des provinces et préfectures et à la loi 113 -14 des communes, p.304, p.241 et p.166.

²- Ce sont les règlements intérieurs des conseils locaux qui se chargent de fixer les dénominations de ces instances ainsi que les modalités de leurs compositions et de leurs fonctionnements au lieu de confier ces missions au pouvoir réglementaire national.

³- Les 243, 213 et 269, respectivement de la loi organique n°111 -14 aux régions, précitée, p. 228, la loi organique n°112-14 relatives aux provinces et aux préfectures, précitée, p. 257-258 et de la loi organique n°113 -14 relative aux communes, précitée, p. 296.

Comme toutes les formes de contrôles, la participation citoyenne incite aux imperfections qui peuvent perturber une bonne implication des citoyens dans la gestion des affaires locales.

Paragraphe II : Les imperfections de la participation par la consultation

La consultation signifie solliciter l'avis des citoyens, tout comme les informer. Elle peut constituer un grand pas vers une participation complète. Mais, si la consultation n'est pas associée à d'autres modes de participation, elle reste factice, car elle n'assure pas les citoyens, que leurs préoccupations et leurs idées, seront prises en compte.

Les enquêtes d'opinion, dans ce sens, les réunions de quartier et les audiences publiques sont les méthodes les plus souvent utilisées pour consulter les habitants.

Lorsque la consultation des citoyens est une condition fondamentale de l'existence d'une véritable démocratie locale, elle ne saurait en constituer l'unique manifestation. En effet, la consultation, en tant que telle ne permet aucune participation réellement effective à la conduite des affaires locales¹.

En effet, à la différence des mécanismes évoqués, les citoyens peuvent, en théorie, devenir autorité décisionnelle en lieu et place de l'assemblée délibérante, remettant en cause en droit et en fait, le monopole dont elle disposait auparavant.

¹- H-A. DUBREUIL, « Réflexions sur la démocratie locale en France », Cahiers du Centre d'Histoire, « Espaces et Cultures », 2013, la démocratie directe à l'épreuve du temps, n ° 37, 2013, p.3.

Aujourd'hui, les collectivités locales ne s'administreraient plus uniquement par des conseils élus, mais également par la participation des citoyens au processus décisionnel¹.

Le degré et l'ampleur du pouvoir de décision² des citoyens varient selon le niveau de participation citoyenne. Certains outils de participation ont une double fonction et peuvent être utilisés simultanément comme outil de consultation ou de concertation. D'autres outils sont uniquement utilisés dans le cadre d'un processus consultatif.

Dans ce cas, l'engagement et l'implication des Collectivités Territoriales sont de moindre mesure puisque la consultation constitue un outil d'écoute qui vise à associer les citoyens et les acteurs locaux à la définition d'un projet territorial collectif et à la gestion des affaires locales³.

Dès lors, la consultation se limite à informer des citoyens cibles, de demander leur avis et des acteurs concernés. Celle-ci peut être utilisée pour valider ou invalider une proposition des Collectivités Territoriales.

Ce sont les décideurs qui organisent la consultation et restituent les résultats aux personnes consultées. Le conseil des Collectivités Territoriales garde son pouvoir de décision et les citoyens n'ont pas forcément le pouvoir de proposer des solutions à la collectivité territoriale.

¹- H-A .DUBREUIL, « Réflexions sur la démocratie locale en France », précité, p.4.

²- La notion de décision exclut une consultation sur un simple avis que les autorités locales seraient appelées à formuler. De même, une consultation ne saurait intervenir lorsque la décision ne relève pas de la compétence de la collectivité concernée. Le Conseil d'Etat a jugé que les électeurs d'une commune ne pouvaient être consultés sur un projet d'autoroute ou sur le maintien de populations étrangères sur le territoire national, Commune d'Avrillé , n° 146832, 16 décembre 1994 et Commune d'Awala-Yalimapo, n° 148995, 16 novembre 1994.

³- Cette démocratie participative ne se caractérise plus uniquement par le monopole dont disposaient les assemblées délibérantes dans l'administration des collectivités mais opère une ouverture en direction des citoyens, invités à collaborer ponctuellement à l'action publique locale. Cette participation citoyenne permet, ainsi, de multiplier les moments démocratiques qui s'étendent dorénavant bien au-delà de la seule élection des représentants locaux.

Les citoyens ont un véritable pouvoir de proposition et les Collectivités Territoriales ne se contentent pas simplement de les écouter, les informer ou de connaître leur avis. Par de véritables rencontres et dialogues, la collectivité territoriale devrait chercher à inclure et impliquer les citoyens dans une décision ou un projet¹.

De ce fait, lors d'une consultation, les citoyens et les acteurs institutionnels partagent un intérêt commun et acceptent de participer à ce processus.

Pour ce faire, nombreuses sont les solutions possible au processus de la consultation **(A)**. Certes en pratique, ces remèdes s'avèrent peu satisfaisants**(B)**.

A- Les solutions possibles au processus de consultation

Le décideur doit tenir compte des contraintes de disponibilité ainsi que des motivations et des aptitudes des divers acteurs afin d'inclure l'ensemble des parties concernées.

La consultation présente une variété de vertus **(a)**. Celle-ci est consolidée par d'autres instruments de la démocratie participative **(b)**.

¹- Un exemple est à évoquer à ce propos, celui de la réhabilitation de la piscine communale de Lobbes. En effet, ses autorités communales ont eu pour projet de réhabiliter la piscine communale, désaffectée depuis un certain temps. Cependant, les impacts financiers liés tant aux travaux nécessaires qu'au suivi ultérieur des installations, une fois évalués, se sont avérés assez importants. En vue de s'assurer de l'adéquation entre ce projet de réhabilitation et les attentes de la population, les autorités communales ont décidé d'associer la population à sa prise de décision en organisant une consultation populaire. La décision fut prise à l'unanimité par le conseil communal en février 2005. Le collège des bourgmestres a associé le soutien méthodologique d'une organisation spécialisée dans les démarches de participation citoyenne afin de mener à bien cette consultation. Au-delà de la simple mise à disposition de la brochure d'information officielle (obligatoire légale) et afin de favoriser un degré suffisant de participation à la consultation populaire, le collège a pris l'initiative, en collaboration avec son partenaire, de mettre en œuvre des mécanismes d'information complémentaires (distribution toutes-boîte, site internet, soirées d'information, ...). La consultation a eu lieu le 29 mai 2005 et a atteint un taux de participation élevé de 49%. Une évaluation du processus participatif et notamment des outils d'information a ensuite été réalisée.

a- Les vertus de la consultation

La consultation citoyenne vise à implanter et à enrichir la démocratie par le respect des droits et libertés des citoyens, à renforcer la démocratie représentative et participative et créer un lien entre l'autorité et les citoyens.

La même consultation a pour objet d'optimiser la planification et la réalisation des projets en mobilisant les citoyens et en gagnant du temps et de l'argent, de décider dans un intérêt général en satisfaisant les besoins de toutes les couches socio-économiques d'une collectivité territoriale et d'améliorer le bien-être et le bien vivre.

La dite consultation a pour finalité de faire adhérer et faciliter l'appropriation des décisions par les citoyens en responsabilisant les citoyens et en limitant les réactions de rejet et surmonter les conflits et améliorer le rapport de confiance entre l'autorité et les citoyens, en gérant les conflits et en réduisant les contentieux.

Généralement, les citoyens peuvent être consultés ou concertés dans tous les domaines de la vie locale¹.

Avant de choisir un outil de consultation ou de concertation, il est nécessaire de faire un diagnostic et d'élaborer une stratégie afin de garantir la réussite du processus participatif.

Afin de consolider la démocratie participative dans sa forme de participation par consultation, plusieurs mécanismes de démocratie directe doivent accompagner cette procédure qui ne peut avoir effet qu'avec la prise en considération de ces consultations des citoyens.

¹- A savoir les plans de développement et d'aménagement de la localité, les politiques locaux environnements, développement économique, tourisme, équipement, infrastructures, intégration des jeunes, des femmes, des personnes âgées...

b- La consolidation de la consultation par des instruments de la démocratie participative

Parmi les instruments qui valident la consultation et sa mise en œuvre, il y a lieu de citer le principe de la codécision, qui est la forme la plus avancée de la participation. En vertu de ce principe, les autorités locales, les populations et les principales parties prenantes décident de l'ensemble des solutions et des modalités d'application et de suivi / évaluation, des politiques locales et la gestion des affaires concernant les citoyens directement.

Ce type de participation fait ressortir les différents conflits entre intervenants. Ceux-ci se manifestent dans toutes les formes de participation puisque, les intérêts se distinguent et les buts se différencient.

L'avantage de ce dispositif permet au citoyen de contrôler directement les affaires locales, puisque sans l'accord de la société civile, la décision qui les concerne ne peut être prise. A côté de cet avantage, la codécision permet l'implication directe des citoyens dans la gestion locale¹.

En outre, la consultation citoyenne implique que la collectivité territoriale informe, demande l'avis des citoyens et crée des espaces dans lesquels les citoyens peuvent proposer des solutions ou des alternatives puisque plusieurs limites entachent ce domaine.

B–Des remèdes peu satisfaisants au problème de la consultation

La consultation ne procure pas beaucoup d'avantages **(a)**, puisque ses procédures demeurent insatisfaisantes **(b)**.

¹ Democracy Reporting International, Rapport de la démocratie participative au niveau local, 2018, p. 7.

a- Le peu d'avantages de la consultation

Les instances consultatives sont créées par les lois organiques. Mais, la constitution n'a pas prévu leurs formes ainsi que les modalités de leur mise en œuvre et de leur composition.

Par conséquent, le législateur confie à l'autorité locale par un règlement intérieur, la liberté et le choix de l'innovation en matière de ses instances.

Force est de constater qu'aucune disposition n'impose aux autorités locales de prendre en considération les apports de ces instances. Comme leurs noms l'indiquent, ces instances consultatives ont pour compétence de solliciter des avis aux autorités compétentes.

Il n'en demeure pas moins que malgré l'ensemble de ces avantages, les procédures de consultation, qui sont aujourd'hui mises en place au niveau local, ne semblent pas satisfaisantes.

b- Des procédures de consultation insatisfaisantes

Le point d'encombrement réside dans l'impact effectif des avis émis sur les décisions finalement adoptées.

Quant à la consultation, tous les habitants ont le droit d'y participer, et ce, afin de ne pas éliminer une large catégorie qui inclut les jeunes et même les enfants n'ayant pas encore atteint l'âge du vote.

La participation de la population soulève deux autres questions juridiques qui concernent la participation des étrangers résidant légalement, et pratique qui concerne les moyens et les critères de sélection des participants

dans le cadre des mécanismes qui seront mis en place, étant donné que la participation de tous, dans ce cas, est impossible¹.

En effet, quelque soit le mécanisme étudié, les citoyens ne seront jamais assurés que leur avis sera effectivement pris en compte et influera sur la décision finale. Celle-ci demeure une décision prise discrétionnairement par la collectivité sans que l'avis soit formulé.

Néanmoins, les lois organiques des Collectivités Territoriales précisent que les conseils territoriaux ont le pouvoir de créer des instances consultatives² chargées en partenariat avec les acteurs de la société civile.

Le règlement intérieur du conseil fixe les dénominations de ces instances et les modalités de leur composition et de leur fonctionnement. Dans ce sens, même si la consultation de ces commissions est exigée par la loi, leur fonctionnement et leur composition restent à définir. Ce qui ne constitue pas une garantie de leurs mises en œuvre.

La constitutionnalisation de ce procédé de démocratie semi direct paraît comme un événement important pour institutionnaliser la démocratie.

De même, pour impliquer les citoyens dans la gestion de la chose locale, le législateur a imposé des conditions de démocratisation en la matière et ce par l'exercice du droit de pétition.

¹- A. HARSI, « Promouvoir la participation des associations : levier pour la gouvernance locale au Maroc », Forum des Alternatives Maroc, Programme «Consolider», Décembre 2015, p.38.

²- Les articles 117, 111, et 120, respectivement de la loi organique n°111 -14 de la région, p. 214, de la loi organique n°112 -14 de la province et de la préfecture, p .246, et la loi organique n°113 -14 de la commune, p. 278.

Section II : Le droit de pétition : Un moyen indispensable à la gestion démocratique

La démocratie participative rassemble tous les instruments qui permettent de renforcer une délibération collective sur une politique publique ciblée¹. L'action publique, ainsi, envisagée se concrétise après un processus de concertation entre le public, les experts et les politiciens.

En revanche, la démocratie participative devient, de nos jours, un label recherché parce qu'elle permet d'atténuer la coupure entre gouvernants et gouvernés et offre des moyens originaux d'intéresser les citoyens à la politique grâce à leur intervention ponctuelle.

Généralement, il est à observer l'existence de quelques techniques de démocratie dite semi-directe qui permettent aux administrés de participer aux différentes formes de la vie démocratique de la collectivité.

Dés lors, la démocratie participative ne se caractérise plus uniquement par le monopole, dont disposaient les assemblées délibérantes dans l'administration des collectivités, mais à opérer une ouverture en direction des citoyens invités à collaborer ponctuellement à l'action publique locale.

Cette participation citoyenne permet, ainsi, de multiplier des moments démocratiques qui s'étendent au-delà des seules élections des représentants locaux.

Dans ce sens, une présentation des choses est faite sous forme d'une échelle de participation, le droit à la participation par la consultation et le droit de pétition.

De ce fait, le droit de pétition n'est alors plus une technique de participation qui se suffit à elle-même, mais devient l'instrument nécessaire à

¹-A, BENAMIER, « La démocratie participative au Maroc : encore en état embryonnaire », Village de la Justice, 2018, p. 5.

la mise en œuvre d'une technique démocratique dont les effets diffèrent d'un droit de pétition classique¹.

Au Maroc, cette technique de participation est une novation qui s'explique en partie par le constat d'échec de l'ancienne forme représentative visant la démocratisation de la structure locale.

Le droit de pétition, viserait, tant à faire revivre une institution rénovée qu'à offrir au public un nouveau moyen de participation au débat public, dimension, d'ailleurs, soulignée dans la constitution.

La révision législative et constitutionnelle, assez révélateur de la volonté d'impliquer les citoyens dans la gestion de leurs affaires, permet de constater que cette novation, portant sur le droit de pétition, consiste à le transférer au profit d'autres institutions

Le développement des voies d'expression et de contestation diverses donnent aujourd'hui au droit de pétition, l'apparence d'une technique peu efficace².

Récemment constitutionalisé au Maroc, la pratique du droit de la pétition est un facteur qui montre son effet sur la réalité des Collectivités Territoriales, ainsi que sa faisabilité sur le terrain. Les lois organiques, à leur tour, prévoient les procédures et les conditions de son exercice.

Cet instrument démocratique constitue une solution pour les citoyens et une possibilité de s'ingérer dans la gestion des affaires locales (§ I). Pourtant, la flexibilité de ses dispositions législatives fixe la procédure de dépôt d'une pétition (§II).

¹- مولاي هشام المراني، "حق تقديم العرائض في القانون المغربي على ضوء التجارب المقارنة"، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، المركز الديمقراطي العربي، ألمانيا برلين، العدد السادس، أبريل 2020، ص. 145.

²- Mais, il est à observer des mouvements récents qui consistent à intégrer le droit de pétition au sein des techniques de participation plus complexes, le cas du lobbying en face ou le référendum d'initiative partagée. Cette nouvelle évolution pourrait donner une nouvelle consistance au droit de pétition.

Paragraphe I : Le droit de pétition : Un instrument démocratique

La constitutionnalisation du droit de pétition constitue une autre preuve concrète d'une orientation formelle vers l'amélioration de la démocratie directe au niveau territorial.

De plus, les termes citoyens et citoyennes sont cités treize (13) fois dans la constitution. Ils reflètent un réel intérêt pour la question citoyenne et pas seulement une simple innovation terminologique¹.

La consécration du droit de pétition par les lois organiques relatives à la décentralisation territoriale² prévoit de manière identique les conditions de présenter des pétitions, afin d'inscrire un point entrant dans le cadre de compétences des conseils locaux, indiquant également, la volonté d'une implication effective de la population locale dans l'opération du contrôle de l'action des Collectivités Territoriales décentralisées et dans la participation, le suivi, l'exécution et l'évaluation des politiques publiques locales³.

¹- M. BRAHIMI, « La citoyenneté : élargissement de son champ d'action, actes de la conférence internationale sous le thème citoyenneté responsable, inclusive et participative », Co-organisée les 8-9 octobre 2015 à Rabat par la faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales, AGDAL et la fondation Konrad-Adenauer.

²- Conformément aux dispositions du deuxième alinéa de l'article 139 de la consultation, les citoyennes, les citoyens et les associations peuvent exercer le droit de pétition, en vue de demander l'inscription à l'ordre des conseils locaux d'une question, qui ne doit pas porter atteinte aux constantes prévues par l'article 1 de constitution, les articles 118, 112 et 121 de la loi organique n°111 -14 relative à la région, p. 305, de la loi n°112-14 relative à la province et à la préfecture, p. 214 et de 113-14 relative à la commune, p.167.

³- Conformément aux dispositions des articles 116, 110, 119 des lois organiques relatives, respectivement, à la loi 111-14 relative aux régions, à la loi 112-14 relative aux préfectures et aux provinces et à la loi 113-14 relative aux communes : « les Conseils ...mettent en place des mécanismes participatifs de dialogue et de concertation pour favoriser l'implication des citoyennes et citoyens, et des associations dans l'élaboration et le suivi des programmes de développement, selon les modalités fixées dans le règlement intérieur ».

La définition que le législateur a prévu dans les lois organiques est de valeur puisqu'elle renseigne sur la nature de la pétition et ne laisse pas, comme il est de coutume, la notion dans le flou qui s'avère importante à la consécration de la démocratie directe¹.

De ce fait, le droit de pétition devient dans notre droit public indissociable de la gestion démocratique et de la libre administration des Collectivités Territoriales (A). D'ailleurs, le législateur a fixé les conditions de son exercice par les citoyennes et les citoyens (B).

A- La pétition : Un droit indissociable de la gestion démocratique

La pétition est décrite sur le plan constitutionnel (a), mais aussi par les lois organiques relatives aux Collectivités Territoriales (b).

a- La pétition sur le plan constitutionnel

L'inscription du droit de pétition dans le marbre constitutionnel est une autre preuve concrète d'une orientation solennelle vers la valorisation de la démocratie directe au plan territorial.

L'article 139 de la constitution de 2011 dispose que « les citoyennes et les citoyens et les associations peuvent exercer le droit de pétition en vue de demander l'inscription à l'ordre du jour du conseil d'une question relevant de sa compétence²». Pétition qui est aussi décrite par les lois organiques relatives aux Collectivités Territoriales.

¹- عبد الحفيظ ماموح، "الآليات التشاركية للحوار والتعاون بين الجماعات الترابية و المجتمع المدني"، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، العدد السابع، 2017، ص. 179.

²- L'article 139 de la constitution de 2011, précitée, p. 50.

b- La pétition décrite par les lois organiques relatives aux Collectivités Territoriales

Selon les lois organiques, la pétition doit porter sur une question entrant dans le cadre des compétences des conseils locaux. La pétition visée - et non pas celle qui tient un but plaintif - a comme ambition prioritaire de faire des suggestions, voire même, des invitations à l'amélioration de la gestion publique locale.

Plus important encore, ces lois n'imposent aucune définition au terme pétition et le législateur s'est limité à préciser que la pétition est tout écrit en vertu duquel, les citoyennes et les citoyens et les associations demandent aux conseils locaux d'inscrire un point entrant dans le cadre de leurs compétences à leurs ordres du jour¹.

D'ailleurs, le droit de pétition mis en place par les lois organiques, figure en tant que seul « instrument mis directement »² à la disposition des citoyens et des associations.

La participation prend, ainsi, une forme procédurale, expression d'une réelle institutionnalisation de celle-ci³, dont la garantie la plus importante est l'obligation pour les présidents des conseils locaux de motiver le refus de la pétition en question qui intervient après délibération desdits conseils et de la

¹- La pétition doit être écrite. Les citoyennes et les citoyens et les associations demandent aux conseils de la région l'inscription à son ordre du jour d'une question faisant partie de leurs attributions, article 119, 113, 122, respectivement des lois organiques n°111 -14 de la région p.305, 112-14 des provinces et des préfectures, p. 214 et n°113-14 relative aux communes, p.167.

²- D. MELLONI, « Printemps arabe et démocratie territoriale : le renouveau marocain », REMALD, n ° 112 -113, septembre -décembre 2013, p. 51.

³- A. EL MESLOUHI, « Citoyenneté et participation : état des lieux de l'institutionnalisation des prérogatives de la société civile au Maroc », acte de la Conférence Internationale sous le thème, « la citoyenneté responsable, inclusive et participative », Co-organisée les 8 et 9 octobre 2015 à Rabat par la faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales, AGDAL- Rabat et la fondation Konrad Adenauer.

transmettre aux mandataires ou aux représentants locaux des citoyens et des citoyennes ou des associations, auteurs de la pétition sus -indiquée¹.

Cette forme procédurale est encore plus claire. Des conditions devront être remplies pour pratiquer le droit de pétition.

B – Les conditions d’exercice du droit de la pétition

Pour les citoyens, les dites lois organiques ont prévu des conditions semblables pour les trois sortes de Collectivités Territoriales (a), à l’exception de celles concernant le nombre exigé de pétitionnaires. La justice constitutionnelle a, pour sa part, consacré le droit de pétition (b).

a- Des conditions semblables du droit de pétition pour les trois catégories de Collectivités Territoriales

Les citoyens et les citoyennes concernés doivent être parmi les habitants des collectivités en question ou y exercer une activité économique ou commerciale et avoir, en plus, un intérêt commun à présenter une pétition².

¹- La pétition est déposée contre un récépissé délivré immédiatement, auprès du président du conseil de la région accompagnée des pièces justificatives relatives aux conditions prévues dans les lois organiques. Le président du conseil soumet la pétition au bureau qui s’assure qu’elle satisfait aux conditions prévues par les articles 120 ou 121 ci-dessus, selon le cas. Dans le cas où la pétition est jugée recevable, elle est inscrite à l’ordre du jour du conseil de la session ordinaire suivante. Elle est soumise pour examen, à la ou aux commissions permanentes compétentes, avant de la soumettre à la délibération du conseil. Le président du conseil informe le mandataire ou le représentant légal de l’association, selon le cas, de la recevabilité de la pétition. Lorsque la pétition est jugée irrecevable par le bureau du conseil, le président est tenu de notifier la décision motivée d’irrecevabilité au mandataire ou au représentant légal de l’association, selon le cas, dans un délai de deux mois à compter de la date de la réception de la pétition. La forme de la pétition et les pièces justificatives qui doivent y être jointes, selon les cas, sont fixées par voie réglementaire. Les articles 122, 116 et 125, respectivement de la loi organique n ° 111 – 14 relative à la région, précitée, p. 214, de la loi organique n ° 112 – 14 relative à la province et à la préfecture, précitée, p. 246 et de la loi organique n ° 113 – 14 relative à la commune, précitée, p. 279.

²- Les articles 120, 114 et 123, respectivement de la loi organique n° 113-14 relative aux communes, précitée, p. 214 de la loi organique n° 112-14 relative aux provinces et aux préfectures, précitée, p. 246 et de la loi organique n° 113-14 relative aux régions, précitée, p. 279.

Dans le même sens, la loi organique relative aux communes et celle relative aux préfetures et aux provinces ajoutent que ces habitants doivent réunir les mêmes conditions pour l'inscription dans les listes électorales¹.

Il semble que le législateur organique vise, de la sorte, à acquérir les moyens pour authentifier l'identité des signataires, s'assurer de leur capacité juridique et de leur jouissance de leurs droits civiques et politiques.

De son côté, la loi organique relative aux régions indique que le nombre varie selon la démographie de chaque région. Il est de l'ordre de 300 pétitionnaires pour les régions dont le nombre d'habitants est inférieur à un million.

De 400 pour les régions dont le nombre d'habitants varie entre un million et trois million et de 500 pour celles dont le nombre d'habitants dépasse trois million².

Pour les préfetures et les provinces, leur nombre ne doit pas être inférieur à 300³, tandis que pour les provinces, le nombre des pétitionnaires ne doit pas être inférieur à 100 pour ces collectivités dont le nombre d'habitants ne dépasse pas 35 000 mais, il est de l'ordre de 200 pour les autres communes.

¹- Les citoyennes et les citoyens pétitionnaires doivent satisfaire aux conditions suivantes : être des résidents de la commune concernée ou y exercer une activité économique, commerciale ou professionnelle, satisfaire aux conditions d'inscription sur les listes électorales, avoir un intérêt direct commun dans la présentation de la pétition, le nombre des signataires ne doit pas être inférieur à 100 citoyens ou citoyennes pour les communes dont le nombre des habitants est inférieur à 35.000 et 200 citoyens ou citoyennes pour le reste des communes. Toutefois, ce nombre ne doit pas être inférieur à 400 citoyens ou citoyennes pour les communes dotées du régime d'arrondissements. Les articles 114 et 123, respectivement de la loi organique n ° 112-14 précitée, p. 246 et de la loi organique n ° 113-14 précitée, p. 279.

²- L'article 120 de la loi organique n ° 111-14 relative aux régions, précitée, p. 214.

³- L'article 114 de la loi organique n ° 112-14 relative aux provinces et aux préfetures, précitée, p. 246.

Quant aux communes d'arrondissement, le nombre des pétitionnaires ne doit être inférieur à 400¹.

Pour ce qui est des associations, les présentes lois organiques ont stipulé qu'elles doivent être reconnues par la loi et être dans une situation réglementaire conformément aux lois et aux règlements en vigueur².

Force est de remarquer que les lois organiques n'ont pas prévu des conditions trop favorables à la stimulation et à l'encouragement de l'exercice du droit de pétition.

De plus, il s'agit d'une constatation faite par les membres de la commission de l'intérieur, des Collectivités Territoriales, de l'habitat et de la politique de la ville et de la commission de l'intérieur des Collectivités Territoriales, respectivement, de la chambre des députés et de la chambre des conseillers³.

Néanmoins, les conditions posées respectent, plus au moins, la volonté d'implication des citoyens et des associations dans le processus de décision locale.

De même que les Collectivités Territoriales ne cherchent à satisfaire que des besoins d'intérêt général à travers la satisfaction de la chose locale,

¹- L'article 123 de la loi organique n ° 113-14 relative aux communes, précitée, p. 279.

²- D'autant plus qu'elles doivent avoir le siège ou une antenne dans le territoire de la collectivité territoriale concernée, sans oublier que la loi organique relative aux préfetures et aux provinces renchérit que l'association en question doit disposer au moins de 100 membres, alors que les autres lois organiques sont restées muettes sur ce point.

³- Les rapports de la commission de l'intérieur des Collectivités Territoriales de l'habitat et de la politique de ville de la chambre des députés et de commission de l'intérieur des Collectivités Territoriales de la chambre des conseillers portant sur la discussion des projets de lois organiques relatifs aux Collectivités Territoriales, précitée, p. 42

qu'une réduction poussée du nombre de signataires de la pétition peut transformer cette dernière en un simple avis¹.

Par conséquent, cette considération suppose un minimum de conditions pour jouir du droit de pétition afin d'éviter que l'action desdites collectivités ne soit perturbée sans cesse et d'une façon répétée par des citoyens et des associations dont l'intérêt à agir n'est pas toujours évident et fondé.

De même que les pétitions peuvent se transformer en l'absence de toute condition organisant leur exercice, en un moyen de pression, voire même, de chantage.

Les conditions de ces pétitions s'expliquent par la nécessité d'accorder un pouvoir discrétionnaire aux conseils locaux pour assurer une bonne gestion des pétitions².

Une fois les conditions imposées, par les dites lois organiques, sont réunies, les assemblées locales se trouvent obligées d'inscrire la question objet du droit de pétition dans les ordres du jour³.

L'insertion de cette forme de démocratie locale directe implique que les décisions locales ne sont plus le seul apanage des conseils locaux, mais aussi des citoyens et des associations.

¹- M. EL YAAGOUBI, « Les grandes nouveautés de la loi organique relative à la région », in La nouvelle réforme territoriale au Maroc : enjeux actuels et futurs de la mise en œuvre, Table Ronde Co-organisée le 5 juin 2015 par L'ENA et la REMALD à Rabat.

²- Les rapports de la commission de l'intérieur des Collectivités Territoriales de l'habitat et de la politique de ville de chambre des députés et de la commission de l'intérieur des Collectivités Territoriales de la chambre des conseillers portant sur la discussion des projets de lois organiques relatifs aux collectivités territoriales, précitée. P. 43.

³- Les articles 122, 116 et 125, respectivement, de la loi organique n° 111-14 relative aux régions, précitée, p. 214, de la loi organique n° 112-14 relative aux provinces et aux préfectures, précitée, p. 246 et de la loi organique n° 113-14 relative aux communes, précitée, p. 279.

De plus, les politiques territoriales renvoient nécessairement à une exigence citoyenne soutenue juridiquement¹. Cela reflète la volonté d'une combinaison textuelle entre la démocratie participative et la démocratie dans l'architecture des politiques publiques locales². Mais aussi, d'éviter un monopole de la décision locale par une implication accrue de la population et donner, par ricochet plus de légitimité aux décisions prises.

L'administration locale est invitée à « dialoguer, plaire et convaincre. Les verbes sont changés, il ne s'agit plus d'imposer ou de contraindre »³.

Dès lors, le développement participatif local⁴ trouve une base juridique et formelle de nature à renforcer la participation devenue, le signe par excellence, de démocratie sur le plan local⁵.

Le droit de pétition est en mesure de transformer « l'homme en citoyen et non plus en sujet »⁶. Les Collectivités Territoriales ne sont, désormais, plus en mesure d'évoluer, d'agir et de décider « en vase clos »⁷, entre élus et décideurs administratifs. Les politiques publiques locales sont consacrées comme une affaire de tous les acteurs.

¹- Z. SITRI, « Les nouveaux modes de gouvernement des Collectivités Territoriales », in La régionalisation avancée, fondement et principes constitutionnels, Eudes sélectionnées et document, REMALD, collection « Thèmes Actuels », numéro spécial 93, 1^{re} édition, 2015, p. 184.

²- R. ZEHROU, « La libre administration de la chose territoriale », op. cit, p.10.

³- W. TAMZINI, « Recherches sur la doctrine de l'administration », l'Harmattan, collection « Logiques juridiques », Paris, 2013, p. 133.

⁴- M.N GUEDIRA, « Action sociale et territorialisation », in A. ZANANE, M. ZOUITEN, « Développement local et cohésion territoriale », imprimerie El MAÂRIF al JADIDA, 2010, p. 107.

⁵- N. El AOUI, « Les indications économiques de la gouvernance démocratique au Maroc », Revue critique économique, n° 13, 2004, p. 25.

⁶- MONTESQUIEU, « L'esprit des lois », chapitre 7, édition de pléiade, 1758, p. 362, cité par F.P. Benoît, « Montesquieu : Inspirateur des jacobins : la théorie de la bonne démocratie », RDP, 1995, p. 16.

⁷- A.D ALAOUI, « Les régions : locomotives de développement et de démonstration », Journal le temps, n° 302 du 23 au 29 octobre 2015, p. 21.

b- Le droit de pétition et la justice constitutionnelle

La justice constitutionnelle a affiché une attitude d'aller de l'avant dans la consécration du droit de pétition et son renforcement¹. La condition, prévue par l'article 121 de la loi organique 113-14 relative aux communes selon laquelle les associations doivent, pour formuler des pétitions, disposer de sections légales dans toutes les préfectures et les provinces de la région, est de nature à priver les associations en question de l'exercice d'un droit garanti constitutionnellement et de préciser, ainsi, qu'elle est entachée d'inconstitutionnalité².

Le Conseil Constitutionnel enchaîne que l'article 121 précité a posé une condition sans fondement, ni justification raisonnable. L'orientation est claire d'aller vers la mise en place de conseils locaux participatifs conçus comme un levier de croissance « inclusive »³.

Ainsi, l'objectif de la décentralisation est d'engager le citoyen « dans un processus pacifique de modification, au lieu de se méfier de lui, de l'administrer sans l'écouter ou en gérant ses gémissements⁴».

De ce fait, la démocratie participative est dans une certaine mesure paralysée par la rigidité de ses conditions d'exercice ainsi de son caractère non décisionnel.

¹- En examinant la constitutionnalité de la loi organique n° 111-14 relative aux régions, elle affirme que la constitution stipule dans son article 146 « une loi organique fixe les conditions d'exercice par les citoyennes et les citoyens et les associations du droit de pétition ».

²- Conseil Constitutionnel, 30 juin 2015 déc. N°966 /15, B.O, n°6376, du 9 juillet 2015, p. 6585.

³- M. NACIRI, « Le travail de l'exécutif est l'affaire de la population », l'Opinion, n°17 747 du 01/09 /2015, p. 2.

⁴- N. JOBERT, « Réflexion sur la décentralisation », in décentralisation et concertation, Revue Marocaine de Finances Publiques et d'Economie, dossier spécial, n° 8, 1^{er} semestre, 1992, p. 12.

Paragraphe II : La rigidité des conditions d'exercice du droit de pétition

Si tout le monde est d'accord sur le principe de pétition, ce sont ses conditions formelles (A), sa procédure et ses modalités de présentation (B) qui suscitent des observations et des réserves.

A- L'ambiguïté des conditions formelles de la pétition

L'ambiguïté des conditions formelles de la pétition provient, entre autres, de sa formulation par les associations (a). Défaillance constatée également au niveau de son application dans les préfetures et les provinces (b).

a- La formulation des pétitions par les associations

Le nombre exigé des signatures reste en quelque sorte excessive pour un pays qui débute sa première expérience du genre. Les conditions numériques¹, imposées par les dites lois organiques s'avèrent, pour le moins, légèrement dissuasives et n'encouragent pas la population locale à participer à la confection et l'élaboration des politiques publiques territoriales.

De même qu'un citoyen qui se trouve particulièrement et personnellement insatisfait d'une politique publique locale, est dans

¹- Les citoyennes et les citoyens pétitionnaires doivent satisfaire aux conditions suivantes, être des résidents de la région concernée ou y exercer une activité économique, commerciale ou professionnelle, avoir un intérêt commun dans la présentation de la pétition ; le nombre des signatures ne doit pas être inférieur à 300 pour les régions dont la population est inférieure à 1 000 000 habitants, à 400 pour les régions dont la population est comprise entre 1 000 000 et 3 000 000 habitants, à 500 pour les régions dont la population est supérieure à 3 000 000 habitants. Les signataires doivent être répartis selon leurs lieux de résidence effective, sur les préfetures et les provinces de la région, à condition que leur nombre dans chaque préfeture ou province relevant de la région ne soit pas inférieur à 5% du nombre requis. l'article 120, 114 et 123 de la loi organique n° 111-14 relative aux régions, précitée, p. 214, de la loi organique n° 112-14 relative aux provinces et aux préfetures, précitée, p. 246 et de la loi organique n° 113-14 relative aux communes, précitée, p. 279.

l'obligation de convaincre d'autres citoyens qui doivent s'exprimer de manière publique la question objet de pétitions.

En plus, en ce qui concerne la région, les pétitions devraient être répartis selon leur lieu de résidence effective sur les préfectures et les provinces de cette collectivité et à condition que leur nombre dans chaque préfecture ou province ne soit pas inférieur à 5 % du nombre requis¹ de partager son point de vue et signer avec lui la pétition afin de faire connaître son point de vue ou son mécontentement,² ce qui peut relever d'une pure aberration.

L'autre réclamation retenue contre les dites lois organiques est l'exigence de trois années d'ancienneté et d'exercice³, comme condition de formulation de pétitions par les associations donnant l'impression qu'il ne s'agit que d'une condition inutile, étant donné le fait que l'association soit reconnue et constituée conformément à la législation⁴ en vigueur.

En outre, soulève le problème des associations dont l'action couvre et intéresse toute les régions du territoire national, mais ne disposant pas d'antennes⁵ au niveau desdites régions⁶.

¹- L'article 120, 114 et 123 de la loi organique n° 111-14 relative aux régions, précitée, p. 214 de la loi organique n° 112-14 relative aux provinces et aux préfectures, précitée, p. 246 et de la loi organique n° 113-14 relative aux communes, précitée, p. 279.

²- A.EL MESLOUHI, «Citoyenneté et participation: état des lieux de l'institutionnalisation des prérogatives de la société civile au Maroc », précitée, p. 32.

³- Les articles 121, 115 et 124 respectivement de la loi organique n° 111-14 relative aux régions, précitée, p. 214, de la loi organique n° 112-14 relative aux provinces et aux préfectures, précitée, p. 246 et de la loi organique n° 113-14 relative aux communes, précitée, p. 279.

⁴- Ibidem

⁵- La décision précitée du Conseil Constitutionnel a atténué la rigueur des conditions posées en déclarant l'inconstitutionnalité de la nécessité d'avoir des antennes ou des sections dans toutes les préfectures et les provinces des régions.

⁶- Les rapports de la commission de l'intérieur des Collectivités Territoriales de l'habitat et de la politique de ville de la chambre des députés et de commission de l'intérieur des Collectivités Territoriales de la chambre des conseillers portant sur la discussion des projets de lois organiques relatifs aux Collectivités Territoriales, précitée, p. 44.

Mais, les trois textes organiques stipulent que l'association en question devra disposer du siège ou de l'une de leurs antennes sur le territoire de la collectivité territoriale. C'est dire que les associations s'activent, même, au sujet de questions à dimension régionale et ne remplissent pas cette condition, donc elles sont privées de l'exercice du droit de pétition.

C'est le cas par exemple des associations qui ont des préoccupations environnementales et urbanistiques. Il est, aussi clair que le législateur organique n'admet que la qualité d'association, mais aussi, des citoyens « géographiquement situés »¹ pour présenter des pétitions.

b- Une application défailante de la pétition au niveau des préfectures et des provinces

La situation de la démocratie participative au niveau préfectoral et provincial est encore plus supplémentaire, au motif que la loi organique n° 112-14 relative aux préfectures et aux provinces a exigé dans son article 115 précité, entre autres, des associations d'avoir au moins 100 adhérents pour pouvoir bénéficier de l'exercice du droit de pétition.

À vrai dire, il ne s'agit que d'une condition limite sans fondement logique visant à rendre complexe le processus de participation au niveau préfectoral et provincial.

Cette condition particulière aux préfectures et aux provinces confirme une constatation déjà faite par la doctrine marocaine² et qui est encore d'actualité, selon laquelle le législateur réserve, du point de vue de fond, un traitement plus libéral à la décentralisation communale, mais aussi régionale par rapport à celle provinciale ou préfectorale.

¹ - M. KERNIEIS, « Le droit de pétition au niveau local, des nuances en outre-mer : essai d'une étude de droit positif Français », Revue JURIDICTORIA, n° 4, 2010, p. 100.

²- M. EL YAAGOUBI, « Le bilan de la décentralisation provinciale au Maroc », in réflexion sur la démocratie locale au Maroc, imprimerie El MAÂRIF al JADIDA, Rabat, 2007, pp. 230 -231.

De plus, l'implication des citoyens pousse des associations à multiplier leurs revendications auprès des collectivités locales pour les forcer à prendre des mesures en leur faveur¹.

Il est à noter aussi, que tous les textes organiques ont pris le soin de spécifier que la forme de pétition ainsi que les pièces justificatives qui accompagnent la pétition sont fixées par voie réglementaire².

Sans doute, le pouvoir concerné est le pouvoir réglementaire détenu par le chef du gouvernement, mais renvoie au pouvoir réglementaire local détenu, aux termes des présentes lois organiques,³ par les présidents des conseils locaux pour s'acquitter de cette tâche, surtout que la pétition dont il s'agit, à ce stade, est une affaire purement locale qui intéresse d'autant plus deux parties implantées au plan territorial, c'est-à-dire les assemblées locales et leurs populations.

L'explication tient au fait que ces assemblées sont les mieux placées, parce que plus proches des citoyens pour se prononcer, au moins, au sujet de la forme de pétition et des pièces qui doivent y être annexées, d'autant plus que cela aurait pu constituer une opportunité pour prévoir une consécration effective de l'exercice du pouvoir réglementaire local qui s'est vu constitutionnel⁴ et reconnu par le législateur organique.

¹- M. DALIL, « Démocratie participative et développement local au Maroc » REMALD, collection, « Thèmes Actuels », n° 73, 1^{er} édition, 2011, p. 96.

²- Les articles 122, 116 et 125, respectivement de la loi organique n° 111-14 relative aux régions, précitée, p. 214, de la loi organique n° 112-14 relative aux provinces et aux préfectures, précitée, p. 246 et de la loi organique n° 113-14 relative aux communes, précitée, p. 279.

³- Les articles 102, 96 et 95, respectivement de la loi organique n° 111-14 relative aux régions, précitée, p. 212, de la loi organique n° 112-14 relative aux provinces et aux préfectures, précitée, p. 244 et de la loi organique n° 113-14 relative aux communes, précitée, p. 274.

⁴- L'alinéa 2 de l'article 140 de la constitution, précitée, 2011, p.59.

La procédure d'exercice du droit de pétition, telle qu'elle est prévue par ces mêmes lois, ne permet pas une possibilité de décision pour le compte des citoyens et des associations. Ils ont revendiqué leur implication effective dans le processus de décision à l'échelon territorial.

De ce fait, le droit de pétition semble, dans l'état actuel des choses, « être circonscrit au seul cadre de la consultation. Les dispositions législatives ne permettent pas encore sa mise en œuvre générale »¹.

B- La présentation nuancée de la pétition

A défaut du nombre des pétitionnaires, ce sont la procédure (a) et les modalités (b) de la présentation de la pétition qui posent problème.

a- Une procédure limitée de la pétition

Aux termes des trois lois organiques, la pétition n'est qu'une demande, c'est-à-dire, une simple requête soumise au préalable à l'examen et à l'appréciation des assemblées locales après avoir été accepté par les présidents et les bureaux desdites assemblées.

Ceci dans la mesure où ces mêmes lois prévoient une garantie importante de motivation de la décision de refus ou d'irrecevabilité de la pétition qui se trouve, par la suite transmise par les présidents des conseils locaux aux mandataires ou aux représentants légaux des associations en question dans un délai de deux mois à partir de la réception de la pétition².

¹- V. DONIER, « Droit des Collectivités Territoriales », Dalloz, les mémentos, 1^{er} édition, 2014, p.144.

²- Les articles 122, 116 et 125, respectivement de la loi organique n° 111-14 relative aux régions, précitée, p 214, de la loi organique n° 112-14 relative aux provinces et aux préfetures, précitée, p. 246 et de la loi organique n° 113-14 relative aux communes, précitée, p. 279.

Le but de la transparence est constamment recherché au fil des réformes territoriales. La procédure de pétition reste en quelque sorte « rédhibitoire »¹ dans le sens où les bureaux des conseils des Collectivités Territoriales qui disposent d'un délai, à tout le moins long, de deux mois pour notifier le refus ou l'irrecevabilité de cette pétition.

Alors que les présidents des conseils locaux et leurs bureaux doivent des explications aux auteurs des pétitions irrecevables. Aucun recours, cependant, n'est reconnu à ces derniers pour contrecarrer leur pouvoir d'appréciation, sachant que les motivations ne seront pas, toujours fondées et légitimes, ce qui constitue un autre obstacle à l'éclosion d'un réel mouvement ascendant.

Pire même, si les conseils locaux inscrivent, par obligation dans les ordres du jour, les questions demandées par les citoyens et les associations, ceux -ci ne sont pas tenus d'adopter les questions voulues. Ils garderont la maîtrise de la décision en aval, même s'ils perdent celle de l'ordre du jour en amont².

Subséquemment, le droit de pétition n'a juridiquement aucune autre issue que sous forme d'un simple avis ne pouvant pas aboutir à des réalisations fécondes et risque, de la sorte, de se réduire à une simple terminologie³.

¹- T. ABOU EL FATAH, « Citoyens électeurs, légiférez...Si vous pouvez ! », La vie économique, du 24/04/2015 récupéré du site : Wwww.lavieeco.com.

²- P. DELVOLVE, « La révision du titre 12 : l'apport au droit administratif », in GOHIN Ô. GAUDEMET Y, la république décentralisée, LGDJ édition panthéon -Assas, 2004, p.160.

³- Ce constat est loin du souhait Royal de voir « la participation des citoyens aux différentes phases d'exécution des programmes locaux » et de celui du pouvoir constituant « de généraliser l'effectivité [...] de leur participation c'est-à-dire les citoyens participant à la vie politique, économique, culturelle et sociale ». L'article 6, alinéa 2 de la constitution, précitée, 2011, p.12.

L'attitude passive et plaintive ¹ de l'administré, pour ne pas dire du citoyen a, encore, un bel avenir devant elle. De cet état de la question, « il serait (...) hâtif de conclure, que la démocratie par la participation est, par exclusion de l'intermédiation ou représentation, un système de démocratie directe²».

Toutefois, son intérêt est très limité puisque, d'une part, les conditions de mise en œuvre sont très contraignantes, et que, d'autre part, cette initiative populaire, qui est organisée n'a qu'une valeur consultative. Il est une demande d'avis qui n'entraîne aucune conséquence décisionnelle.

En effet, le droit de pétition local obéit à cette logique. Aussi, il n'aura que peu de chance d'avoir une influence décisive si il n'est pas souhaité par la majorité politique locale. La volonté qui préside à la mise en place de ces mécanismes n'est pas de faire des électeurs des codécideurs³.

Les représentants locaux ne cessent de justifier le manque du caractère décisionnel du droit de pétition par le fait que cela engendrera forcément des procédés supplémentaires de concertation qui sont susceptibles de faire perdre davantage de temps et de déstabiliser le fonctionnement normal des structures administratives et politiques locales.

Toutefois, ces mêmes élus proclament, paradoxalement, une forte implication des citoyens dans la vie locale, non pas dans l'esprit d'une approche de démocratie participative ou dans le cadre d'une conviction que les populations locales constituent une source de proposition ou de critique constructive.

¹- W. TAMZINI, « Recherches sur la doctrine de l'administration », op. cit, p. 161.

²- N. Ba Mohammed, « Du représentatif et du participatif : la démocratie en question », REMALD, n° 105-106, juillet -octobre 2012, p. 12.

³- M. De CAZALS, « Les évolutions du droit de pétitions », avant propos de H.T. MARYVONNE, J. KRYNEN, « Regards critiques sur quelques révolutions récentes du droit », travaux de l'IFR, mutations des normes juridiques, n°2, presses de l'Université TOULOUSE 1 capitole, tome 2 : réformes – révolutions, 2005, p.519.

Néanmoins, dans une tentative, parfois, d'une fuite en avant face à certains engagements délicats¹, la population locale y compris les associations est bien un levier de citoyenneté et de démonstration².

Après l'affirmation claire et libre du droit de pétition qui montre un désir d'encadrement de ce droit par le pouvoir, les méfiances à l'égard du droit de pétition commencèrent lorsqu'il fut utilisé non pas individuellement, mais collectivement.

b- Les modalités de contrôle

D'autres mécanismes de contrôle subsistent à savoir le recours pour excès de pouvoir. Celui-ci est la plus connue des actions qui peuvent être engagées devant la juridiction administrative. Il s'agit d'un recours par lequel le requérant demande au juge de contrôler la légalité d'une décision administrative et ne peut aboutir qu'à une annulation³.

¹- M. DALIL, « Démocratie participative et développement local au Maroc », op. Cite, 2011, p. 142.

²- M. SOUSSI, « Société civile et projets de développement local : exemple pratique », in J. LAPEZE, N. el KADIRI, N. LAMRANI, « Eléments d'analyse sur le développement territorial : aspects théorique et empirique », l'Harmattan, Paris, critique économique, Rabat, 2007, p.137.

³- L'article 8 de ce Dahir disposait qu'en matière administrative, les juridictions françaises instituées dans notre empire sont exclusivement compétentes pour connaître de toutes les instances tendant à faire déclarer débitrices les administrations publiques, soit à raison de l'exécution des marchés conclus par elle, soit à raison des travaux qu'elles ont ordonné, soit à raison de tous actes de leur part ayant porté préjudice à autrui. De plus, il est interdit aux juridictions civiles d'ordonner accessoirement à l'une des demandes, ou principalement. Ainsi, le juge peut même si l'acte a été exécuté et, si l'annulation ne suffit pas à l'effacer, condamner l'administration à prendre toute mesure nécessaire pour rétablir la situation antérieure. Il est également interdit aux juridictions civiles de connaître de toutes demandes tendant à faire annuler un acte d'une administration publique sauf le droit pour la partie intéressé de poursuivre par la voie gracieuse la réformation de l'acte qui lui fait grief ».

Le Dahir sur l'organisation judiciaire du 12 août 1913 a posé les bases du contentieux administratif en confiant aux juridictions qu'il créait le soin de trancher certains litiges nés de l'action administrative¹.

Au lendemain de l'indépendance, ce système a été conservé dans ses grandes lignes². Mais, il a été complété par le Dahir du 27 septembre 1957 portant création de la Cour Suprême³, juridiction unique coiffant tous les ordres de juridictions⁴.

Cette innovation a été saluée comme une étape capitale sur la voie de l'achèvement de la constitution d'un Etat de droit par tous ceux que préoccupait le souci d'assurer efficacement le respect de la légalité par l'administration.

De ce fait, l'évolution du contentieux administratif s'est présentée à travers deux étapes : la première a duré jusqu'au 1994, avec l'instauration de la loi n° 41 -90 instituant les tribunaux administratifs⁵ qui avait suscité un débat⁶ au lendemain de la publication du projet de loi⁷ et une seconde étape qui s'étend jusqu'à, aujourd'hui, qui se caractérise par une semi-dualité des

¹- J. THEIR, « Le contentieux administratif au Maroc », RDP, 1958, p. 401.

²- Ibidem, p. 740.

³- Le Dahir du 27 septembre 1957 relatif à la Cour suprême donne compétence à la cour suprême pour statuer sur les Recours en annulation pour Excès de Pouvoir dirigé contre les décisions des autorités administratives, B.O n° 2347 du 18 octobre 1957, p. 1365.

⁴- L'article 1 de ce Dahir lui donne compétence pour statuer sur les pouvoirs en cassation formés contre les arrêts et les jugements rendus en dernier ressort par les recours et les tribunaux de tous ordres, les Recours en annulation pour Excès de Pouvoir formés contre les décisions émanant des autorités administratives. Ce Dahir est suivi d'une importante réforme entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1966 qui résulte de la loi votée le 2 juin 1964 par le parlement qui a unifié les tribunaux, notamment par la suppression des juridictions créées en 1913.

⁵- Dahir n° 1-91-225 du 22 RABII 1 1414 (10 septembre 1993) portant promulgation de la loi n° 41 -90 Instituant les Tribunaux Administratifs B.O, n° 4227 du 18 JOUMADA 1 1414, p. 595.

⁶- M.A. BEN ABDALLAH, « Les Tribunaux Administratifs : à propos d'une loi en gestion », Revue Juridique Politique et Economique du Maroc, n° 24, 1990, p. 177.

⁷- M. ROUSSET, « La création des tribunaux administratifs : la fin de l'unité de juridiction », In la justice administrative, bilan et perspective, Rabat, 1991, p .5.

juridictions et une dualité de droit¹. Pour la raison que la dualité suppose l'existence de deux ordres de juridictions parallèles à la tête desquels se trouve une instance supérieure, la Cour Suprême².

Or, pour le moment le rôle de la Cour de Cassation³ n'est pas de rejurer les affaires, mais d'examiner si les règles de droit ont été correctement appliquées et qu'elles ont été respectées par la juridiction qui a prononcé la décision.

Le recours peut être ouvert même, sans texte de loi et vise à s'assurer du respect de la légalité. Cette procédure n'est pas prévue expressément par un texte.

Les trois catégories des Collectivités Territoriales peuvent être engagées dans des actions en justice soit en demande, soit en défense. Les présidents⁴ informent obligatoirement le conseil des actions engagées en justice au cours de la session qui suit cet engagement⁵.

¹- M. BEN ABDALLAH, « Le contentieux administratif marocain, six années d'évolution », communication présentée au colloque « l'évolution contrastée administratif » organisé à Tunis, les 5 et 6 mars 2004, REMALD, n° 54 -55, 2004, p. 7.

²- De l'unité à la semi-dualité de juridictions, in actes du colloque organisé à Rabat, du 18 au 20 décembre 1997, en commémoration du 40 anniversaire de la création de la cour suprême, jurisprudence de la cour suprême et mutations économiques et sociales 1999, p.23.

³- La loi n° 58-11 relative à la Cour de cassation modifiant le Dahir n° 1-57-233 du 2 RABII I 1377 (27 septembre 1957) relatif à la Cour Suprême, promulguée par le Dahir n° 1-11-170 du 27 KAADA 1432 (25 octobre 2011), édition générale du Bulletin Officiel (en langue arabe) n° 5989 bis du 28 KAADA 1432 (26 octobre 2011), p. 5228.

⁴- Le 2ème alinéa de l'article 237 de la loi organique relative à la région énumère toutes les situations dans lesquelles le président se doit d'agir à cet effet. S'il s'abstient de procéder aux actes nécessaires pour assurer le recouvrement des créances de la région, l'intervention de l'autorité de contrôle administratif est de nature à remédier à cette abstention. Mais, l'invocation de l'article 67 de la loi est une erreur, car la révocation éventuelle du président par décision du juge est une mesure moins pratique que celle de l'article 79 qui prévoit expressément le cas de l'état d'abstention du président et les moyens de le surmonter en justice par le pouvoir de substitution que peut exercer le wali dans certaines conditions.

⁵- Les articles 238, 208,264 des lois organiques relatives respectivement, n°111-14 relative aux régions, précité, p.332, n°112-14 relative aux provinces et aux préfectures, précitée, p.263 et n°113-14 relative aux communes, précitée, p.201.

Aucune action en annulation pour excès de pouvoir contre les Collectivités Territoriales ou contre les décisions du président n'est recevable si elle n'a pas été précédée par la présentation d'un mémoire exposant l'objet et les motifs de la réclamation. Le requérant doit informer le président de dépôt du recours et transmettre le mémoire¹ à l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur².

Comme tout mécanisme de contrôle, le recours pour excès de pouvoir a connu des changements majeurs au niveau de l'organisation et de leurs résultats, concernant le rapprochement de la justice des justiciables, qui constituent des pierres angulaires de la démocratie qualitative et quantitative.

Ce progrès se manifeste à travers le nombre des recours du juge administratif qui a augmenté de manière remarquable³. Néanmoins, certaines difficultés sont dues au système qui reste incomplet, mais aussi à des facteurs liés à son intégration dans le quotidien des relations entre l'administration et ses usagers.

En revanche, les requérants ainsi que l'administration préféreraient trouver des solutions à l'amiable à travers une mise en conformité visant un

¹- Le dépôt de ce mémoire donne lieu à la délivrance immédiate d'un récépissé, si dans les quinze jours du dépôt de ce mémoire, il ne lui a pas de même été délivré, aucune irrecevabilité ne peut être opposée de sa requête. Il en est de même, si dans un délai de trente jours à compter de la délivrance du récépissé, les deux parties ne sont pas parvenues à un accord amiable. Les articles 240, 210, 266 des lois organiques relatives respectivement, n° 111-14 aux régions, précitée, p.333, n°112-14 aux provinces et aux préfectures, précitée, p.263 et n°113-14 aux communes, précitée, p. 202.

²- Les articles 239, 209,265 des lois organiques relatives respectivement, n°111-14 aux régions, précité, p.333, n°112-14 aux provinces et aux préfectures, précitée, p.263 et n°113-14 aux communes, précitée, p. 201.

³- H. El AMOURI, « La justice administrative au Maroc: Apports et limites à la consolidation de l'Etat de droit », Conférence Paper, 2015, p. 175.

rôle plus actif dans la prévention du contentieux et le recours à la conciliation¹ en considérant qu'une mauvaise entente vaut mieux qu'un meilleur procès.

Les réformes, que le législateur marocain a tenté d'apporter aux Collectivités Territoriales pour une démocratisation des structures locales, peuvent augmenter l'incohérence au lieu de la réduire, puisque, l'administration n'est pas toujours en mesure de l'assimiler.

¹- F. FAQUIHI, « L'Etat de plus en plus attaqué en justice », l'Economiste Edition n° 3685, le 26/12/2011, p. 3.

Conclusion de la première partie :

Partant de ces éléments, certains instruments de la gouvernance territoriale, non moins importants, ont mérité une attention particulière. Il est question du système de contrôle, de la participation, de l'information, de la pétition et de la consultation.

Seulement, ce système de contrôle se caractérise par le recours limité aux outils de contrôle de gestion et d'audit interne (composantes essentielles jouant un rôle complémentaire au niveau de la maîtrise de l'information, difficile à collecter dans les collectivités territoriales).

Ces instruments ne sont pas véritablement actionnés, même si la loi organique a consacré des dispositions claires en ce domaine.

Il est vrai, aussi, que la participation constitue un levier de la citoyenneté. Elle demeure, néanmoins, que le pouvoir décisionnel continu d'appartenir aux élus. La légitimité de l'élection reste un principe fondamental dans notre système de démocratie représentative.

En outre, bien que la constitution et les lois organiques aient ouvert des possibilités pour répondre aux ambitions de la démocratie participative et permettre à la société civile de participer à l'élaboration des politiques publiques territoriales, de nombreuses contraintes se sont heurtées à cette ambition.

En effet, la mise en œuvre des mécanismes de la démocratie participative est lente, des initiatives de participation sont timides et disparates, la maturité et la capacité des acteurs sont faibles.

De même que les décideurs sont méfiants, parce qu'ils manquent d'expérience dans le domaine ou n'adhèrent pas aux mécanismes de la démocratie participative.

De plus, cette démocratie participative est fondée sur le principe selon lequel la démocratie ne se limite pas au droit de vote périodique. Dès lors, elle constitue une « école » pour l'apprentissage et l'exercice de la citoyenneté pleine et active, tout en conférant plus d'efficacité et d'efficience aux politiques publiques.

La participation citoyenne est abordée à deux niveaux d'implication : la première concerne la participation directe des populations et la seconde est relative à la participation du tissu associatif.

Il s'agit de mettre en œuvre au niveau local, un mécanisme de dialogue et de concertation avec les associations qualifiées sur la base de critères objectifs, en vue d'optimiser la participation du tissu associatif aux processus de planification, d'exécution et de suivi-évaluation des plans d'actions régionaux.

Mieux encore, élaborer, selon une démarche participative, un cadre de référence définissant les principes, les conditions et les modalités des partenaires, implique les associations dans la reconnaissance et le respect des positions et des rôles de chaque partie prenante.

Dans ce sens, la mise en œuvre et l'activation des dispositifs consultatifs définis par la loi, visent à impliquer les citoyens et citoyennes à l'occasion de l'élaboration des plans locaux de développement et à propos des projets de grande envergure, et ce à travers des rencontres, des sondages, des enquêtes et des autres formes appropriées.

De son côté, le système d'information, même si il constitue une composante centrale du processus de décentralisation, est marqué par le peu d'importance qui lui est accordé dans la mise en œuvre de la réforme, notamment en matière de planification du développement territorial.

Par ailleurs, le droit aux pétitions règlementées permet de légaliser, de structurer et d'organiser des formes d'expression des besoins et des attentes des citoyens et des citoyennes à propos des questions affectant leur vie quotidienne.

Le législateur est tenu de renforcer le cadre juridique de la démocratie participative par la création d'un code de démocratie locale et de décentralisation à la française.

En somme, le renforcement de la dite participation des citoyens dans la gestion des affaires locales, passe par la création de nouveaux mécanismes notamment la codécision entre l'autorité locale et la société civile.

Gardien aussi bien des libertés locales que de la légalité menacée, le juge de l'excès de pouvoir se présente, aussi, comme le défenseur des libertés contre les excès du pouvoir des autorités locales et des tendances à l'abus.

Il est question d'une projection dans le temps des actions qu'une collectivité territoriale peut mener pour la gestion durable de son cadre de vie, notamment à travers la libre administration.

DEUXIEME PARTIE :

LA LIBRE ADMINISTRATION :

UN PRINCIPE RENOVE DE GESTION DES

COLLECTIVITES TERRITORIALES

L'histoire administrative et constitutionnelle a considéré que la décentralisation est une notion administrative et que c'est le principe de libre administration qui protège les droits des Collectivités Territoriales.

En d'autres termes, la libre administration des Collectivités Territoriales est à la base de la décentralisation. C'est le droit de se donner ses propres règles et la modalité la plus expressive pour établir la séparation entre les institutions. Appliquée à l'administration, celle-ci donne naissance à une administration propre.

Pour M. BACUYANNIS, la libre administration est «l'affirmation constitutionnelle selon laquelle des communautés humaines qui sont définies par leur rattachement à une portion du territoire par rapport auquel est définie la communauté nationale, ont vocation à maîtriser tout ce qui constitue leur propre vie »¹.

Le législateur marocain a tenté de suivre les étapes de son homologue Français par la constitutionnalisation des acquis du principe de libre administration selon la reconnaissance du pouvoir réglementaire des Collectivités Territoriales² pour l'exercice de leurs compétences compte tenu des limites qui l'entourent.

Aux termes de la Charte Européenne de l'Autonomie Locale du Conseil de l'Europe, les Collectivités Locales doivent avoir « le droit et la capacité effective (...) de régler et de gérer (...) une part importante des affaires publiques³ ».

¹- C. BACUYANNIS, op. cit. p.130.

²- Article 140 de la constitution de 2011, précitée, p.59.

³- Article 3 de la Charte Européenne de l'Autonomie Locale du Conseil de l'Europe, précitée, p.14.

En revanche, le Maroc est une monarchie constitutionnelle et parlementaire. La constitution de 2011 marque une étape importante dans le chemin vers une décentralisation de l'Etat, en introduisant le principe de l'organisation décentralisée de l'Etat¹.

Cette constitution a donné un contenu positif à ce principe. Mais, elle a limité sa portée pour le concilier avec d'autres principes, tels que le principe d'indivisibilité, le principe d'égalité devant la loi.

Même dans le champ restreint de la décentralisation territoriale, il y a une difficulté à cerner le concept de libre administration. Celle-ci découle de la multitude de ses conceptions².

Cette variété peut être relevée aussi bien dans le discours politique que dans la doctrine juridique censée être plus exigeante à l'effet d'éviter les confusions que génère souvent le discours³.

Il y a lieu de distinguer la libre administration des notions voisines, mais également de dégager les synonymes⁴ et les limites qui seront établies dans le cadre de cette réflexion⁵.

¹- Article 1 de la constitution de 2011, précitée, p.1.

²- Libre administration des Collectivités Territoriales (pour le constituant), libertés locales (pour une partie de la doctrine) et décentralisation (pour les non juristes), constituent autant d'expressions utilisées pour désigner ce même objet.

³- B. FAURE, «Réforme constitutionnelle et décentralisation : des slogans font loi », RDP, 2003, p. 122.

⁴- L'objet de la science du droit étant, en partie du moins, de définition des termes juridiques afin de rendre lisible la production des textes législatifs et réglementaires en bibliothèque de droit public forme 245 thèses à l'Université de Droit d'Economie et des Sciences Sociales de Paris, dirigée par GOUDEMETF. B. FOURNIE, «Recherches sur la décentralisation dans l'œuvre de MOURICE HAURIOU», Paris, L.G.D.J, 2005, P.95.

⁵- A. CAMUS discours de STOCKOLM à l'occasion de la réception du prix Nobel de littérature 1957 : «Mal nommer les, c'est ajouter au malheur du monde ». A. Camus, R.Martin du Gard, Correspondance 1944-1958, édition de Claude Sicard, 2013, p. 56.

Le concept de liberté¹ a fait et continue de faire l'objet de maints débats et réflexions philosophiques et théologiques. Mais, il y a une constante qui résulte de son étymologie². Elle est relative à la capacité de choisir.

La liberté suppose une absence de contraintes exorbitantes. Plusieurs définitions mettent en valeur la relativité du concept³. En somme, peut être considérée comme libre, toute activité par laquelle aucune condition préalable n'est imposée, outre le respect des textes⁴.

Pour cerner la distinction entre libre administration et décentralisation, M. BACCOYANNIS a proposé une démarcation des deux dimensions de la décentralisation territoriale, celle politique qui l'appréhende comme une liberté et celle administrative qui en fait un principe d'organisation administrative⁵.

¹- C'est en 1787 que l'expression liberté individuelle verra le jour comme un emprunt au latin, *libertas*-atis pour signifier plusieurs situations, « état de celui qui n'est pas esclave », « état de celui qui jouit de ses droits du citoyen », « état d'un peuple qui n'est pas soumis à une autorité arbitraire (ou extérieure) », « pouvoir de se déterminer soi-même » et « indépendance de quelqu'un dans son comportement et ses paroles », DE LOLME, *Constitution d'Angleterre*, T .1 ,p . 33 in BRUNOT, « Histoire de la langue française, des origines à 1900 », Paris, Armand Colin, T .6, P. 129.

²- Liberté vient du mot latin *libre*.

³- Cet auteur affirme que la liberté ne signifie pas indépendance mais autonomie, c'est-à-dire capacité à se donner à soi-même (autos) ses propres lois (nomos). E. KANT, « Critique de la raison pratique », Flammarion, 2003, p. 473.

⁴- Dans la sphère de l'administration publique française, la première utilisation du concept de liberté remonte à l'an 1266 et signifiait immunités. En 1355, le mot a été utilisé pour désigner le « degré le plus élevé d'indépendance reconnu à un groupe social. A. TUETÉY, « Etude sur le droit municipal au XII ou XVI siècle en France », FRANCHE-COMTE MONTBÉLIARD, imprimerie et livre de Henri bordier 1864 », p. 139 où il a été question de la charte de franchise octroyée à la ville d'orgeret.

⁵- M. HAURIOU, « Précis de droit constitutionnel », Paris, Sirey, 1923, p. 246. Il avait utilisé les expressions « école de liberté », « élections politiques », « jeu politique ». ROLLAND, « La démocratie et la décentralisation en France » cité par C.BACCOYANNIS, op .cit . p. 86 écrivait « décentralisation- école de démocratie ». Le conseil d'Etat Français avait souligné, dans un avis du 10 octobre 2002, que le terme de décentralisation est un terme administratif dépourvu de signification normative. M. VERPEAUX, « Une République décentralisée, un sénat renforcé, la région consacrée, la démocratie directe locale instituée », J.C.P Administrations et Collectivités Territoriales 28 octobre 2002, p. 96.

En effet, la décentralisation, en tant que liberté, vise un but, celui de permettre à l'entité territoriale bénéficiaire de « mettre sa propre vie, gérer tout ce qui la concerne¹ ».

Concernant M. BERTHELEMY, lui y voit « le principe suivant lequel chaque ville et chaque région sont libres de choisir par les représentants de la majorité de ses citoyens les règles auxquelles elles obéiront et par lesquelles il sera donné satisfaction aux intérêts du plus grand nombre»².

Résultant, de ses multiples appréhensions, l'autonomie locale s'exprime sous forme de liberté. Mieux encore, c'est sous la forme du principe de libre administration que l'autonomie locale trouve sa garantie constitutionnelle.

L'étymologie du mot autonomie est se gouverner par sa propre loi et d'être capable de gouverner³. La collectivité autonome serait celle qui détermine elle-même les règles qui la régissent, sans pour autant être dans une situation de totale indépendance comme un Etat souverain.

La décentralisation et la libre administration constituent des leviers importants de démocratisation qui devraient créer les conditions pour l'éclosion d'une administration qui accompagne le développement socio-économique.

Autrement dit, la libre administration n'est garantie que lorsque les organes locaux ont le maître juridique de leur activité⁴.

¹- La décentralisation a été très souvent désignée par le vocable le plus convenable, la liberté, C. BACCOYANNIS C, op. cit. p. 89.

²- M. BERTHELEMY, « Traité élémentaire de droit administratif », 13ème éd, Paris, Rousseau et Cie édit, 1933, p. 122.

³- R. Le Coadic, « L'autonomie, illusion ou projet de société ? », Presses Universitaires de France, Cahiers internationaux de sociologie, 2006, 2, n° 121, p. 337.

⁴- CH. EISENMANN, « Les structures de l'administration », in Traité de science administrative, Paris, Edition Mouton, 1966, p. 229.

Au plan des moyens, la libre administration suppose une liberté d'organisation qui se manifeste à travers la libre mobilisation et l'autonomie de gestion des moyens financiers, matériels et humains¹.

Autonome et administrée par un conseil doté d'un exécutif, cette spécificité induit la nécessité pour le législateur d'instaurer un régime qui, quoique nécessairement, assure une bonne utilisation des ressources territoriales de chaque entité².

Dés lors, le contenu de la libre administration (**Titre I**) mérite une attention particulière puisque il entretient des rapports avec les autres libertés voisines (**titre II**).

¹- N. COSSOBA, « La libre administration des Collectivités Territoriales, au Benin et au Niger » Thèse en droit public, Université d'ABOMEY-CALAVI en 2016, p. 22.

²- C'est le sens qu'il convient d'accorder à la décision n° 85- 196 DC, loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie, du 8 août 1985 du Conseil Constitutionnel Français qui a estimé que, pour s'administrer librement, une collectivité locale doit disposer d'un conseil élu « doté d'attributions effectives ».

Titre I : La libre administration : Une règle constitutionnelle

La libre administration des Collectivités Territoriales, support de pouvoir territorial, est conçue principalement organiquement. Il s'agit avant tout d'une liberté de la population locale de désigner ses organes.

Cette liberté d'être, qui repose sur la qualité de cadre de la démocratie politique des Collectivités Territoriales, est protégée par le législateur, qui lui accorde une attention particulière.

Si la population était exclusivement envisagée, jusque très récemment, sous l'angle essentiellement représentatif, elle émerge progressivement en tant qu'acteur de cette liberté.

De ce fait, la puissance territoriale, voit sa structure se rapprocher de celle de la puissance de l'Etat. L'actuel paysage territorial au Maroc, avec ses découpages géographiques et politiques multiples, n'en demeure pas moins respectueux du principe d'unité et d'indivisibilité de l'Etat.

En effet, les différentes étapes de la construction de ce paysage n'ont pas eu pour conséquence d'aboutir à une absorption d'un pouvoir par l'autre, mais bien plutôt à une complémentarité entre eux.

Si la constitution consacre le principe de l'indivisibilité de l'Etat, cette même constitution ajoute que «son organisation est décentralisée », mettant ainsi sur le plan d'égalité l'importance de la forme de l'Etat et de la manière de l'administrer.

L'étude de la portée du principe de libre administration des Collectivités Territoriales soulève la question de l'effectivité de sa faisabilité et sa relation avec les autres libertés.

En outre, si le droit pour les collectivités de s'administrer librement est suffisamment protégé, l'étude de la jurisprudence sur ce point se révèle très opportune. Et c'est possible d'y déceler des éléments de définition ainsi que des principes de mise en œuvre.

En revanche, la protection d'un tel principe semble également dépendre du degré de contrôle qui est exercé en recherchant si un équilibre est respecté entre la latitude qui échoit aux collectivités et la légalité des actes qu'elles peuvent édicter.

De ce fait, il importe de s'interroger sur l'étendue de l'autonomie des Collectivités Territoriales dans leur pouvoir de décision (**chapitre I**) dont l'application du principe souffre de plusieurs limites (**chapitre II**).

Chapitre I : Le contenu du principe de libre administration.

La doctrine marocaine a remarqué que le mot gestion consacre l'idée d'une administration pour le compte d'autrui davantage que pour son propre compte¹ et de poursuivre que le principe de la libre administration a le grand mérite de plus de précision.

Ainsi, l'instauration d'une décentralisation territoriale semblable est tributaire d'une réelle libre administration des Collectivités Territoriales. Elle constitue un élément indispensable de démocratie, de rénovation de l'organisation territoriale de l'Etat.

En effet, les Collectivités Territoriales, dans leur organisation, reposent sur le principe de libre administration, comme une notion plus prometteuse que précise², malgré une permanence législative³.

Toutefois, même si le cadre constitutionnel⁴ et organique a été renouvelé, il n'en reste pas moins que, le principe de libre administration, son étendue et sa définition, reste une notion floue, indéterminée et évolutive.

Devant une telle situation, il appartient à la loi, à la jurisprudence, mais aussi à la doctrine de développer les différents aspects devant définir **(section I)** et encadrer ce principe **(section II)**.

¹- M. EL YAAGOUBI, « Le bilan de la décentralisation provinciale au Maroc », in réflexion sur la démocratie locale au Maroc, imprimerie El MAARIF, EL JADIDA, Rabat, 2007. P. 231.

²- J. BOULOUS, « Réflexion et commentaire, une nouvelle conception institutionnelle de l'administration territoriale », A.J.D.A. 1982, p. 304.

³- Le principe de libre administration est inscrit dans la constitution 2011, dans l'article 136 et repris dans les lois organiques des Collectivités Territoriales en 2015 dans les articles 1-4-243 de la loi organique n° 111 – 14, les articles 1-3-213 de la loi organique n° 112 – 14. Les articles, 1-3-269 relatives respectivement à la région, la préfecture et la province et à la commune.

⁴- Comme tous les principes à valeur constitutionnelle et la portée, les implications dépendent largement de l'action jurisprudentielle, des textes mis en application adoptés par le législateur et des travaux de la doctrine.

Section I : La substance du principe de libre administration

Le principe de libre administration des Collectivités Territoriales constitue un principe extrême d'organisation administrative de ces entités décentralisées.

Apparemment, la définition de ce principe s'avère très facile. Néanmoins, son analyse profonde révèle une grande complexité qui implique naturellement une multitude de principes divergents.

La difficulté prend encore de l'ampleur au moment d'étaler les conséquences de la reconnaissance constitutionnelle du principe, notamment ses implications par rapport à l'ensemble de l'organisation juridique consacrée aux Collectivités Territoriales¹.

De plus, les principes liés à la valeur constitutionnelle sont liées automatiquement au principe de libre administration, pour établir, soit une garantie, soit une conséquence du fait.

Dés lors, la libre administration est un principe d'organisation administrative (§ I) et constitue une liberté fondamentale (§ II).

Paragraphe I : La libre administration : Un principe d'organisation administrative

Au Maroc comme en France, la libre administration des Collectivités Territoriales vaut reconnaissance de l'existence des intérêts locaux qui doivent être organisés et gérés par des entités décentralisées bénéficiant d'un « budget particulier et d'un statut garantissant l'exercice de leurs libertés »².

Le droit marocain ne donne aucune définition précise susceptible d'en définir les contours et les implications du principe de libre administration.

¹- T. ZAIR, op. cit. P. 9.

²- M. C ROUAULT, « L'intérêt communal », Presses Universitaires de Lille, 1991, p. 148.

C'est ainsi que les lois organiques relatives aux différentes Collectivités Territoriales ont consacré la pratique de l'élection des collectivités¹ et doté leurs organes des compétences effectives².

De surcroît, la constitution de 2011 a renforcé l'organisation des Collectivités Territoriales qui est une condition sine qua non d'une décentralisation effective, impliquant, entre autres, une véritable autonomie d'administration de ces collectivités et de leurs organes qui ne doivent relever d'aucun pouvoir hiérarchique ou disciplinaire du pouvoir central.

L'élection de ces organes constitue une garantie de leur indépendance et une source de légitimité de la personne morale et de l'autonomie financière dont disposent les Collectivités Territoriales³.

Cette volonté de démocratisation qui a inspiré plusieurs textes juridiques, notamment celui de 1958 relatif aux libertés publiques, celui de 1959 relatif aux élections communales et celui de 1960 relatif au régime communal, est formellement affirmée par le premier texte constitutionnel du Royaume et réaffirmée par toutes les révisions constitutionnelles⁴.

Si l'élection au suffrage universel direct des conseils communaux est établie depuis 1959, les conseils des Collectivités Territoriales sont élus au suffrage universel indirect.

¹- Les articles 9, 8, 7 relatives respectivement aux lois organiques n° 111-14 aux régions précitée, p.215, n°112-14 aux provinces et aux préfectures précitée, p. 213 et n°113-14 aux communes précitée, p. 132.

²- Les articles 80, 78, 77 relatives respectivement aux lois organiques n° 111-14 aux régions, précitée, p.294, n°112-14 aux provinces et aux préfectures, précitée, p.232 et n°113-14 aux communes, précitée, p. 151.

³- Une éventuelle administration de la collectivité par un organe délibérant composé de membres nommés, serait une atteinte au principe de libre administration.

⁴- Les différents textes constitutionnels, à part celui de 2011, imposent l'élection des conseils, sans pour autant définir les modalités de cette élection, ce qui a laissé au législateur le pouvoir de déterminer librement les conditions et les formalités de cette opération.

En effet, la constitution de 2011 a introduit une innovation essentielle en matière d'élection des conseils des Collectivités Territoriales. Cette innovation consiste à décider que les conseils des régions et des communes seraient élus au suffrage universel direct¹.

Pour les conseils communaux, il s'agit d'une affirmation constitutionnelle d'une pratique déjà consacrée par la loi. En revanche, pour les conseils régionaux, leur élection au suffrage universel direct se trouve consacrée pour la première fois.

Depuis, l'élection des organes exécutifs a été générale aux autres Collectivités Territoriales. Dès lors, cet organe exécutif est la personne ou l'ensemble de personnes compétentes pour appliquer les décisions qui émanent de la collectivité, d'une autorité supérieure, du parlement ou du juge². C'est à l'organe exécutif de la collectivité territoriale qu'il revient d'appliquer la loi et le règlement et d'exécuter les délibérations du conseil.

L'étude de l'évolution du régime juridique de l'exécutif des Collectivités Territoriales nécessite la distinction entre deux expériences, communale (A) préfectorale et provinciale (B).

A- Le régime juridique de l'exécutif de la commune

Le statut de l'exécutif se trouve de plus en plus renforcé par les textes³ relatifs à la décentralisation (a), mais, il reste subordonné à l'administration de tutelle (b).

¹- «Les conseils des régions et des communes sont élus au suffrage universel direct », Alinéa 3 de l'article 135 de la constitution du 29 juillet 2011 précitée, p.58.

²- A. DELBLOND, « Droit administratif », LARCIER, 2009, p.60.

³- Le statut de l'élu est instauré pour la première fois par la charte communale du 3 octobre 2002. Il contient un ensemble de dispositions relatives aux droits, aux obligations et aux situations juridiques que l'élu d'une Collectivité Territoriale peut occuper depuis le début jusqu'à la fin de sa fonction de conseiller.

a- Le renforcement du statut de l'exécutif

S'agissant de l'expérience communale, l'exécutif est confié au président du conseil. Le Dahir du 23 juin 1960 relatif à l'organisation communale a instauré, aux côtés de l'exécutif élu, un exécutif nommé par le pouvoir central en la personne du Pacha ou du Caïd.

Ces agents d'autorité, mieux formés, outillés et mieux perçus par la population locale, ont constitué un handicap pour le président du conseil communal, élément préjudiciable pour la décentralisation¹.

Les différentes modifications² de la charte de 1976 n'ont cessé de renforcer le statut du président du conseil communal en tant que véritable organe exécutif de cette collectivité territoriale, ordonnateur de ses dépenses et de ses recettes.

Dans ce sens, le président du conseil communal exerçait des attributions de police administrative communale sous le contrôle de l'administration supérieure.

Mais, ces dispositions faisaient de cet organe élu, un élément subordonné à l'administration de tutelle.

b- Un exécutif subordonné à l'administration de tutelle

L'initiative d'un élu subordonné à l'administration de tutelle constitue une atteinte à l'autonomie administrative de la commune.

¹- D. BASRI, « La décentralisation au Maroc, de la commune à la région », NATHAN 1994, p. 39.

²- Dans l'objectif de corriger cette situation, le législateur de 1976 a renforcé le rôle du président du conseil communal. Ainsi, la charte communale de 1976 a confié au président élu une grande partie des pouvoirs qui étaient jusqu'ici exercés par l'autorité locale. En outre, l'article 37 de la même charte de 1976 fait du président le seul organe exécutif de la commune en disposant que «le président exécute les délibérations du conseil, prend les mesures nécessaires, à cet effet, et en exerce contrôle ».

Avec l'adoption de la loi n° 78-00 du 3 octobre 2002, ses attributions sont exercées par le président de plein droit¹, contrairement à l'expérience provinciale et préfectorale.

Avec la réforme de 2015, le contrôle a priori allégé ne signifie pas la suppression définitive de la tutelle. Elle reste, néanmoins, implicitement persistante.

En effet, quelques attributions demeurent sous contrôle. Il s'agit des délibérations qui ne peuvent être exécutées sans accord préalable de l'agent d'autorité².

L'élu local peut faire aussi l'objet de révocation par décision de la jurisprudence administrative compétente. Cette innovation en matière de contrôle des représentants des citoyens constitue le point de relais entre l'autorité locale et l'autorité centrale.

Ce mécanisme sanctionne toute violation volontaire des dispositions des lois organiques et entraîne l'application des mesures disciplinaires de révocation des membres, de suspension ou de dissolution du conseil³.

B-L'expérience provinciale et préfectorale en matière de l'exécutif

L'exécutif préfectoral et provincial doit être précisé à l'ombre de la loi organique 112-14 relative aux provinces et aux préfetures **(a)** car les contours de la capacité de cet exécutif ne sont pas clarifiés **(b)**.

¹ - Article 109 de la loi n° 78. 00 modifiée par la loi n° 10. 08 du février 2009, B.O, n° 5714 du 5 mars 2009, P. 83.

² - En vertu des articles précités : 115 de la loi organique n°111-14 relative à la région, p. 41, 109 de la loi organique n°112-14 relative à la province et à la préfecture, p. 40 et 118 de la loi organique n°113-14 relative à la commune, p. 46.

³ - l'article 44 de la loi organique n° 111-14 relative à la région, p. 22, article 42 relative à la province et à la préfecture, p. 22, article 41 de la loi organique n°113-14 relative à la commune, p. 22.

a- L'exécutif préfectoral et provincial à l'ombre de la loi organique 112-14

A l'époque de l'expérience des autres Collectivités Territoriales, l'exécution des délibérations et l'ordonnancement des dépenses et des recettes des conseils préfectoraux et provinciaux relevaient des attributions des agents d'autorités.

Les lois organiques des Collectivités Territoriales de 2015 marquent une rupture avec le régime juridique de l'autorité exécutive de ces Collectivités qui sont compétentes pour exécuter les délibérations et les décisions de leurs conseils¹.

A noter que le fait de confier aux présidents élus cette compétence exercée auparavant par les agents d'autorité nommés par le pouvoir central, reflète la volonté du constituant de consacrer le principe de la gestion démocratique de ces Collectivités et de donner un sens au principe de libre administration.

Seulement, les agents d'autorités sont tenus d'assister les présidents de ces Collectivités dans la mise en œuvre des plans et programmes de développement², en leur qualité de chargés de la coordination des activités des services déconcentrés de l'administration centrale³.

¹- Le président du conseil exécute les délibérations du conseil et ses décisions et prend toutes les mesures nécessaires à cet effet. Articles 101, 95, 94 relatives respectivement de la loi organique régionale n° 111-14 précitée, p .301, la loi organique des provinces et des préfectures n° 112-14 précitée, p. 237 et la loi organique des communes n° 113-14 précitée, p. 159.

²- Article 145 de la constitution 2011, précitée, p. 60

³- Articles 83, 80, 78 des lois organiques respectivement de la loi région n° 111-14, p. 296, des provinces et des préfectures n° 112-14, p. 233 et n° 113-14 des communes, p. 152.

Par ailleurs, bien que, la liberté d'administration est inscrite dans la constitution et redite dans les lois organiques, elle ne peut pas clarifier les contours de la capacité normative locale¹.

b- La non clarification des contours de la capacité de l'exécutif préfectoral ou provincial

La consécration constitutionnelle du pouvoir réglementaire local et la notion de la libre administration ne sont pas prévues par de « bases solides »² pour protéger à l'avenir ce pouvoir³.

De ce fait, cette liberté serait un système dans lequel un organisme, en l'occurrence, la collectivité territoriale concernée, énonce les normes dont il est le destinataire⁴.

Cette liberté développe, dans cette perspective, une conception normative de la décentralisation, censée établir un nouvel équilibre entre les Collectivités Territoriales d'une part, et entre elles et l'Etat, d'autre part⁵.

De ce fait, une liberté d'être des Collectivités Territoriales, consacrée par le mécanisme électif, ne se conçoit pas en dehors de toute liberté d'agir traduite par l'emprise des autorités locales.

La doctrine française s'est déployée à chercher certaines interprétations reflétant son ambition d'apercevoir pour la collectivité territoriale, la pleine expression de la capacité normative.

¹- La difficulté de la définition de la portée normative de la libre administration est la résultante directe de l'ambiguïté et de la contradiction du processus de décentralisation au Maroc.

²- M. El YAAGOUBI, « Le pouvoir réglementaire local au Maroc », op.cit. p. 315.

³- B. FAURE, « Règlements locaux et règlements... », Op. Cite, P. 43.

⁴- L'article 140 de la constitution de 2011 précise que «les régions et les collectivités locales disposent, dans leurs domaines respectifs et dans leur ressort territorial, d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs attributions ».

⁵- A. MECHERFI, « Des Collectivités Territoriales dans la constitution marocaine », in le droit constitutionnel des Collectivités Territoriales, avril 17-18, 2015, p. 9.

Dans ce sens, le pouvoir réglementaire est rangé par la constitution parmi les fonctions gouvernementales englobant les décrets réglementaires qui sont considérés comme des actes réglementaires tout comme les arrêtés ou les règlements municipaux, dont la portée est parfois générale et les destinataires inconnus¹.

De ce fait, s'interroger sur le point de savoir si le principe de libre administration des Collectivités Territoriales a une portée normative, peut apparaître comme inutilement paradoxal.

C'est le principe de libre administration qui a fondé la compétence du législateur pour déterminer les principes fondamentaux de cette liberté des Collectivités Territoriales, de leurs compétences et leurs ressources selon les dispositions de la constitution de 1958².

Au Maroc, ces raisons peuvent amener à soutenir l'idée d'une portée normative de la libre administration. Cette liberté est constitutionnalisée. La doctrine estime, dans ce sens, que ces lois organiques instaurent un véritable «code»³ des Collectivités Territoriales, ce qui traduit la volonté du législateur de la mise en place d'une réelle fonctionnalisation législative⁴, car ce principe est conçu comme étant une liberté fondamentale.

¹- J. BENOIT, « La libre d'administration locale », RFDA, 2002, p. 1065.

²- L'appréhension du principe de libre administration peut souffrir, au plan juridique, de sa double nature, qui peut en obscurcir la portée. La libre administration des Collectivités Territoriales apparaît, en effet, deux fois dans le texte de la constitution : Il figure à l'article 72, dans le titre XII consacré aux Collectivités Territoriales. Mais, il apparaît à l'article 34 qui détermine le domaine de la loi. Ce qui souligne, qu'avant d'être un principe qui limite la compétence du législateur, il est un principe qui fonde cette compétence.

³- M. EL YAAGOUBI, « Les fondements constitutionnels de la décentralisation et de la régionalisation avancée », in A. MECHERFI, « Le droit constitutionnel des Collectivités Territoriales : études comparées, Op. cit. P. 119.

⁴- M. LAZAAR, « Le principe d'administration des Collectivités Territoriales », op.cit. p.151.

Paragraphe II : Le principe de libre administration : Une liberté fondamentale

La libre administration des Collectivités Territoriales constitue une liberté fondamentale avec la consécration de l'exception d'inconstitutionnalité par l'article 133 de la constitution 2011¹.

C'est ainsi que la cour constitutionnelle lors d'un procès soutenu par l'une des parties que la loi dont dépend l'issue de litige, porte atteinte aux droits et libertés garantis par la constitution.

Il en est de même en France depuis l'adoption de la loi n° 200-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives et l'introduction de l'exception d'inconstitutionnalité par l'article 61- 1 de la constitution, issu de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

Il est à noter que, cette exception d'inconstitutionnalité n'est pas réservée aux pouvoirs publics seulement, mais aussi aux citoyens, qui peuvent pour la première fois soulever une exception d'inconstitutionnalité.

Cette réponse s'avère déterminante si la collectivité territoriale pourrait ou non saisir le juge des référés en cas d'une atteinte grave et manifestement illégale à sa libre administration².

¹- Ce qui permet, dans un sens, une mise en place d'une cour constitutionnelle, par la loi organique n° 15-86 qui définit les compétences de cette cour en matière d'exception d'inconstitutionnalité soulevée au cours d'un procès, ainsi que les conditions et les modalités d'application de l'article 133.

²- «Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures » Article L. 521 -2 de la justice administrative introduit par la loi n° 2000- 597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives.

La cour constitutionnelle détermine également si la collectivité pourrait ou non soutenir, au cours d'un procès, qu'une disposition législative- la loi dont dépend le litige, pour le cas du Maroc- porte atteinte à sa libre administration en tant que liberté garantie par la constitution et ce dans le cadre de l'exception d'inconstitutionnalité¹.

Si les débats autour de cette question ne sont pas encore entamés au Maroc, il n'en demeure pas moins que les éléments de réponse sont déjà disponibles en France, dans les textes, dans la jurisprudence et dans la doctrine **(A)** puisque le principe a une corrélation avec d'autres concepts, dont l'autonomie locale **(B)**.

A- La libre administration dans les textes et la jurisprudence

La libre administration revêt une double signification : sur le plan juridique **(a)** et jurisprudentiel **(b)**.

a- La libre administration au niveau des textes

Même si la libre administration n'est considérée comme liberté fondamentale par aucune disposition constitutionnelle ou autre, il n'en reste pas moins, que les libertés sont reconnues aux Collectivités Territoriales par certains textes juridiques.

En France, l'article 89 de la constitution de 1946 a consacré l'expression des départements et des municipalités². La loi n° 2004 – 809 du

¹- L'article 133 de la constitution marocaine du 29 juillet 2011 précitée et l'article 61-1 de la constitution française de 1958 introduite par la révision du 23 juillet 2008.

²-«Des lois organiques étendront les libertés départementales et municipales, elles pourront prévoir, pour certaines grandes villes, des règles de fonctionnement et des structures différentes de celles des petites communes et comporter des dispositions spéciales pour certains départements, elles déterminent les conditions d'application des articles 85 à 88 ci-dessus ». L'article 89 de la constitution française de 1946.

13 août 2004 a donné de même une existence juridique à la notion de liberté locale¹.

b- La libre administration sur le plan jurisprudentiel

Le Conseil Constitutionnel Français n'a pas tranché expressément cette question à l'occasion de sa décision n° 79 – 104 DC du 23 mai 1979 dans laquelle il a reconnu la valeur constitutionnelle au principe de libre administration².

Néanmoins, le Conseil d'Etat, dans sa décision n° 229247 du 18 janvier 2001, a répondu positivement à la question et a considéré la libre administration comme une liberté fondamentale³.

En effet, les libertés ne peuvent être applicables aux personnes morales qu'en raison de leur nature puisqu'une personne morale ne peut demander l'asile politique, ni prétendre bénéficier de la liberté d'aller et venir⁴.

En conséquence, la libre administration se présente comme une liberté constitutionnellement reconnue et garantie dont le respect s'impose au législateur⁵.

C'est dire que la question est pratiquement tranchée en faveur de la collectivité territoriale puisque celle-ci se voit reconnaître le droit de saisir le juge des référés et de soulever la question de l'exception

¹- Loi Française n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, Journal Officiel, n° 190 du 17 août 2004, p. 145.

²- L. FAVOREU, A. ROUX, « La libre administration des Collectivités Territoriales est-elle une liberté fondamentale ? », Cahier du Conseil Constitutionnel n° 12 (Dossier : le droit constitutionnel des Collectivités Territoriales), mai 2002, p. 63.

³- Conseil d'Etat, 18 janvier 2001, n° 229247, commune de Venelles et Morbelli.

⁴- Il n'en demeure pas moins qu'il est tout à fait concevable que celle-ci demande que lui soit reconnue la liberté d'expression ou le droit de propriété ou la liberté contractuelle.

⁵- L. FAVOREU, A. Roux, « La libre administration des Collectivités Territoriales est-elle une liberté fondamentale ? », précitée, p. 89.

d'inconstitutionnalité à chaque fois qu'elle estime que sa libre administration est mise en cause¹.

Par ailleurs, en droit marocain, les éléments de réponse ne sont pas encore réunis. La doctrine ne s'est pas encore engagée dans ce débat, ni au juge administratif, ni au juge constitutionnel pour se prononcer sur la question. Un ensemble de textes d'application de la constitution susceptibles de porter plus d'éclaircissements à la question ne sont pas encore adoptés.

Aujourd'hui, quoique son cadre constitutionnel et organique ait été renouvelé, il n'en reste pas moins que la libre administration, dans sa définition même, son étendue et ses limites, reste une notion floue, indéterminée et évolutive.

L'organisation régionale territoriale repose sur le principe de libre administration selon l'article 136 d'un point de vue, tant juridique que lexicologique.

La formule désigne la liberté de s'administrer. Ce qui opère une divergence avec la notion de décentralisation, puisque les deux termes ont longtemps été déployés comme semblables.

Néanmoins, la décentralisation territoriale et le terme liberté, suivi de l'aptitude locale, les deux notions constitutionnalisées, se complètent, agissant dans une dynamique commune ² selon l'ampleur des bénéficiaires de cette liberté.

¹- En France, l'arrêt du Conseil d'Etat du 18 janvier 2001, Commune de Venelles, saisi d'un référé liberté fondamentale, en vertu de la loi du 30 juin 2000 apporte la réponse à la question de savoir si la libre administration des Collectivités Territoriales constituait une liberté fondamentale. CE, 12 juin 2002 commune de Fouillet, Recueil n° 246618, p.245.

²- C. BACCOYANNIS, « Le principe constitutionnel de la libre administration des Collectivités Territoriales », PUAM, ECONOMICA, 1993, p. 90.

En conséquence, marquée par l'imprécision propre à toute liberté, les textes organiques des Collectivités Territoriales ne fixent pas les bornes desquelles le respect du principe est garanti. Ce constat peut sembler paradoxal.

En effet, l'évolution normative des dispositions consacrant la libre administration de la catégorie législative au rang constitutionnel laisse à penser que, le constituant a entendu renforcer le principe, en vue de le protéger contre les éventuelles atteintes du législateur et contre l'affirmation selon laquelle, l'organisation de l'Etat est décentralisée, ce qui offre un cadre novateur, structuré, les protégeant également de l'empiètement du pouvoir exécutif¹.

Cette reconnaissance constitutionnalisée place symboliquement la décentralisation comme un principe fondamental incluse dans le bloc de constitutionnalité. Elle le protège simultanément, puisque revenir sur cette affirmation exigerait une révision constitutionnelle².

Cette affirmation vaut, a fortiori, pour le principe de libre administration, élément structurel de la décentralisation. En somme, l'acceptation de la libre administration est l'une des expressions de l'autonomie locale³.

¹- R. GARREC, « Rapport fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi constitutionnel relatif à l'organisation décentralisée de la République », Paris, JORF, Sénat, Rapport n° 27, 2002, disponible en édition numérique sur le site officiel du Sénat, op.cit. p. 99.

²- J. BAGUENARD, « La décentralisation », P.U.F, « que sais-je ? », 2004, p. 3.

³- A. Roux, « La libre administration des Collectivités Territoriales : une exception française ? », les Cahiers de l'institut Louis FAVOREU, 2 / 2013, p. 181.

B- La corrélation entre la libre administration et l'autonomie locale

A première vue, le concept d'autonomie locale apparaît en filigrane dans le principe constitutionnel de libre administration¹ au regard du droit constitutionnel étranger **(a)**.

En revanche, le constituant marocain va dans le même sens et ce pour plusieurs raisons **(b)**.

a- La libre administration vue par l'étranger

Le lien entre autonomie locale et entités infra-Etatiques s'est banalisé dans la plupart des Etats Européens².

La libre administration, telle qu'énoncée dans la constitution et consacrée par les lois organiques des Collectivités Territoriales, fait encore figure d'exception³. Une corrélation est évidente entre les deux concepts assurés afin de démontrer le lien entre l'une et l'autre notion.

Seule la charte Européenne de l'autonomie locale vient expressément préciser le contenu et la portée du concept, qui se manifeste dans le droit et la capacité effective pour les collectivités locales.

Une capacité à travers laquelle les entités locales disposent du pouvoir de régler et de gérer, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques.

¹- Le terme « autonomie » n'est textuellement repris que dans la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la constitution relative à l'autonomie financière des Collectivités Territoriales, JORF n° 175 du 30 juillet 2004, ainsi qu'à l'article 74, C de 1958 consacré au statut particulier des collectivités d'outre-mer. Globalement, le titre XII, C. de 1958 privilégie la notion de libre administration des Collectivités Territoriales.

²- A. DELCAMP et J. LOUGHLIN, « La décentralisation dans les Etats de l'Union Européenne », la Documentation Française, 2ème édition, 2003, P. 336.

³- A. ROUX: «la libre administration des Collectivités Territoriales : une exception française ? », op. Cite, p. 181.

De plus, ce droit est exercé par des conseils ou des assemblées composées de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel¹. Certes, ce texte représente un effort intéressant de conceptualisation juridique² et constitue une harmonisation des principes de décentralisation.

Pourtant, la notion, apparaissant surtout comme un «acte de raison»³ constituant une définition nécessairement souple du concept, vise à couvrir à maxima la diversité des systèmes territoriaux, alors que la notion d'autonomie locale recouvre un vaste panel de structures territoriales.

Néanmoins, par son étymologie, l'autonomie a une portée d'apparence absolue et désigne le pouvoir de se diriger librement en droit et par extension, en politique ou en gestion, tandis que dans ses expressions réelles, elle est toujours relative et limitée⁴.

La question du degré d'autonomie accordé aux entités territoriales est devenue le cœur de la distinction, en lieu et en place de la subdivision classique, établie en fonction de la forme de l'Etat.

Malgré la constitutionnalisation marquée des principes de libre administration et de décentralisation, la portée réelle de l'autonomie locale, fait l'objet d'une forte remise en question, lorsqu'elle n'est pas purement et simplement contredite⁵.

¹- Ibidem. , art. 3/1.

²- Ibidem. , art. 3/2.

³- P. WILLIAMS – RIQUIER, « La Charte Européenne de l'autonomie locale : un instrument juridique international pour la décentralisation », RFDA, 1 /2007, n ° 121 - 122, p. 193.

⁴- Ibidem., p. 198.

⁵- R. HERTZOG, « L'autonomie en droit : trop de sens, trop peu de signification ? » in Mélanges Paul AMSELEK, BRUYLANT, 2005, p. 446.

b- Le cas marocain en matière de l'autonomie locale

Comme il a été signalé auparavant, l'article 135 alinéa 2 de la constitution de 2011 précise que : « les Collectivités Territoriales, constituent des personnes morales de droit public qui gèrent démocratiquement leurs affaires ».

Cet article consacre officiellement la gestion démocratique au niveau des entités décentralisées. Cette disposition constitutionnelle complète logiquement celle contenue dans le premier alinéa qui énumère les Collectivités Territoriales.

La gestion démocratique de la collectivité suppose d'abord son existence et la consécration de cette dernière dans l'ordre juridique, c'est-à-dire la personnalité morale.

La collectivité territoriale est nécessairement une personne juridique. L'article 2 de la loi organique relative aux communes énonce que, « la commune est une collectivité territoriale de droit public, dotée de la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière¹ ».

Une formule est parfaitement identique dans l'article 2 de la loi organique relative aux préfectures et provinces et dans l'article 3 de la loi organique relative aux régions². Le principe doit rester l'autonomie.

Il n'y aurait plus de gestion démocratique si des agents extérieurs à la collectivité territoriale avaient pour ce qui concerne les affaires de celle-ci plus de compétences que ses représentants.

De ce fait, Il n'y aurait également pas de gestion démocratique si les décisions peuvent être réformées par une autorité extérieure. En tant que

¹ - La loi organique n°113-14 relative aux communes, précitée, p. 131.

² - Loi organique 112-14 relative aux préfectures et aux provinces, précitée, p. 212 et loi organique n° 111-14 relative aux régions, précitée, p. 274.

personnes juridiques, les régions, les préfectures ou les provinces et les communes ont des ressources, car pour disposer de biens, il faut avoir la personnalité juridique.

Cependant, il semble que cette notion de « gérer démocratiquement les affaires » est indéterminée, elle n'est pas assez précise. Peut-être que l'expression de « libre administration » utilisée par l'article 136 de la constitution paraît plus incontestable et plus distincte.

La décentralisation qui a pour objet de protéger les libertés locales ou territoriales implique une certaine autonomie, mais la notion de gestion démocratique suppose une autonomie nécessairement bornée.

Il est évident que la constitution elle-même ne détermine pas le degré de cette autonomie. C'est le législateur qui est compétent en vertu de l'article 71 de la constitution pour fixer «le régime des Collectivités Territoriales et les principes de délimitation de leur ressort territorial».

Le législateur est également compétent, en vertu de l'article 146 précité, de déterminer les modes gestion démocratique des affaires par les régions et les autres Collectivités Territoriales.

La décentralisation doit respecter le principe de démocratie tel qu'il est prévu par les article 1 et 2 de la constitution de 2011. Le premier affirme que, « le Maroc est une Monarchie constitutionnelle, démocratique, parlementaire et sociale¹ ».

Alors que le second précise que, « la souveraineté appartient à la nation qui l'exerce directement par voie de référendum et indirectement par l'intermédiaire des institutions constitutionnelles² ».

¹- Article 1 de la constitution de 2011, précitée, p. 5.

²- Article 2 de la constitution de 2011, précitée, p. 5.

La constitution tire logiquement deux conséquences : elle parle de conseils¹ et du régime électoral². Il ne peut y avoir de Collectivités Territoriales sans conseils élus. En outre, ces conseils ne peuvent être limités à un rôle purement consultatif, sinon ils ne gèreraient pas.

Ce qui a été manifesté par le législateur Marocain depuis les premiers textes régissant les trois lois organiques qui stipule que les Collectivités Territoriales sont gérées par des conseils élus conformément aux dispositions de la loi organique 59 - 11³.

En principe, il n'y a pas de contradiction entre autonomie et contrôle⁴. Celui-ci est intimement lié à la décentralisation. La collectivité territoriale est inconcevable sans contrôle.

Lorsque le contrôle est supprimé, la collectivité territoriale change de nature. Elle ne conserve plus son statut de composante d'un Etat unitaire décentralisé, mais, elle s'identifie à la collectivité composante d'un Etat de type fédéral.

Dés lors, l'argument selon lequel la constitution énonce que les collectivités « gèrent démocratiquement leurs affaires » est concevable, puisque gérer ou administrer ne signifie pas gouverner⁵.

Le fait aussi que les Collectivités Territoriales soient, selon l'article 63, représentées au sein de la chambre des conseillers prouve bien qu'il s'agit de la décentralisation administrative d'un Etat unitaire. Cette garantie de l'autonomie locale est renforcée par l'attribution de la fonction d'exécution des délibérations aux présidents des conseils locaux.

¹- Alinéa 3 de l'article 135 de la constitution de 2011, précitée, p. 36.

²- Article 146 de de la constitution de 2011, précitée, p. 37.

³- La loi organique n° 59-11 relative aux élections des membre des conseils des Collectivités Territoriales, Dahir n° 1-11-173 du 24 HIJJA 1432 (21 novembre 2011) par tout promulgation de la loi organique n° 59 -11, REMALD, n° 287, article 2, p. 37.

⁴- Alinéa 2 de l'article 145 de la constitution de 2011, précitée, P. 37.

⁵- S. NELLEN, A. NIENHAUS, F. SARDET, H-U. SCHIEDT, « Administrer et gouverner », Revue Traverse, 2 ° édition, 2011, p. 23.

Quant aux libertés individuelles, elles se définissent « comme l'ensemble des libertés dont l'exercice est conditionné par l'action d'un groupe »¹. Le droit administratif marocain conclut à l'affirmation de la libre administration en tant que liberté fondamentale comme les libertés individuelles².

En revanche, un régime qui soutient les libertés individuelles conduit inéluctablement à accorder une certaine autonomie aux Collectivités Territoriales³.

La question, est cependant, de savoir si les personnes morales de droit public peuvent se voir reconnaître le bénéfice de ces droits et ces libertés fondamentaux.

Cette justification est parfois soulevée, en droit comparé au motif que l'Etat ne saurait être le bénéficiaire de libertés fondamentales alors qu'il est le garant de ces libertés.

Tandis que cette contradiction peut être résolue⁴. Cette objection ne saurait toucher les Etablissements publics et les Collectivités Territoriales, qui sont parfois en situation de défendre ces droits contre l'Etat ou bien entre eux.

Une autre précision est à apporter quant au point de savoir qui peut invoquer ou faire valoir les libertés fondamentales⁵ reconnues aux Collectivités Territoriales⁶.

¹- X. PHILIPPE, «Droit administratif des libertés», Ed. ECONOMICA, 1998. P. 57.

²- Se limitant à la liberté d'expression, le droit de propriété ou la liberté de circulation

³- M. DEGOTTE, « Décentralisation et libertés : le modèle du Maroc » in CH. SAINT - PROT A. BOUACHIK F. ROUVILLOIS, «Vers un modèle marocain de régionalisation Etat, territoire et développement dans un pays émergent » REMALD, Collection, « Thèmes Actuels », n° 67, 2016, p .15.

⁴- Ibidem, p. 100

⁵- L. FAVOREU, « La notion de liberté fondamentale devant le juge administratif », Dalloz 2001. P. 1739.

⁶- Evidemment, les organes des personnes morales peuvent invoquer le bénéfice des libertés fondamentales au profit de celles-ci.

De ce fait, les autorités qui sont habilitées à défendre les intérêts des Collectivités Territoriales en justice peuvent seules invoquer ces droits dont sont titulaires les personnes morales et non les personnes physiques. Ce qui justifie la nature juridique de la libre administration.

Section II : La nature juridique du principe libre administration

Comme il a été souligné, la libre administration des Collectivités Territoriales est l'un des trois principes prévus par l'article 136 de la constitution de 2011. Il est considéré comme étant un pilier important de l'organisation territoriale du Royaume¹.

La constitutionnalisation de ce principe constitue plus qu'une avancée, plutôt une métamorphose de la décentralisation, parce que les incidences qu'il induit dans le corpus juridique et réglementaire transforment substantiellement les relations entre l'Etat et les Collectivités Territoriales.

La constitution de 2011 a attribué un réel statut constitutionnel aux Collectivités Territoriales², en détaillant les principes fondamentaux présidant à la répartition des pouvoirs entre le centre et les territoires et à la protection des libertés locales.

11 articles regroupés sous le titre IX intitulé « des régions et des Collectivités Territoriales » ont remplacé les articles 100 et 101 du titre XI de la constitution de 1996, « des collectivités locales ».

¹- « L'organisation territoriale du Royaume repose sur les principes de libre administration de coopération et de solidarité. Elle assure la participation des populations concernées à la gestion de leurs affaires et favorise leur contribution au développement humain intégré et durable ». Article 136 de la constitution précitée de 2011, p. 50.

²- T. ZAIR, « Le nouveau statut constitutionnel des Collectivités Territoriales », in « la nouvelle constitution du Royaume du Maroc », publications de la REMALD, « Etudes sélectionnées », n° 82, 2013, P.123.

Le contexte ayant prévalu à cette évolution substantielle est marqué par deux interventions Royales¹ qui se sont succédées à presque une année d'intervalle.

Le processus de réforme de la régionalisation a été entamé par les travaux de la commission ad hoc qui a rendu son rapport² le 10 mars 2011, le lendemain du discours Royal du 9 mars de la même date.

Le Maroc a connu des progrès qu'il a réalisés en matière de démocratie, et opte à entamer la consécration constitutionnelle, puisque, la régionalisation avancée émane de la volonté populaire directe, exprimée à travers un référendum constitutionnel³.

En effet, le principe de libre administration ne figure pas dans le rapport de la commission, bien au contraire, des notions subsidiaires de la notion traditionnelle de « tutelle », existent dont le rapport préconise la limitation⁴.

¹- Le discours Royal du 3 janvier 2010 qui a annoncé l'institution d'une commission consultative de la régionalisation, visant à placer les provinces du sud parmi ses premiers bénéficiaires, dans le cadre de la recherche d'une solution politique réaliste fondée sur l'initiative d'autonomie. Ainsi que le discours Royal du 9 mars 2011, annonçant une réforme constitutionnelle de grande ampleur, poursuit le processus de parachèvement démocratique.

²- Le rapport ne préconisait pas la constitutionnalisation de la régionalisation et de ses principes, mais le Roi a estimé que les conditions démocratiques de celles-ci étaient réalisées et qu'un « choix plus audacieux » pouvait être fait, suivant une démarche progressive, la commission a proposé la possibilité d'instaurer la régionalisation avancée au moyen d'une loi, dans le cadre institutionnel actuel, en attendant que mûrissent les conditions de sa constitutionnalisation.

³- Extrait du discours Royal du 9 mars 2011.

⁴- Sous le titre « limitation des contrôles a priori et d'opportunité », le contrôle par approbation préalable ne portera que sur approbation préalable, que sur les décisions et les actes expressément définis par les lois et les règlements et sera progressivement limité, par la réduction, d'abord des délais de réaction de l'autorité en charge, puis des décisions et actes qui y sont soumis, pour le réserver, ensuite, aux cas extrêmes comportant risque pour l'ordre public, l'intérêt national ou l'équilibre financière des Collectivités Territoriales. En cas de non approbation, qui doit être dûment motivée, les présidents des conseils peuvent recourir, selon le cas, à l'arbitrage du ministre concerné ou du premier ministre, aux tribunaux compétents « Rapport sur la régionalisation avancée-livre premier, « conception générale », p. 42.

Contre toute attente, le principe de libre administration est survenu dans le texte constitutionnel et a contribué à instaurer une régionalisation et une décentralisation beaucoup plus avancées que celles préconisées par la commission sur la régionalisation.

Dans le contexte d'évolution de la décentralisation au Maroc -comme en France- la constitutionnalisation¹ de la libre administration implique la disposition totale de toute forme de tutelle exercée précédemment par l'Etat sur les Collectivités Territoriales dans les textes les régissant et dans les pratiques administratives².

Si les principes constitutionnels de l'Etat de droit³ et de l'égalité⁴ soumettent les Collectivités Territoriales au respect de la loi, le principe de libre administration fait de celle-ci leur seule source d'obligation.

Les Collectivités Territoriales librement administrées jouissent d'une pleine autonomie de décision qui n'est soumise qu'au respect de la loi et des règlements pris pour son application.

¹- « Dans les conditions prévues par la loi, les collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences » Constitution Française, article 72, al. 3. (Disposition introduite par la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003).

²- « Cette notion de libre administration des Collectivités Territoriales, qui fait partie de leur définition même, implique une disposition effective de la tutelle de l'Etat et son remplacement par d'autres types de contrôles», de l'Etat sur les Collectivités Territoriales, enregistré à la présidence du sénat le 25 janvier 2012, p. 7.

³- «Fidèle à son choix irréversible de construire un Etat de droit démocratique, le Royaume du Maroc poursuit résolument le processus de consolidation et de renforcement des institutions d'un Etat moderne, ayant pour fondements les principes de participation, de pluralisme et de bonne gouvernance. Il développe une société solidaire où tous jouissent de la sécurité, de la liberté, de l'égalité des chances, du respect de leur dignité et de la justice sociale, dans le cadre du principe de corrélation entre les droits et les devoirs de la citoyenneté », Extrait du préambule de la constitution de 2011.

⁴- « La loi est l'expression suprême de la volonté de la nation. Toute personne physique ou morale, y compris les pouvoirs publics, sont égaux devant elle et tenus de s'y soumettre. Les pouvoirs publics œuvrent à la création des conditions permettant de généraliser l'effectivité de la liberté et de l'égalité des citoyennes et des citoyens, ainsi que de leur participation à la vie politique, économique, culturelle et sociale sont affirmés de constitutionnalité, de hiérarchie et d'obligation de publicité des normes juridiques. La loi peut avoir d'effet rétroactif », Article 6 de la constitution de 2011, p.6.

Sous l'égide du principe de libre administration, l'Etat ne peut intervenir dans le fonctionnement des Collectivités Territoriales que pour contrôler la légalité¹.

Mais, si au Maroc les Collectivités Territoriales recourent au juge pour défendre la légalité de sa délibération², en France, c'est au représentant de l'Etat de plaider l'illégalité d'un acte pris par ces Collectivités.

C'est dire que la jurisprudence marocaine a porté des clarifications sur la lecture formelle des dispositions législatives du principe de libre administration (§ II) -objet d'une hésitation législative- et son rapport inséparable de la gestion démocratique (§ I).

Paragraphe I: Le principe de libre administration et la gestion démocratique

Le constituant de 2011 et les lois organiques de 2015 ont veillé à compléter cette notion de gestion démocratique par une mention expresse et une consécration solennelle du principe de libre administration des Collectivités Territoriales.

Certes, les constitutions adoptées depuis l'indépendance (1962-1970-1972-1992-1996) contiennent des dispositions relatives aux administrations

¹- L'article 6 de la constitution stipule notamment que la loi est l'expression suprême de la volonté de la nation et que les pouvoirs publics œuvrent à la création des conditions permettant de généraliser l'effectivité de la liberté et de l'égalité des citoyennes et des citoyens », article 6 de la constitution de 2011 précitée, p. 4.

²- Le gouverneur peut uniquement saisir le juge des référés près le Tribunal Administratif en vue de statuer sur l'existence de l'Etat d'abstention. Ce n'est que lorsque la décision de justice constate ledit Etat que le gouverneur peut se substituer au président dans l'exercice des actes considérés. L'article 76 de la loi organique n° 113-14 relative aux communes, précité, p. 151.

locales, qui sont désignées sous des dénominations quasi identiques qui font référence à une forme de liberté¹.

La notion de décentralisation, ignorée par les autres constitutions² et remplacée par la gestion démocratique des affaires locales, renvoie plus à une idée d'élection qu'à l'exercice des libertés locales.

Une évolution considérable, mise en place, sans qu'elle permette de trouver un seul versement du cadre législatif duquel, les options fondamentales ne sont pas changées.

La notion de gestion démocratique prévue par la constitution de 1996 était une notion vaste et d'une grande imprécision puisque la cour constitutionnelle n'a pas eu l'occasion de se prononcer sur une définition de cette gestion démocratique.

Ainsi, la loi n ° 47-96 sur l'organisation de la région affirme dans son article premier, alinéa 2 que « les affaires de la région sont librement gérées par un conseil démocratiquement élu ».

De ce fait, il a fallu logiquement parler de gestion démocratique pour la commune considérée comme récipiendaire naturel de l'apprentissage de la démocratie, alors que la région avait, en revanche, besoin beaucoup plus de liberté dans la gestion de ses affaires pour pouvoir se positionner dans un rang côtoyant, celui des services du pouvoir central.

¹- M. EL YAAGOUBI, « La notion constitutionnelle de gestion démocratique des collectivités locales à la lumière des idées d'élection et de représentation », REMALD, n ° 42, 2015, p. 9.

²- La législation marocaine en matière de décentralisation avait parlé de gestion, exclusivement, pour la région, parce qu'elle avait conscience que cet échelon territorial nécessitait une plus grande marge d'autonomie avec l'immense mission de développement économique et social qui lui avait attribuée.

La différence qui persiste est de nature : La gestion démocratique implique l'idée de gestion pour le compte d'autrui, par contre la libre administration renvoie à l'idée de liberté par rapport au pouvoir central.

De ce fait, l'inscription des deux principes dans la constitution et dans la nouvelle réforme territoriale est loin de relever aucun pléonasme significatif d'une ressemblance totale entre ces deux principes.

Mieux encore, la gestion démocratique constitue l'origine de la décentralisation des structures des Collectivités Territoriales à travers le truchement et la généralisation du suffrage universel direct aux régions, permettant d'atteindre, prioritairement, l'émergence souhaitée de conseils démocratiques¹.

Tandis que la libre administration serait une garantie en interne pour lesdites collectivités pour s'affirmer à l'égard de l'Etat et préserver son autonomie par rapport à celui-ci.

Dans ce cadre, la libre administration, révélatrice de l'idée de liberté, constitue l'acquisition par les Collectivités Territoriales d'une émancipation dans l'exercice et l'administration de la chose locale.

Néanmoins, le principe de libre administration s'apparente à une règle juridique **(B)** et peut paraître complémentaire ou opposé avec la notion de gestion démocratique **(A)**.

A- La libre administration et la gestion démocratique : Complémentarité ou opposition ?

La libre administration et la gestion démocratique présentent certains points communs **(a)**. Mais, ces deux principes affichent quelques différences fondamentales **(b)**.

¹- A. BEZZAA, « La régionalisation au Maroc : un projet Royal en marche », REMALD, Collection « Thèmes Actuels », n ° 67, 2010, p. 44.

a- Les points communs entre la libre administration et la gestion démocratique

La libre administration, comme une forme de liberté, est une réalité qui renvoie à l'exercice des libertés locales attachées à la société des citoyens¹ et se présente comme une véritable liberté.

M. BOURJOL considère, à ce sujet, l'inscription de ce principe dans le marbre constitutionnel. L'auteur le place au rang d'une liberté politique, d'une liberté publique capable de servir de base juridique solennelle pour les Collectivités Territoriales pour défendre leurs droits et leur autonomie tant administrative que financière².

C'est à quoi s'attache l'intérêt de la distinction entre la notion de décentralisation conçue dans la littérature de la démocratie locale comme un mode d'organisation³ pour les Collectivités Territoriales, entités libres et autonomes vis-à-vis du pouvoir central et de ses organes⁴.

L'expression même de décentralisation désigne l'idée d'une certaine liberté, puisque en principe tout système décentralisé se trouve dans l'obligation de reconnaître et de garantir, logiquement, les autres droits y compris ceux des entités infra-Etatiques⁵.

¹- A. ROUX, « Le principe de libre administration des Collectivités Territoriales », RFDA, n° 3, 1992, p. 435.

²- M. BOURJOL, S. BODARD, « Droit et libertés des Collectivités Territoriales », éd. Masson, Coll. Droit de l'Administration Locale, 1984, p. 43. Cité par C. BACCOYANNIS, « le principe constitutionnel de libre administration », op. Cite. p.110.

³- A. HARSIS, « Les principes fondamentaux de l'organisation administrative », REMALD, Coll. « Manuels et Travaux Universitaires », n° 69, 2006. p. 15.

⁴- T. ZAIR, « Le nouveau statut constitutionnel des Collectivités Territoriales », REMALD, numéro double 90-91, 2011, p. 25.

⁵- M. DEGOFFE, « Décentralisation et libertés : le modèle du Maroc », in Saint-CH. PROT A. BOUACHIK. F. ROUVILLOIS, « Vers un modèle marocain de régionalisation : Etat, territoire et développement dans un pays émergent », REMALD. Coll. « Thèmes Actuels », n° 67, 2010, p. 15.

b- Les différences fondamentales entre la libre administration et la gestion démocratique

La notion de décentralisation peut être conçue comme étant un principe gouvernant l'organisation administrative de l'Etat et repose sur le transfert du pouvoir du centre vers la périphérie, la libre administration, au contraire, se voit comme une liberté constitutionnelle irréversiblement reconnue et garantie dont le respect s'impose, non seulement au pouvoir réglementaire, mais aussi au législateur.

Pour sa part, M. BACCOYANNIS défend l'idée selon laquelle la libre administration ne se réduit pas à une simple organisation, mais constitue bien une liberté¹ de gérer les affaires de la collectivité par la population.

Autrement dit, la décentralisation s'achève pour le compte d'entités locales dotées de la personnalité juridique, ce qui établit, la suprématie de l'Etat et la subordination des Collectivités Territoriales.

La libre administration, au contraire, met l'accent sur l'existence des libertés locales attachées au groupe humain, constituant la collectivité territoriale en question.

En conséquence, la libre administration est conférée au groupement naturel qui est délimité grâce à son rattachement à un territoire et qui préexistait à sa reconnaissance par l'Etat et non pas à la personne morale des Collectivités Territoriales. Cette conception explique l'exclusion par la constitution de l'expression « collectivité locale » au profit de celle de « collectivité territoriale ».

Il faut spécifier que l'expression collectivité territoriale n'est employée, que pour attirer l'attention sur une conception voulant que la

¹- C. BOCOYANNIS, «Le principe constitutionnel de libre administration des Collectivités Territoriales », op. Cite. p. 101.

personnalité civile et la libre administration des collectivités concernées soient des éléments produits indépendamment des préoccupations administratives de l'Etat¹.

La doctrine marocaine donne l'impression que les deux notions sont synonymes en vertu de l'article 135 précité de la constitution de 2011. Alors que le législateur avait la possibilité de disposer que les collectivités gèrent librement leurs affaires et s'administrent explicitement.

Sans confondre les deux principes, la loi suprême du pays constitue, cependant, une perception prévoyant la constitutionnalisation des règles fondamentales de l'organisation administrative.

La qualification apportée au principe de libre administration, comme liberté locale, pourrait se justifier lors de l'examen de son contenu dans les constitutions et de savoir jusqu'à quel point le législateur ou le constituant marocain est disposé à connaître la libre administration comme liberté fondamentale aux Collectivités Territoriales.

La reconnaissance de ce principe, comme liberté existante, dans les lois organiques des Collectivités Territoriales est affirmée malgré l'imprécision de ses contours et ses effets juridiques.

B-La libre administration : Une règle de droit

Comme toute liberté, la libre administration se caractérise en général par l'imprécision². Mais, étant inscrite dans les dites lois organiques de 2015, elle est devenue une règle de droit qui devra être précisée **(a)**, car ce principe est largement revendiqué et sollicité par les élus **(b)**.

¹- C'est du moins l'avis de la constitution française contemporaine qui s'est efforcée d'interpréter l'intention de la constitution de 1958, telle qu'elle a été révisée par la loi du 28 mars 2003.

²- J. CHAPUISA, « Libertés locales et libertés publiques », AJDA, 1982, p. 349.

a- La libre administration : Une précision juridique

La libre administration des Collectivités Territoriales n'est pas dépourvue de toute précision juridique. Selon la volonté du constituant, il y a la désignation des conseils, notamment, des collectivités régionales et communales par voie d'élection directe, la disposition d'un budget propre, en plus, du principe de subsidiarité.

L'élection des organes délibérants des Collectivités Territoriales se présente, d'ailleurs, comme la conséquence d'une conception, selon laquelle, la libre administration est associée à l'exercice de la souveraineté du peuple dans le cadre local.

La consécration de ce principe par les lois organiques constitue, de ce fait, un tournant décisif en matière de décentralisation territoriale et ce, en raison des innovations importantes qu'elle a apporté pour l'améliorer et le renforcer davantage, des innovations qui inaugurent une réforme d'ampleur.

b- La libre administration : Une sollicitation des élus

Le principe de libre administration des Collectivités Territoriales constitue une revendication chronique et une réponse au souhait des élus lors des différents colloques et rencontres sur les collectivités locales¹. Il s'agit d'un besoin de liberté des élus² pour gérer rapidement et démocratiquement les affaires locales.

¹- Séminaire sur le thème, « Pour une Charte communale qui répond aux réformes constitutionnelles », 25 novembre 2011, et Séminaire sur le thème, « Défis et enjeux des élections communales de 2015 au Maroc, 31 janvier et 1 février 2015, journée d'étude le 20 novembre 2014, « L'expérience communale au Maroc : Enjeux et défis », p. Séminaire sur le thème, « Pour une Charte communale qui répond aux réformes constitutionnelles », 25 novembre 2014, p. 36.

²- M. GOEHRS, « L'expérience communale au Maroc : De la JEMAA à la libre administration », Heinrich Böll STIFTUNG, Afrique du Nord, Rabat, 2015, p. 22.

Ces différents aspects contribuent à clarifier les contours de ce principe, mal dessinés et demeurent toujours au cœur des controverses doctrinales et jurisprudentielles.

Paragraphe II : La libre administration : Un principe ou une notion juridique

La nature juridique de la libre administration des Collectivités Territoriales porte sur la question de savoir si elle constitue une véritable liberté ou s'il ne s'agit pas plutôt d'un principe d'organisation de l'Etat duquel découlerait certains droits ou libertés.

Le principe de libre administration des Collectivités Territoriales constitue une garantie au même titre que le principe de la séparation des pouvoirs¹ qui est une condition jugée nécessaire pour l'affirmation des libertés.

La libre administration peut, d'ailleurs, être conçue comme une forme de séparation verticale des pouvoirs qui ne sont pas des droits mais des moyens d'asseoir des droits ou des libertés. Ils ne constituent pas des buts.

Dans ce sens, la libre administration ne se réduit pas à un simple principe d'organisation mais constitue bien une liberté².

Cette conception affirme que la décentralisation représentait l'affirmation des libertés locales et qu'elle constitue une liberté qui a suivi le sort des autres libertés³.

¹- A. VERPEAUX, « Libre administration, liberté fondamentale, référé-liberté », note du conseil d'Etat, section, 18 janvier 2001, commune de venelles » RFDA n ° 3, 2001, p.684.

²- C. BACCOYANNIS, «Le principe constitutionnel de libre administration des Collectivités Territoriales», ECONOMICA, PUAM, 1993, p. 91.

³- J. BARTHELEMY, «les tendances de la législation sur l'organisation administrative depuis un quant de siècle », RP, 1909, p. 150.

Il conviendrait, de ce fait, de distinguer plus clairement les notions de décentralisation qui repose sur une concession émanant de la collectivité supérieure pour reprendre l'expression de M. de Malberg¹ et qui s'opère à partir de l'Etat au profit de collectivités envisagées comme de simples entités administratives dotées de la personnalité juridique.

En revanche, la libre administration doit être préservée des empiétements de l'Etat, ce qui établit la primauté de celui là et la subordination de celles-ci².

En ce sens, le droit de s'administrer librement n'est pas conféré à la personne morale de collectivité territoriale, mais au groupement naturel qui est délimité grâce à son rattachement à un territoire et qui préexistait à sa reconnaissance par l'Etat³.

La reconnaissance de la libre administration aux Collectivités Territoriales s'explique par le souci d'étendre les libertés locales et d'annoncer les réformes administratives destinées à accroître l'autonomie de la collectivité.

Comme il a été signalé, le principe de libre administration évoqué pour la première fois par la constitution de 2011 comme l'un des fondements de l'organisation territoriale de l'Etat⁴, prend une identité constitutionnelle lui permettant d'accéder au rang de la réalité juridique positive.

¹- C. De Dalberg, « Contribution à la théorie générale de l'Etat », spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel Français, Tom 1, Recueil SIREY, 1920, p.170.

²- J-A. Auby, « Intervention au colloque d'Arc-et-Senans et Besançon des 19 -20 sur la libre administration des collectivités » in la libre administration des collectivités locales, sous la direction de J. Nouveau et G. Darcy, ECONOMICA PUAM. p. 97.

³- C. BACCOYANNIS, op .Cite, p .100.

⁴- Autant de principes selon l'article 136 de la constitution, principe de d'autonomie des Collectivités Territoriales, principe de subsidiarité, principe de l'équivalence des ressources et des charges.

De ce fait, il s'avère très facile de trouver une définition générale, son analyse profonde révèle un principe d'une extrême complexité qui implique naturellement une multitude de principes à contenus très divergents.

L'encombrement prend encore de l'ampleur au moment d'étaler les conséquences de la reconnaissance constitutionnelle du principe notamment ses implications par rapport à l'ensemble de l'organisation juridique consacrée aux collectivités décentralisées.

La légitimation constitutionnelle de la libre administration met en valeur une autre difficulté matérielle, liée à la valeur juridique du principe et ses retentissements sur le droit des collectivités.

L'illusion de la protection constitutionnelle cède la place pour un rôle grandissant du législateur dans la définition du principe et la détermination de ses contours, principe par essence paralysé, imprécis et de nature subjective¹.

Ces éléments laissent supposer d'être en face d'une notion, plus prometteuse que précise². Analyser le principe de libre administration suppose beaucoup de prudence par rapport aux autres principes³.

La nature particulière de la libre administration fait surgir un sens organique (A) et un sens fonctionnel (B).

A- Le sens organique de la libre administration

L'approche dominante, au moment de l'identification juridique du principe de libre administration des Collectivités Territoriales, tient en

¹- La réalité de la règle met en avant un principe dont les contours sont déterminés par le pouvoir législatif.

²- R. ROUX, « Le principe constitutionnel de libre administration des Collectivités Territoriales », RFDA, 1992, p. 435.

³- L'entreprise implique, de surcroît, de détecter les liens possibles avec les autres principes consacrés par le constituant qui touchent l'organisation des Collectivités Territoriales.

considération l'origine des organes chargés de diriger les affaires de la collectivité concernée.

Il est question, à ce niveau, de l'aspect institutionnel de la libre administration **(a)**. Certes, le caractère de la nature organique de ce principe est relatif **(b)**.

a- La portée de l'aspect institutionnel de la libre administration

L'aspect institutionnel du principe de libre administration des Collectivités Territoriales confère, contrairement à la collectivité, un caractère restrictif.

Ce qui fait de lui un principe qui traduit des réalités expressives puisqu'il évoque davantage la liberté d'être que la liberté d'agir des Collectivités Territoriales¹.

La cohérence organique de la libre administration suppose deux conditions juridiques complémentaires : d'une part, elle tient à l'existence de conseils chargés² de prendre en main les affaires de la collectivité territoriale en question.

D'autre part, l'autre condition a trait à l'organisation de ces conseils. Le conseil d'une collectivité territoriale doit être issu par la voie de l'élection.

La reconnaissance constitutionnelle de cette règle est fondamentale puisque la capacité de décision des Collectivités Territoriales exige un conseil élu, lequel doit conserver un rôle prépondérant dans la gestion des collectivités³.

¹- Ibidem, p. 436.

²- Le conseil est toute assemblée disposant de la capacité d'exercer les compétences de la collectivité et de pouvoir l'engager.

³- Article 135 de la constitution de 2011, précitée, p. 50.

De ce fait, reconnaître aux Collectivités Territoriales les garanties de la gestion démocratique revient à leur garantir une gestion par des organes, dans le sens d'assemblées élus.

Cette règle exclut par essence que leur pouvoir de décision soit décidé par des autorités nommées et qu'il soit exercé par l'ensemble de la population de la collectivité¹.

La libre administration est conditionnée par le critère de l'élection des conseils des Collectivités Territoriales et que la nature directe ou indirecte de l'élection n'affecte en rien le principe de libre administration².

b- Le caractère relatif de la nature organique de la libre administration

Concernant la nature organique de la libre administration, certains auteurs refusent à ce principe de libre administration des Collectivités Territoriales une définition juridique positive³.

Selon cette hypothèse, la libre administration n'a pas de conséquence, puisqu'elle évoque un terme vague et vide et constitue, au niveau administratif, l'idéologie politique de la démocratie représentative.

¹- F. LUCHAIRE : « L'émergence d'un droit constitutionnel de la décentralisation », AJDA, 1992, p. 27.

²- T. ZAIR : « Le principe de libre administration des Collectivités Territoriales », REMALD, n°107, novembre – décembre 2012, p. 12.

³- M. TROPER, « Libre administration et théorie générale du droit, le concept de libre administration », in La libre administration des collectivités locales (direction J. Moreau et G. Darcy), ECONOMICA et PU D'AIX – Marseille, 1984, p. 62.

En revanche, la libre administration est intimement liée à la question de l'autonomie des pouvoirs décentralisés par rapport aux autres personnes publiques¹, en particulier l'Etat.

A quoi s'ajoute que l'autonomie des Collectivités Territoriales est l'une des manifestations les plus flagrantes de la libre administration².

L'autonomie à prédominance organique ou même de nature fonctionnelle, que prétend défendre le principe de libre administration, ne possède pas un caractère absolu.

B-Le sens fonctionnel de la libre administration

L'objectif de la libre administration est limité à la tâche d'administrer. Il est admis que le fait d'administrer n'est pas gouverner et encore moins légiférer ou rendre la justice³.

De ce fait, les fonctions parlementaires et gouvernementales sont des fonctions de conception et d'élaboration du droit au moment où les fonctions administratives sont des fonctions de réalisation et d'application du droit⁴.

¹- Cette règle est valable aussi les relations entre Collectivités Territoriales différents. La constitution dans son article 143 interdit qu'une collectivité exerce une forme de tutelle sur une autre. Toutefois, les dispositions de cet article peuvent être à l'origine de confusions, notamment lorsque l'article 143 accorde à la région « Un rôle prééminent par rapport aux autres Collectivités Territoriales » en matière de planification et d'aménagement du territoire. En réalité la prééminence est totalement différente de la tutelle étant donné qu'elle n'implique qu'une obligation d'harmonisation et non le droit de contrôle.

²- Traité sous l'angle de l'autonomie locale, le principe de libre administration des Collectivités Territoriales ne possède pas un contenu précis. Il offre seulement des garanties particulières aux pouvoirs décentralisés.

³- F. LUCHAIRE, op. cit. p. 25.

⁴- J. BENOIT, op. cit. p. 1070.

La libre administration des Collectivités Territoriales exclut par essence ces pouvoirs Etatiques¹ puisqu'elle a une ambition plus modeste étant donné que la nature administrative des Collectivités Territoriales s'y oppose².

En outre, la libre administration s'exerce dans le cadre de l'Etat puisqu'elle est prise dans le sens d'une liberté protégée pour garantir l'autonomie des Collectivités Territoriales.

Cette vision des relations entre l'Etat et les collectivités décentralisées est basée sur le respect des compétences propres sans aucun pouvoir d'ingérence dans les affaires locales.

Le choix du contrôle juridictionnel pour encadrer les relations entre les représentants de l'Etat et les Collectivités Territoriales est abandonné pour laisser s'exprimer un contrôle direct en toute méconnaissance de la libre administration.

Le législateur reconnaît que le contrôle exercé par les tribunaux demeure le moyen approprié pour préserver le pouvoir d'action des Collectivités Territoriales en conformité avec le principe de libre administration.

Dans ses manifestations fonctionnelles, le principe de libre administration renvoie à la détermination des compétences réservées aux Collectivités Territoriales **(a)**. Mais, son large contenu vaut ambiguïté **(b)**.

¹- Les premiers pouvoirs ne relèvent pas des Collectivités Territoriales mais sont aménagés dans le cadre étatique pour permettre l'expression de la volonté générale au niveau général.

²- R. ROUX, op.cit. p. 436.

***a- La libre administration : Une détermination des compétences
réservées aux Collectivités Territoriales***

Une double exigence devrait être satisfaite à ce propos : D'une part, l'exigence de la reconnaissance des compétences est fondamentale¹. C'est-à-dire que la libre administration suppose de préserver une sphère d'affaires aux Collectivités Territoriales.

D'autre part, une certaine exigence concerne la détermination matérielle de ces compétences propres. Cette condition plaide pour que les compétences réservées aux Collectivités Territoriales soient significatives par leur nombre et leur importance².

Au-delà de l'exigence de disposer de compétences propres, la libre administration suppose d'accorder aux pouvoirs décentralisés les possibilités d'exécuter les délibérations et des décisions des autorités décentralisées.

Dans le prolongement de ces pouvoirs exécutifs, la libre administration fait appel à la disposition totale, par les pouvoirs décentralisés, du pouvoir réglementaire local.

¹- La notion d'affaires propres qualifiées des compétences que l'Etat central ou ses représentants locaux ne pourraient prétendre exercer ou contribuer directement à leur exercice. Cette condition est formellement avancée par les lois organiques 111-14, 112-14, 113-14 réservées aux Collectivités Territoriales. Pour les compétences propres, les Collectivités Territoriales ne possèdent, à leur égard, aucun exercice exclusif. Pour les compétences partagées, elles demeurent de la caractéristique de l'Etat, libre de les transférer aux Collectivités Territoriales ou de refuser de le faire.

²- H. Alcatraz, « Le principe de libre administration des Collectivités Territoriales dans la jurisprudence constitutionnelle après la révision Constitutionnelle du 28 mars 2003 : illustration des limites du contrôle de constitutionnalité », AJDA. 2009, p. 501.

Le pouvoir réglementaire, en tant que composante logique de la libre administration¹ est conféré par le législateur aux Collectivités Territoriales de manière explicite ou implicite².

De ce fait, la libre administration des Collectivités Territoriales présente l'obstacle d'avoir un contenu très large, ce qui constitue l'aspect d'ambiguïté juridique de ce principe qui est lié à une multitude de règles incontournables pour la détermination de son aspect général³.

En outre, l'articulation succincte et contingente de la liberté d'administration des Collectivités Territoriales et l'absence d'une définition de cette liberté⁴ ne facilitent pas l'existence d'un principe jouissant d'une cohérence et d'une clarté juridique nécessaire.

Le principe de libre administration des Collectivités Territoriales, s'il ne bénéficie pas encore d'une définition précise, présente un contenu assez étoffé et clairement expliqué par le juge administratif.

¹- Il ne s'agit pas en réalité d'un pouvoir réglementaire autonome. Il fait l'objet d'une habilitation législative et demeure fondamentalement déterminé par loi. Cette règle consacrée par la constitution marocaine est également vraie en droit Français où le Conseil Constitutionnel a établi la règle de l'habilitation législative pour l'exercice de ce pouvoir réglementaire local. Ddécision n° 168 DC du 20 janvier 1984, décision n° 237 DC du 30 décembre 1987, décision n° 274 DC du 29 mai 1990.

²- En effet, ce pouvoir réglementaire, avec ces deux variantes explicite et implicite, eu égard au fait qu'il ne concerne que les compétences réservées aux Collectivités Territoriales, est totalement déterminé par le législateur qui a initialement le pouvoir pour fixer les compétences décentralisées.

³- Les certitudes de la constitutionnalisation du principe, justifiées par l'importance du régime juridique protecteur, ne doivent pas occulter l'importance de la loi portant la fixation de son contenu exacte. Le constituant reconnaît ce lien lorsqu'il évoque dans son article 146 parmi les matières qui feront l'objet d'une loi organique, les règles relatives au bon fonctionnement de la libre administration.

⁴- Le législateur marocain n'a pas prévu de définitions aux règles et aux normes juridiques. Si le constituant a le devoir d'émettre les principes et les bases de l'organisation politique et administrative nationale et territoriale de l'Etat, c'est à lui que revient le rôle exclusif de compléter et de clarifier ces principes et ces bases.

L'interprétation de la libre administration est loin de renseigner sur tous ses éléments, sur sa nature ou son contenu juridique, puisqu'elle ne délimite pas les compétences et les ressources des Collectivités Territoriales portant base de toute décentralisation¹. Ce qui lui donne un contenu ambigu.

b- La libre administration : Un contenu ambigu

Les trois lois organiques renseignent² sur les règles de gouvernance relatives au bon fonctionnement de la libre administration³. Mais, la liberté d'administration⁴ reste encore inachevée.

La qualification de cette liberté d'administration de principe, ne l'arrange pas à cette cohérence qui va à l'encontre de la variété des règles et des éléments qui la composent⁵. C'est dire que ce principe affiche de nombreuses limites.

¹- Dans le même ordre d'idées, le législateur organique a le soin de fixer, parmi tant d'autres éléments, les règles de gouvernance relatives au bon fonctionnement de la libre administration, ce qui prévoit que ces règles ne sont qu'une partie d'un ensemble qui doit logiquement, former les éléments de la décentralisation et non celle du principe de libre administration. L'avènement de la constitution et les trois lois organiques ont opté pour la coexistence du principe de la gestion démocratique avec celui de la libre administration, considération qui rend la défense de la libre administration en tant que principe cohérent, réellement, difficile à soutenir.

²- Dans le huitième titre que chacune des lois organiques précitées relatives aux Collectivités Territoriales, les assemblées locales doivent veiller au respect de la consécration des valeurs démocratiques dont la participation des citoyens et citoyennes locaux est l'un des aspects majeurs.

³- Les articles 243, 213 et 269, respectivement de la loi organique n° 111-14 relative aux régions précitée, p. 228, de la loi organique n° 112-14 relative aux provinces et aux préfectures précitée, p. 257-258 et de la loi organique n° 113-14 relative aux communes précitée, p. 296.

⁴- Aux termes de ces lois, les règles de bonne gouvernance sont destinées, beaucoup plus, à garantir le bon fonctionnement de la liberté d'administration.

⁵- La jurisprudence, tout au long de son exercice portant sur cette liberté, a dégagé plusieurs éléments qui concernent les garanties en faveur des libertés locales, l'autonomie financière des Collectivités Territoriales et leurs conséquences.

Chapitre II : Les limites du principe de la libre administration des Collectivités Territoriales

Les Collectivités Territoriales bénéficient d'une large autonomie se matérialisant plus particulièrement par la reconnaissance du principe de libre administration.

Toutefois, ce principe ne saurait être sans limites. Le législateur énonce que l'organisation territoriale du Royaume est décentralisée et le constituant n'a pas hésité à consacrer l'unité nationale, considérée parmi les constantes de l'Etat.

Il en découle que l'unité de l'Etat, comme d'ailleurs l'indivisibilité de l'Etat, est une condition centrale du principe de libre administration. Il résulte, aussi, que les Collectivités Territoriales n'ont qu'une autonomie administrative et non politique. Ainsi, elles n'ont pas de pouvoir législatif.

De ce fait, les Collectivités Territoriales ne peuvent pas choisir leurs organisations, leurs compétences¹, leurs ressources ou leurs régimes électoraux. Ces choix sont de la compétence du législateur.

De plus, le principe de libre administration ne peut être limité par le respect dû aux autres droits et libertés constitutionnels. Plus particulièrement,

¹- S'agissant de la compétence *ratione materiae*, c'est l'Etat qui détermine l'étendue des compétences des Collectivités Territoriales et leur portée. En ce qui concerne la compétence *ratione loci*, les collectivités exercent leurs missions sur un territoire dont elles ne maîtrisent pas le périmètre. C'est la loi qui en fixe les limites. Pour ce qui est de la compétence *ratione temporis*, c'est également l'Etat qui conserve la maîtrise dans le temps du champ d'intervention des Collectivités Territoriales. Comme l'a souligné le Conseil Constitutionnel dans sa décision portant sur la loi de réforme des Collectivités Territoriales : « il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, d'adopter des dispositions nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité et de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions, dès lors que, dans l'exercice de ce pouvoir, il ne prive pas de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel ». Décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010.

l'application d'une loi relative à une liberté ou à un droit fondamental est de la seule responsabilité de l'Etat¹.

En effet, la proclamation de la liberté d'administration des Collectivités Territoriales s'accompagne du rappel selon lequel, pas de liberté sans contrôle. En d'autres termes, les autorités décentralisées ne disposent pas d'une totale liberté d'action, ce qui impose le maintien de contrôles de l'Etat.

C'est dire que le principe de libre administration garantit aux Collectivités Territoriales une liberté d'être plus qu'une liberté d'agir. Mais, pour ce qui est de leur capacité d'action, ces Collectivités Territoriales demeurent sous la dépendance de l'Etat.

La libre administration, malgré son contre-pouvoir qu'elle engendre, doit cohabiter avec le caractère unitaire de l'Etat. Le pays se caractérise par l'unité du pouvoir qui exerce la plénitude des compétences sur l'ensemble du territoire. La souveraineté² y est unique et réside dans la collectivité prise dans son ensemble.

De ce fait, l'analyse du principe de libre administration implique de détecter les liens existants avec d'autres principes constitutionnels en relation avec l'organisation des Collectivités Territoriales.

Pour leurs part, les lois organiques relatives aux Collectivités Territoriales ont pris le soin de souligner que la création et l'organisation ces

¹- Puisqu'elle ne peut être subordonnée à l'accord des Collectivités Territoriales. De même que la libre administration des Collectivités Territoriales doit être conciliée avec les exigences de l'intérêt national.

²- Le principe de l'indivisibilité et de la souveraineté de l'Etat est posé dès le départ dans le préambule de la constitution : Etat musulman souverain, attaché à son unité nationale et à son intégrité territoriale, le Royaume du Maroc entend préserver, dans sa plénitude et sa diversité, son identité nationale une et individuelle. Celle-ci ajoute dans son article 1 que, la nation s'appuie dans sa vie collective sur des constantes fédératrices, en l'occurrence, la religion musulmane modérée et l'unité nationale aux affluents multiples.

Collectivités s'appuient sur les constantes et les principes prévus par la constitution¹.

En revanche, le risque de dissociation de la collectivité nationale dû à l'inégalité des différentes collectivités est présent². Le terme de l'affirmation de l'indivisibilité du Royaume est très ancien dans l'histoire constitutionnelle et politique marocaine.

C'est dire que notre pays demeure parfaitement unitaire et la libre administration ne saurait, de ce fait, constituer une administration souveraine.

D'ailleurs, la constitution reconnaît une capacité réglementaire pour le compte des Collectivités Territoriales. Cette capacité normative s'exerce, dans le domaine de leurs compétences respectives et dans leur ressort territorial³.

Dés lors, la constitution de 2011 précise, dans son article 6 que la loi est l'expression suprême de la nation. Toutes personnes physiques ou morales, y compris les pouvoirs publics, sont égales devant elle et tenus de s'y soumettre.

En combinaison avec le principe d'égalité, le principe d'indivisibilité s'oppose à toute division au sein du peuple marocain et concourt à assurer l'homogénéité du corps politique et l'unité de sa représentation.

L'unité devient, de la sorte, le frère jumeau de l'égalité qui est conséquence logique et directe de la première.

A côté du principe de l'indivisibilité de l'Etat, qui peut constituer une contrainte de mise en place du processus de libre administration ou d'auto -

¹- L'idée de l'unité se trouve renforcée à travers le principe de solidarité prévu par la constitution qui indique que l'organisation territoriale et régionale du pays repose, entre autres, sur la solidarité, clef de voute de toute régionalisation avancée.

²- Ce n'est pas une illusion lorsque la doctrine en France a parlé d'une révolution dans ses commentaires et ses pensées au sujet du phénomène communal aux alentours de 1787, date de la l'adoption de la première charte communale.

³- Article 140 de la constitution 2011, précitée, p. 36.

gestion des Collectivités Territoriales, d'autres obstacles peuvent faire face à une réelle consécration sur la pratique du dit principe.

Ainsi, l'imprécision de la notion du principe de libre administration et les règles de procédure de sa mise en œuvre peuvent contribuer à limiter l'apport de ce principe sur le plan d'une gestion libre des Collectivités Territoriales. Cela apparaît au niveau de ses défaillances (**section II**) et de ses contraintes (**section II**).

Section I : Les défaillances du dispositif constitutionnel de libre administration

La notion de libre administration ne peut pas faire face à différentes interprétations administratives. En effet, les limites d'ordre pratiques¹ engendrent l'ensemble des éléments qui ne sont imposés, ni par les textes, ni par la jurisprudence et qui entravent la libre administration des Collectivités Territoriales.

En fait, les Collectivités Territoriales sont dotées de larges compétences dans l'ensemble des domaines relevant des affaires locales. L'exercice de ces compétences nécessite la mobilisation des moyens considérables. Néanmoins, ceux-ci² ne sont pas toujours suffisants pour remplir leurs missions.

De même que la libre administration se limite à des compétences administratives et excluant les compétences régaliennes qui demeurent un domaine réservé de l'Etat.

L'article 146 de la constitution de 2011 exprime cette exigence en affirmant la compétence du législateur à travers une loi organique pour

¹- Les limites d'ordre pratique sont aussi liées à la confusion qui caractérise la répartition des compétences entre l'Etat et les Collectivités Territoriales et entre elles-mêmes.

²- Les moyens humains, matériels et financiers dont disposent ces Collectivités Territoriales.

déterminer les règles du fonctionnement de la libre administration des Collectivités Territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources¹.

De même, c'est au législateur qu'il revient de fixer les règles concernant la gestion de fonds et de programmes, l'évaluation des actions et la rédaction des comptes.

Or, le principe de libre administration comporte plusieurs freins (§ II) ne garantissant pas aux Collectivités Territoriales une autonomie fiscale ou financière (§ I).

Paragraphe I : Des Collectivités Territoriales sans liberté de gestion absolue

Énoncé à l'article 136 de la constitution de 2011 précitée, le principe de libre administration des Collectivités Territoriales n'a pu véritablement trouver sa signification qu'avec la globalisation des emprunts et des dotations versées par l'Etat aux Collectivités Territoriales ainsi qu'à travers les impôts directs locaux.

Les lois relatives à la décentralisation lui ont donné sa pleine dimension en opérant une nouvelle redistribution des pouvoirs dans l'Etat unitaire, en améliorant l'efficacité de l'action publique et en permettant l'émergence d'une démocratie de proximité².

Ce processus ne peut jouer son rôle que si il est fondé sur des principes clairs assurant un véritable contrat de confiance entre l'Etat et Collectivités Territoriales au service de l'intérêt général.

¹- Dernier alinéa de l'article 146 de la constitution de 2011 précitée, p. 38.

²- P. Clément, « Rapport Assemblée Nationale, constitution du 4 octobre 1958, douzième législature fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur le projet de loi constitutionnelle n° 369, adopté par le Sénat, relatif à l'organisation décentralisée de la République. La proposition de loi constitutionnelle n° 249 est relative à l'exercice des libertés locales, n° 376, 2002, p. 86.

Mais, depuis l'adoption des dites lois, les Collectivités Territoriales doivent subir des manquements répétés (A) au principe de libre administration notamment sur le plan de la compensation intégrale et concomitante des compétences transférées. Ce qui justifie les atteintes à leur autonomie financière et fiscale (B).

A- Les manquements au principe de libre administration

Une remise en cause des principes de la décentralisation se voit à travers la libre administration (a) qui demeure une garantie insuffisante (b).

a- La libre administration : Une remise en cause des principes de la décentralisation

Des compensations insuffisantes n'évoluant pas à la hauteur des charges nouvelles imposées aux collectivités sans même qu'une compensation soit établie, remettent en cause les principes de la décentralisation, en les plaçant en situation de dépendance et en les soumettant à une véritable tutelle budgétaire.

L'article 145 de la constitution de 2011 précitée ne définit pas le contenu de ce principe et se borne à renvoyer à la loi le soin de préciser les conditions de sa mise en œuvre et du bon fonctionnement organique.

b- La libre administration : Une garantie insuffisante

La garantie de la libre administration demeure insuffisante, puisque une véritable affirmation des règles fondamentales de l'autonomie locale dans la constitution ne peut être faite que par l'anticipation à l'avenir de nouvelles remises en cause.

En matière financière, les lois de décentralisation ont étendu le principe du vote des taux aux impôts transférés aux Collectivités Territoriales en contrepartie des transferts de compétences¹.

L'existence d'une fiscalité locale représentant une part significative des ressources globales des Collectivités Territoriales est aussi un enjeu majeur pour la démocratie locale. Elle permet de renforcer le lien entre l'élu et le citoyen également contribuable.

Seulement, ce mouvement de recentralisation des ressources locales s'est réduit par un brouillage entre fiscalité et compensations. C'est ainsi que la taxe professionnelle a mis en cause la fiabilité du critère du potentiel fiscal, qui constitue le principal indicateur de richesse des Collectivités Territoriales².

Cette substitution de mécanismes de compensation à la fiscalité locale est très largement le fruit de l'absence de réforme. De ce fait, l'Etat commence par accorder des allègements aux contribuables qu'il compense aux collectivités à travers la procédure d'exonération.

¹- Les lois de la décentralisation ont fixé le principe selon lequel les charges transférées seraient compensées aux Collectivités Territoriales par des transferts d'impôts d'Etat et, seulement pour le solde, par l'attribution d'une dotation générale de décentralisation. Ces transferts d'impôts d'Etat doivent représenter la moitié au moins des ressources attribuées par celui-ci à l'ensemble des collectivités locales.

²- La taxe professionnelle demeure une taxe fondamentale dans l'architecture du système fiscal local. Si cette taxe a connu un certain recul suite à la réforme de 2008, son comportement actuel se caractérise par un renforcement progressif, ses recettes passant, entre 2010 et 2014, de 35,1 % à 42,1 % du montant global des taxes locales gérées par l'Etat. Le produit de cette taxe, qui provient à hauteur de 72 % des personnes morales, est très concentré. Un nombre de 163 entreprises (0,02 % de la population assujettie) assure 520 MDH de recettes, soit 15 % de leur montant total et un nombre de 3.463 entreprises (0,42 % des assujettis) contribue à hauteur de 1330 MDH, soit 38 % du produit global. Rapport de la Cour des Comptes sur la « fiscalité locale synthèse », 2015, p.25.

Plaider pour le rôle indispensable de la fiscalité locale dans le processus de décentralisation ne signifie pas souhaiter le maintien en l'état d'un dispositif dont les défauts sont légitimement relevés. Tout au contraire, la réforme de la fiscalité locale et son adaptation aux nouvelles réalités économiques et sociales sont le gage de sa pérennité.

De telles pratiques, si elles ont le mérite de compenser l'insuffisance des indexations, ne paraissent pas confondre à l'esprit de la décentralisation, qui veut que les Collectivités Territoriales disposent de recettes stables, prévisibles et évolutives.

Les lois de décentralisation avaient posé des principes clairs en matière de compensations des transferts de compétences, les Collectivités Territoriales devaient bénéficier du transfert concomitant par l'Etat des ressources nécessaires à l'exercice de ces compétences. Celles-ci devaient assurer la compensation intégrale des charges transférées.

Les Collectivités Territoriales, en conséquence, ont été amenées à financer sur leurs ressources propres les efforts qu'elles ont accomplis pour mettre à niveau les compétences qui leur ont été transférées¹, par exemple pour la rénovation, l'entretien et l'équipement des établissements scolaires.

Ces différentes atteintes à l'autonomie fiscale et financière des Collectivités Territoriales mettent en évidence les limites du dispositif constitutionnel.

B-Les atteintes à l'autonomie fiscale et financière

Les obstacles se dressent aussi bien au niveau de l'autonomie fiscale **(a)**, qu'au niveau de l'autonomie financière **(b)**.

¹ A, BADRANE, «Financement : Les collectivités dépendent encore largement de l'Etat », Aujourd'hui le MAROC, 2018, p. 1.

a- Les obstacles à l'autonomie fiscale

En dépit de la règle procédurale posée par l'article 140 de la constitution de 2011, très peu de compétences locales avaient été définies jusqu'à 2015. La répartition des compétences reposait sur la combinaison de la clause générale de compétences reconnue aux Collectivités Territoriales et la pratique de la tutelle permettait à l'Etat d'ajuster les compétences locales.

L'affirmation de la compétence législative aurait pu apparaître comme une garantie suffisante pour prémunir les Collectivités Territoriales contre des transferts de charges non prévus et non compensés et pour préserver leur financement prioritaire par la fiscalité locale.

Plus précisément que dans ses décisions antérieures, le Conseil Constitutionnel Français a spécifié que le législateur ne peut diminuer la part des recettes fiscales dans les ressources globales des Collectivités Territoriales au point d'entraver leur libre administration¹.

La libre administration implique non seulement l'existence d'une fiscalité locale² mais aussi que cette fiscalité représente une part suffisante des ressources globales des Collectivités Territoriales. En dessus d'un certain seuil, la libre administration serait entravée.

De la sorte, les Collectivités Territoriales ne peuvent exercer librement leurs attributions sans disposer de ressources propres nécessaires et sans la liberté de les utiliser.

¹- A, GUENGANT. A, COLIN « La constitution peut-elle garantir l'autonomie financière des Collectivités Territoriales ? » Revue d'Économie Régionale et Urbaine, 5 décembre 2004, p. 654.

²- Une fiscalité locale économiquement efficace est socialement équitable au plan territorial, non pas du fait de la gestion des autorités locales, mais en raison de l'existence d'un système d'imposition inadapté.

b- Les tares de l'autonomie financière

La situation financière des différentes collectivités est dépendante de l'Etat sur les plans budgétaire et fiscal en particulier et sur le plan de la gestion financière en général.

Le législateur marocain s'est dévoué à reconnaître formellement la condition financière établissant une concordance directe entre la nature des compétences propres et l'existence de ressources suffisantes pour l'exercice de ces compétences en toute autonomie, notamment, lorsqu'il s'agit de nouveaux transferts de compétences¹.

Mieux encore, il est reconnu que l'application complète du principe de la concordance entre compétences et ressources plaide pour une liberté pour la collectivité concernée dans la détermination de la nature et l'origine de la ressource en question.

En ce sens, il est à considérer que la seule diminution des ressources globales ou propres des collectivités ne saurait suffire à constituer une atteinte au principe de libre administration ou à l'autonomie financière qui en est une composante².

Le principe de libre administration est au cœur de la décentralisation garantissant aux Collectivités Territoriales une sphère d'autonomie afin d'exercer leurs attributions. Pourtant, cette notion demeure entachée de plusieurs freins.

¹- Les articles 186, 165, 173, des lois organiques n°111-14, n° 112-14 et n° 113-14 relatives respectivement aux régions, p.317, aux provinces et aux préfectures, p.253 et aux communes, p. 180.

²- La conciliation entre les prérogatives du législateur et les intérêts financiers des collectivités se fondent sur un critère d'atteinte manifeste du principe, laissant alors une grande marge d'appréciation au législateur. D'ailleurs, l'utilisation du terme de dénaturation concorde avec cette réflexion en ce que l'atteinte doit être particulièrement prononcée pour que la dénaturation soit reconnue. De la sorte, le juge ne retiendra finalement aucune de ces décisions n'a été à ce point substantielle. Elle emportait la sanction de la loi soumise à son contrôle.

Paragraphe II : Les freins à une pleine gestion locale

Afin d'assurer une gestion décentralisée réussie au niveau des Collectivités Territoriales **(B)**, il est nécessaire de surmonter plusieurs difficultés touchant profondément au principe de libre administration **(A)**.

A- Les difficultés du principe de libre administration

L'exercice de la libre administration entraîne des relations de méfiance **(a)** et engendre, par conséquent, des rapports de défiance **(b)**.

a- Des relations de méfiance introduites par la libre administration

La relation de méfiance entre les acteurs institutionnels de la décentralisation territoriale constitue la principale contrainte pour une bonne application des dispositions législatives en matière de libre administration.

Ce qui donne naissance à des relations distantes, voire conflictuelles entre l'Etat et les Collectivités Territoriales¹. De ce fait, le mauvais état de ces relations s'explique par des insuffisances ou des erreurs de décisions ou de comportements des deux côtés des parties prenantes.

De plus, l'Etat n'a pas adapté la structure et les interventions de ses services déconcentrés à l'évolution de la décentralisation à travers notamment les vagues successives de transferts de compétences.

Il en résulte des chevauchements de compétences avec les Collectivités Territoriales, par exemple dans les domaines de la protection et de la formation professionnelle.

¹- A côté de ses apports relatifs à l'organisation territoriale et au renforcement des compétences des collectivités territoriales et de leurs autonomies administrative et financière, la réforme de 2015 de la décentralisation a modulé la relation entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Ces doublons et ces imprécisions accentuent l'incompréhension et le mécontentement des exécutifs locaux notamment aux niveaux des régions et des autres Collectivités Territoriales.

Dans le même sens, très rares sont les informations faisant état d'une évaluation des politiques partagées, soit entre l'Etat et les Collectivités Territoriales, soit entre les Collectivités Territoriales elles mêmes.

Si bien que les politiques conduites en matière d'aménagement du territoire ou de redistribution financière, faute de données objectivant les besoins et les décisions prises, se heurtent souvent à l'incompréhension et à la revendication des élus locaux¹.

Dans l'accumulation des lois commandant l'évolution du cadre juridique des Collectivités Territoriales, le législateur a pris l'habitude de ne pas traiter conjointement les dispositions financières avec celles relatives à l'organisation et au fonctionnement des Collectivités Territoriales.

En revanche, le contexte et le climat de méfiance entre acteurs de la puissance publique se voit plus en adversaires qu'en véritables partenaires dans la gestion des collectivités décentralisées.

Ce qui explique que l'Etat, instance permanente de concertation, a pour vocation d'intervenir et de prendre position sur tous les aspects juridiques et financiers de la vie des Collectivités Territoriales.

¹- Parfois même l'information existe, mais elle n'est pas suffisamment exploitée par l'Etat pour faire mieux comprendre certaines de ses décisions. Ainsi en est-il de l'information sur les transferts financiers de l'Etat aux Collectivités Territoriales présentés chaque année au parlement dans un état annexé au projet de loi de finances.

b- Des rapports de défiance provoqués par la libre administration

La relation de défiance entre l'Etat et les Collectivités Territoriales¹ n'est pas totalement imputable au manque de clarté et de constance apportés par l'Etat dans sa politique de décentralisation.

Un système de relations financières entre l'Etat et les Collectivités Territoriales est peu responsabilisant. Ces relations sont très centralisées à plusieurs titres.

En principe, la décentralisation doit responsabiliser les administrations et permettre ainsi une meilleure adéquation entre les ressources et les préférences des Collectivités Territoriales.

Toutefois, les valeurs des relations pourraient être trompeuses sur la réalité de l'évolution et de la situation actuelle d'autonomie financière des Collectivités Territoriales, sans une interrogation sur le contenu des ressources propres défini dans les lois organiques.

Mais, un fonctionnement plus satisfaisant de la démocratie locale requiert et nécessite une profonde réforme de l'organisation du système de la gouvernance locale.

Les obstacles et les freins à une pleine gestion décentralisée des Collectivités Territoriales ne doivent pas dissimuler l'impossibilité de réformer cette gestion.

B-Les conditions d'une gestion décentralisée efficace

Pour que l'Etat puisse assumer mieux son rôle de stratège et monter clairement le cap des réformes à entreprendre, les Collectivités Territoriales doivent les accepter et les mettre en œuvre.

¹- Ce manque de confiance se retrouve à un niveau plus bas de l'organisation des territoires, lorsque les élus locaux demandent, sans succès, un report d'adoption des schémas de mutualisation entre les structures intercommunales.

Pour ce faire, des réformes sont envisageables sur les plans fiscal et financier(a), permettant une gestion locale équilibrée (b).

a- Les réformes effectuées sur les plans fiscal et financier

Le volet financier de la décentralisation territoriale n'a jamais été à la hauteur des compétences transférées aux collectivités et de la liberté de gestion conférée à leurs décideurs.

Sur ce plan, ces dispositions ne sont pas prises pour assurer une réelle autonomie financière et fiscale aux collectivités par rapport aux dotations et aux transferts financiers de l'Etat dont la proportion dans leurs ressources n'a cessé de croître.

Ce déséquilibre ne leur permettra pas d'assumer pleinement l'exercice et la responsabilité de leurs compétences. De même que des compétences spécialisées attribuées à des collectivités de taille pertinente paraissent indispensables à cet exercice et à cette responsabilité.

b- Les autres réformes indispensables à une gestion locale équilibrée

Les réformes qui paraissent à une gestion locale équilibrée, efficiente, efficace et financièrement soutenable, permettant de consolider le principe de libre administration sont, entre autres, la simplification du portefeuille territorial, avec le regroupement des régions¹, la poursuite du regroupement au niveau intercommunal et une politique plus directive de regroupement des communes.

Une application plus entière de la suppression de la clause générale de compétence par la reconnaissance d'une spécialisation de celles-ci entre les différents échelons territoriaux, pour améliorer la lisibilité de l'action

¹ M, DEMDOUMI, op.cit, p. 49.

publique locale, renforcerait la responsabilité des décideurs locaux et permettrait d'éviter certaines dérives financières liées à l'excès des cofinancements.

Le renforcement des péréquations financières verticale et horizontale en faveur des Collectivités Territoriales les moins aisées financièrement pour les aider à passer le cap de la soustraction des ressources publiques.

La restauration d'une véritable marge de manœuvre fiscale de toutes les collectivités, en particulier des régions, des provinces et des préfectures, ainsi que la recherche d'un nouveau système de financement des compétences transférées par l'Etat aux provinces et aux préfectures en matière d'action sociale sont les conditions pour restaurer la stabilité de leur équilibre financier.

Une plus large place doit être donnée à l'évaluation des politiques publiques locales, en vue de desserrer la contrainte que font peser des normes uniformes sur la gestion des collectivités.

Une concertation est renforcée des normes légales et réglementaires imposées aux Collectivités Territoriales pour mieux mesurer l'impact et assurer une juste compensation financière :

Il en est de la promotion des outils visant une plus grande maîtrise des effectifs et de la masse salariale dans les Collectivités Territoriales, notamment au niveau des communes et de maintenir un niveau acceptable de leur capacité d'autofinancement et d'investissement.

Du renforcement de la formation des élus¹ locaux pour les aider à mieux s'abstraire de la culture de gestion budgétaire, jusqu'ici privilégiée et

¹ Un programme a été désigné « Cycle d'études Franco-Marocain « Régions 2021 », portant sur le développement des capacités des élus et des cadres des conseils des régions, à Casablanca, avec pour but de faire face aux défis du développement local. S'étalant sur une période de 2018-2021, ce programme s'inscrit dans le cadre d'un projet de formation adapté aux spécificités des 12 régions marocaines.

de les convaincre de l'intérêt de développer davantage une culture de gestion patrimoniale et de contrôle de gestion.

Une mise en œuvre pleine et entière de la nouvelle obligation d'open data¹ applicable aux informations communicables relatives à la gestion du territoire des collectivités pour améliorer la transparence financière de cette gestion.

L'instauration de l'élection des collectivités communautaires au suffrage universel direct, en vue de rehausser la visibilité et d'illustrer le niveau de responsabilité de ces conseillers investis de la charge de gestion de budgets de plus en plus importants.

La modification du régime de responsabilité des ordonnateurs des Collectivités Territoriales, en vue de les rendre justiciables de droit commun de la cour de discipline budgétaire et financière.

Une telle modification paraît logique et légitime dans la mesure où une plus grande liberté laissée dans la gestion, à l'exercice des compétences doivent logiquement s'accompagner d'une véritable responsabilité personnelle des exécutifs pour sanctionner des infractions graves, de nature financière aux règles de gestion publique locale.

Toutefois, malgré la pluralité de pistes de réussite de la gestion décentralisée, un certain nombre de contraintes pèsent lourdement sur la mise en œuvre du principe de libre administration.

¹- Selon le classement Open Data Index qui recense l'état d'ouverture des données publiques dans plus de 120 pays, en 2015, le Maroc s'est classé à la soixante seize positions avec un pourcentage d'ouverture de 26 %. En 2011 fut lancé le portail Internet www.data.gouv.fr, qui permet de consulter des données publiques ouvertes issues des services publics, des Collectivités Territoriales et des entités de droit privé ou public qui assurent une mission de service public. Tout citoyen a également la possibilité de produire, d'enrichir ou de compléter ces données.

Section II : Les contraintes de mise en œuvre du principe de libre administration

Nul doute que le juge constitutionnel assume une grande responsabilité en matière de protection des Collectivités Territoriales. D'autant plus que les lois qui régissent ces entités sont des lois organiques soumises à son avis et à son appréciation.

C'est ce juge qui doit normalement dessiner les contours essentiels du principe de libre administration et préserver les libertés des dites collectivités précitées.

De plus, il convient de mentionner que de nombreuses autorités territoriales ont contesté devant le juge administratif des décisions prises par les représentants de l'Etat qui ont porté atteinte à leur libre administration.

Cette libre administration ne signifie pas l'autorité complète. Les Collectivités Territoriales disposent des pouvoirs de décisions propres. Néanmoins, elles doivent se soumettre aux règles de la constitution, des lois et des règlements qui les régissent.

De la sorte, comme tous les principes de valeur constitutionnelle, la libre administration des Collectivités Territoriales n'est pas discrétionnaire, ni sans limites, qui peuvent être d'ordre textuel, ou d'ordre jurisprudentiel¹.

De même, l'activité de la libre administration a pour effet le contrôle de l'Etat sur les Collectivités Territoriales. Cependant, sa valeur constitutionnelle ne peut être mise en cause, sous peine d'être déclarée inconstitutionnelle par le juge constitutionnel.

¹- A noter que la liberté d'administration locale est une liberté limitée et encadrée par la loi.

En conséquence, le Conseil Constitutionnel doit garantir l'axe solide de la libre administration sans lequel les Collectivités Territoriales n'auraient pas d'existence suffisante.

En effet, le cadre constitutionnel de ce principe est imprécis (§ I). De même que son inscription constitutionnelle est soumise à l'arbitrage de l'Etat (§ II).

Paragraphe I : L'imprécision du cadre constitutionnel du principe de libre administration

Vu l'écart qui peut apparaître entre l'affirmation forte du principe de libre administration et la modicité de ses traductions effectives dans les lois organiques des Collectivités Territoriales, le cas marocain reste d'une timidité énorme.

Dans ce sens, une analyse jurisprudentielle française permettra d'éclaircir que ce principe de libre administration doit s'accompagner de contrôle de l'Etat sur les Collectivités Territoriales (A). A quoi s'ajoutent certaines contraintes structurelles se manifestant dans le principe de l'indivisibilité de l'Etat et l'application uniforme des libertés publiques (B).

A- La libre administration : Un corollaire du contrôle de l'Etat sur les Collectivités Territoriales

Selon l'expérience française, la libre administration est soumise à l'arbitrage de l'Etat (a). En revanche, le Maroc va dans le même sens (b).

a- La libre administration soumise à l'arbitrage de l'Etat : L'expérience française

Le Conseil Constitutionnel Français s'est attaché, dès 1979, à garantir les différentes facettes de libre administration. Néanmoins, elle ne saurait

aller à l'encontre d'autres principes constitutionnels, tels que l'indivisibilité, l'égalité des citoyens ou la compétence législative.

En effet, c'est bien la loi qui détermine les principes fondamentaux de la libre administration des Collectivités Territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources. Cela sollicite, qu'il est un principe fondé sur la compétence avant d'être un principe qui limite la compétence du législateur.

Cependant, en France des censures ont été prononcées sur ce fondement. Le plus souvent, la haute juridiction se contente de justifier l'absence de violation du principe de libre administration par des considérants laconiques.

La dite haute juridiction ne manque jamais de rappeler que si les Collectivités Territoriales s'administrent librement, chacune d'elles le fait dans les conditions prévues par la loi.

Tandis que, les quelques censures opérées portent globalement sur des sujets mineurs, le juge constitutionnel a écarté ce grief à de nombreuses reprises, dans des décisions relatives à des éléments parfois déterminants du degré d'autonomie locale.

Le dit Conseil Constitutionnel affirmait que le principe de libre administration des Collectivités Territoriales n'autorisait pas le législateur à restreindre ou à priver d'effet, même temporairement, les prérogatives de l'Etat¹.

Les contrôles de l'Etat sur les Collectivités Territoriales, via le préfet, répondent à une exigence constitutionnelle. La suppression de la tutelle, en 1982, a mis fin à la possibilité pour l'Etat d'intervenir en amont de l'entrée en vigueur des actes des collectivités et avec des pouvoirs d'annulation,

¹- Décision n° 82-137 DC du 25 février 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, Journal Officiel du 3 mars 1982, p. 759, Recueil, p. 38.

d'approbation et de substitution. Elle a été remplacée par de nouveaux contrôles, en droit et a posteriori¹.

Le contrôle constitutionnel borne la marge de manœuvre du législateur, grâce à l'exercice d'un contrôle de proportionnalité². Ainsi, selon ce principe, si le législateur peut assujettir les Collectivités Territoriales³ ou leurs groupements à des obligations et à des charges, c'est à condition qu'elles répondent à des exigences d'intérêt général.

Ainsi, la décision, n ° 2010- 618 DC portant sur la loi de réforme des Collectivités Territoriales, a permis au Conseil Constitutionnel de repousser l'existence d'une clause de compétence générale au profit des départements et des régions, sans pouvoir général d'intervention dans les affaires d'intérêt local, les Collectivités Territoriales voient de cette manière leur autonomie fonctionnelle réduite⁴.

Alors que la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014 annonçait le grand retour de la clause générale de compétence des départements et des régions, le gouvernement depuis, y renonce.

¹- M.THOUMELOU, op, cit. p. 64.

²- « Le principe de proportionnalité peut être mobilisé pour contrôler si une concrétisation législative donnée permet effectivement une protection équilibrée des différentes normes constitutionnelles et présuppose logiquement que celles-ci soient conciliables, c'est-à-dire seulement antagonistes, mais non pas conflictuelles ». E. GEORGITSI, « La proportionnalité comme instrument de « conciliation » des normes antagonistes. Regard critique sur l'identification et la résolution des conflits de normes en contentieux constitutionnel comparé », Revue internationale de droit comparé, Vol. 63 n°3,2011, p. 564.

³- S.H. Stahl, « Le principe de libre administration a-t-il une portée normative ? », Les Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel, 1, n° 42, 2014, p. 31.

⁴- Considérant que, selon les requérants, la suppression de la clause dite « de compétence générale » des départements et des régions méconnaît le principe de libre administration des Collectivités Territoriales, tel qu'il est défini par l'article 72 de la Constitution, ainsi qu'un principe fondamental reconnu par les lois de la République qui garantit cette compétence générale, Décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, Conseil Constitutionnel, Journal Officiel du 17 décembre 2010, p. 22181, texte n° 2, Recueil, p. 367.

Ainsi, l'intention de supprimer définitivement la clause de compétence générale¹ vise à appliquer le « choc de simplification » aux entités locales, cette annonce de réforme, comportant de nombreuses exceptions, est dénoncée selon certains auteurs comme complexifiant encore un peu plus le droit des collectivités².

Dans ce cas, tout en reconnaissant que les dispositions contestées affectent bien la libre administration des communes intéressées, le Conseil Constitutionnel refuse de les censurer au motif qu'elles répondent à un motif qu'elles sont définies de façon suffisamment précise par le législateur³.

De plus, en rejetant quatre Questions Prioritaires de Constitutionnalité (QPC) portant sur la compensation financière intégrale de certaines allocations d'Etat, le Conseil Constitutionnel a précisé qu'en matière de transfert de compétences, rien n'impose au législateur d'organiser une corrélation entre les ressources allouées aux Collectivités Territoriales en contrepartie d'un transfert.

De ce fait, le Conseil Constitutionnel formule, une réserve pour deux de ces QPC, mais cette barrière sémantique peut être ressentie comme un auspice bien détourné, pour ne pas dire virtuelle⁴.

En conséquence, une atteinte au principe de libre administration est trop souvent mise à l'écart par la lecture extensive que fait le Conseil Constitutionnel Français de la compétence législative, sur des sujets parfois essentiels.

¹- Discours de politique générale, Manuel Valls, 8 avril 2014, p. 2.

²- De même concernant l'autonomie interactionnelle des Collectivités Territoriales. Ainsi, la libre administration ne signifie pas libre organisation. Cela a été rappelé concernant la procédure de suspension et révocation des élus locaux prise en application de la loi ou encore d'intégration, fusion ou retrait forcés d'une structure de coopération intercommunale.

³- Cette invocation de l'intérêt général vient couvrir une véritable atteinte à la libre administration des Collectivités Territoriales.

⁴- S.H. Stahl, « Le principe de libre administration », op.cit. p. 31

Ce faisant, la haute juridiction ne doit pas entraver la libre administration des Collectivités Territoriales et leur autonomie locale s'en tenant très souvent à un contrôle de constitutionnalité restreint, si ce n'est à un simple contrôle de l'erreur manifeste.

Ce Conseil Constitutionnel, dans ce cadre, n'a pas hésité à réprover l'incompétence négative du législateur en matière de détermination des principes fondamentaux relatifs à la libre administration des Collectivités Territoriales.

En effet, l'analyse jurisprudentielle montre que la compétence législative est particulièrement étendue lorsqu'il s'agit de limiter les compétences des Collectivités Territoriales¹.

b- Le cas marocain à l'instar de l'exemple Français en la matière

Ce phénomène ne diffère pas concernant l'autonomie financière des Collectivités Territoriales au niveau marocain puisqu'il ne résulte, ni de l'article 141 de la constitution de 2011, ni d'aucune autre disposition² que les Collectivités Territoriales bénéficient d'une quelconque autonomie fiscale.

D'ailleurs, le même article n'a à ce jour jamais servi de fondement à une censure constitutionnelle, alors même que son renforcement constituait l'un des arguments d'articulation de la révision de 2011.

Au-delà de la compétence législative, d'autres contraintes structurelles se dressent comme obstacles devant l'épanouissement de l'autonomie des Collectivités Territoriales.

¹- Le Conseil Constitutionnel contraigne par exemple le législateur à fixer les conditions et les limites à une dérogation portant sur trois à six mois, délai dans lequel il doit être procédé à une élection cantonale partielle, selon la décision, n° 87-233 DC, 5.01.1988, Loi relative aux élections cantonales, cons. 5.

²- Sauf dans les dispositions générales des lois organiques n° 111-14, n°112-14, n°113-14 relatives respectivement aux régions, p. 274, aux provinces et aux préfetures, p. 212 et aux communes, p. 131.

B-Les contraintes structurelles inhérentes au principe de libre administration

Au Maroc comme en France, la libre administration ne saurait conduire à ce que les conditions essentielles d'application d'une loi organisant l'exercice d'une liberté publique dépende de décisions des Collectivités Territoriales et ainsi, puissent ne pas être les mêmes sur l'ensemble du territoire.

Cela ne saurait surprendre, au regard de l'enracinement profond du principe d'égalité qui constitue un obstacle de taille à la différenciation du cadre juridique applicable aux Collectivités Territoriales à une adaptation concrète aux réalités territoriales.

Dès lors, c'est de la confrontation entre deux principes fondamentaux d'organisation territoriale, celui de libre administration et de principe d'égalité qu'émergent les bornes les plus strictes de l'autonomie locale.

Au Maroc, comme il a été signalé- auparavant- l'intervention du législateur en matière d'encadrement des Collectivités Territoriales et de leur libre administration est expressément prévue par la constitution.

Normalement, c'est la loi qui doit déterminer les principes fondamentaux de la libre administration, même si la constitution de 2011 ne le prévoit pas de façon explicite et ce, à la différence de la constitution française.

De ce fait, il est à constater que, dans plusieurs cas, le législateur marocain, qui est aussi le garant des libertés des Collectivités Territoriales , n'a pas assumé convenablement et sereinement sa responsabilité envers ces entités décentralisées.

Attendu que, dans la pratique, il a souvent laissé la porte ouverte au pouvoir exécutif pour restreindre la capacité des collectivités à intervenir pour gérer leurs affaires locales, parfois par de simples arrêtés ou circulaires.

Sachant que le principe de libre administration est une notion graduelle, puisque logiquement, ce principe ne doit pas s'effacer chaque fois que l'application d'une liberté risque d'être fractionnée sur l'ensemble du territoire¹.

A signaler aussi, que la liberté de s'administrer est subordonnée au pouvoir législatif en application du principe de l'indivisibilité de l'Etat, de son unité et de sa souveraineté.

Force est de constater que la libre administration ne signifie pas la libre réglementation car les Collectivités Territoriales ne disposent que d'une compétence règlementaire résiduelle ou subsidiaire.

Dans le même ordre d'idées, l'autonomie financière ne signifie pas la reconnaissance d'une indépendance financière totale, puisque, c'est au législateur de le concrétiser, ce qui devrait lui laisser toute latitude pour déterminer l'étendue du pouvoir budgétaire des Collectivités Territoriales².

En outre, la loi peut, à tout moment, étendre ou réduire les compétences locales ou créer de nouveaux dispositifs en fonction d'impératifs qu'il appartient aux autorités d'apprécier. Néanmoins, c'est la constitution qui peut figer les compétences territoriales.

¹- L. FAVOREU, « Droit constitutionnel », Dalloz, 6ème édition, 2003, p. 451.

²- L. PHILIP, « L'autonomie financière des Collectivités Territoriales », Cahiers du Conseil Constitutionnel n° 12 dossier, le droit constitutionnel des Collectivités Territoriales, mai 2002, p. 9.

En somme, supprimant la clause générale de compétence pour les trois catégories de collectivités, le législateur a contraint les dites collectivités à régler dorénavant après leurs délibération les affaires que la loi leur a attribué.

Par ailleurs, la libre administration des Collectivités Territoriales semble difficile face aux autres exigences constitutionnelles avec lesquelles ce principe doit être concilié **(a)**. Dés lors, il ne doit pas être soumis aux compétences régaliennes **(b)**.

a- La difficile conciliation du principe de libre administration avec la constitution

En établissant le principe de libre administration à une exigence de non dénaturation, la jurisprudence devrait se contenter d'identifier le contenu essentiel du principe, qui devient une ultime barrière, sans offrir aux collectivités une véritable marge d'émancipation par rapport au législateur¹.

Lorsque l'autonomie se situe dans le degré d'une liberté offerte aux Collectivités Territoriales pour s'administrer, la libre administration ne peut être une traduction pleine et entière de l'autonomie locale.

Ainsi, l'analyse de l'impact de libre administration des Collectivités Territoriales sur l'autonomie locale laisse apparaître une autonomie réduite bien loin de sa conception originelle.

Certes, la libre administration constitue un vecteur d'autonomie, une autonomie qui s'analyse comme un faible ancrage face aux atteintes du législateur. L'autonomie locale n'est pas, de ce fait, synonyme de libre administration.

¹- R. HERTZOG, « L'autonomie en droit : trop de sens, trop peu de signification ? », in Mélanges Paul AMSELEK, BRUYLANT, 2005, p. 459.

Formellement encore, de nombreux efforts à faire, en la matière de la part du législateur, mais également du constituant et surtout du juge constitutionnel dont le rôle est en l'espèce fondamental.

En effet, une déception se comprend facilement, en consacrant la notion de libre administration des Collectivités Territoriales, le législateur et le constituant ont affaibli le concept et réduit son contenu à une part adéquate.

Mais, l'imprécision des termes fondant la libre administration est perçue comme un défaut dans une conception positiviste du droit et paraît au contraire, comme un aspect essentiel du droit¹.

En ne fixant pas la définition et les limites du contenu et l'étendue du principe de libre administration, le législateur s'est réservé une grande liberté d'appréciation.

En outre, l'imprécision constitue la garantie première de la libre appréciation de la haute juridiction, un outil souple, réaliste et précis, notamment au regard des contraintes politiques, culturelles et financières, éléments décisifs dans la reconnaissance d'une véritable autonomie locale².

¹- E. MACKAAY, « Les notions floues en droit ou l'économie de l'imprécision », *Langages*, n°53, 1979, p. 33.

²- Cette autonomie locale se trouve aujourd'hui mystérieusement liée à la notion de démocratie. Un tel lien ressort à la fois du rapport explicatif de la Charte Européenne de l'Autonomie Locale, qui se veut l'incarnation de l'idée que le degré d'autonomie dont jouissent les collectivités locales peut être considéré comme la pierre d'achoppement d'une démocratie véritable et du rapport relatif à l'organisation décentralisée de la République rendu par le Sénat Français le 23 octobre 2002, selon lequel, la révision de 2003, visait à adapter le cadre constitutionnel consacré aux Collectivités Territoriales afin, de leur permettre de jouer pleinement leur rôle dans l'approfondissement de la démocratie locale. Cette promotion de la démocratie s'est traduite, notamment, par la consécration du référendum local. De ce point de vue, la France respecte l'autonomie locale au sens Européen du terme, mais à un faible degré, comparativement à d'autres Etats parties à la Charte.

Toutefois, l'indépendance des organes composant l'exécutif local est un facteur d'autonomie des Collectivités Territoriales et se mesure directement aux progrès du suffrage universel et à la perte d'influence de l'appareil d'Etat dans la désignation des conseils locaux¹.

D'ailleurs, il est remarquable que le seul point n'ayant à ce jour pas été remis en question concernant la libre administration des Collectivités Territoriales réside dans l'existence des conseils élus.

De ce fait, la consécration de l'indivisibilité de l'Etat demeure irréductible de la division verticale du pouvoir, et ne permet pas, d'atteindre un degré cohérent d'autonomie locale².

b- Une libre administration non soumise aux compétences régaliennes

La libre administration, et non l'autonomie locale, se limite à des compétences administratives et non régaliennes en excluant notamment l'existence d'un pouvoir normatif autonome des Collectivités Territoriales³.

En outre, la libre administration permet de garantir un certain espace de liberté permettant aux Collectivités Territoriales d'exister, plutôt qu'une réelle autonomie locale.

La constitutionnalisation du principe de libre administration et son interprétation par le législateur ont fait naître de nouveaux équilibres, mais ceux-ci ne permettent pas l'affirmation d'une réelle autonomie.

Il s'agit d'une définition négative, que d'une construction positive du principe, en refusant de bousculer la répartition traditionnelle des

¹- R. HERTZOG, « L'autonomie en droit ... », op. cit. p. 463.

²- Cela la contraindrait à basculer vers une forme d'Etat renouvelé et éloigné de la conception unitaire traditionnelle.

³- R. HERTZOG, « L'autonomie en droit... », op. cit. p. 455.

compétences et en souhaitant préserver les principes d'égalité ou de l'indivisibilité.

De ce fait, pour ouvrir la voie à une autonomie locale tangible, ce sont bien les modalités de l'inscription constitutionnelle, qui importent pour parvenir à atteindre le dessein du constituant et du législateur¹.

Par conséquent, si la libre administration des Collectivités Territoriales remplit les critères de l'autonomie locale, visant à établir de simples standards minimums, elle ne permet pas en l'état actuel de la jurisprudence et des textes constitutionnels et législatifs, le déploiement d'une autonomie locale performante et efficace.

A l'heure où le gouvernement s'est engagé à mener un nouvel acte de décentralisation, visant le développement de la démocratie locale et à la clarification de l'exercice des compétences des Collectivités Territoriales, la recherche de l'autonomie locale, ne pourra donc aboutir sans une volonté politique commune et une interprétation constructive du juge constitutionnel en faveur des Collectivités Territoriales.

Paragraphe II : Une inscription constitutionnelle du principe de libre administration soumis à l'arbitrage de l'Etat

Le principe de libre administration n'est pas le seul principe de valeur constitutionnelle. Il en existe une pluralité hiérarchisée. Celui-ci doit être, aussi, concilié avec les autres principes qui lui sont supérieurs.

Dans ce sens, le législateur n'a fait que reproduire les dispositions constitutionnelles en affirmant que sur base constitutionnelle, l'organisation

¹- G. PROTIERE, « Collectivités Territoriales et Constitution, une mention pour rien ? », POLITEIA, n° 12, 2007, p. 277.

territoriale repose sur le principe de libre administration. Principe qui ne peut être mis en cause qu'avec la pratique décentralisée.

D'ailleurs, la France, leader de la gestion administrative pour le Maroc, fait historiquement preuve d'une méfiance à l'égard du pouvoir local. Ainsi, une trop grande autonomie des Collectivités Territoriales nuirait à l'unité du pays¹.

Cette révision constitutionnelle marque un changement considérable dans l'étendue du droit constitutionnel local, en ouvrant la voie à des évolutions juridiques et statutaires.

Décrite comme une réforme audacieuse, elle met fin à un immobilisme en matière d'organisation administrative et à une forte tradition centralisatrice².

Dans le même ordre d'idée, le Maroc suit un modèle Etatique décentralisée, unitaire et indivisible, particulièrement craintif à l'égard de l'autonomie locale.

Dans cette perspective, l'indivisibilité et l'unité de l'Etat sont des affirmations anciennes, dont découle l'uniformité des règles et des territoires ayant permis le développement d'un pouvoir centralisé³.

Historiquement et même si la référence au caractère unitaire de l'Etat n'est plus visible dans le texte constitutionnel, la portée de la libre administration ne peut, a priori, qu'être minimisée.

¹- L. Malo, « Autonomie locale et Union Européenne », BRUYLANT, 2010, p. 8.

²- M. VERPEAUX, « La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République : libres propos », RFDA, 2003, p. 661.

³- M. VERPEAUX, « L'unité et la diversité dans la République », Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel, n° 42, 2014, p. 7.

A ce stade, c'est à la haute juridiction d'interpréter la constitution et d'opérer une conciliation entre ces principes et ces notions à valeur symbolique (A) et des autres volets de l'autonomie locale (B).

A- L'interprétation constitutionnelle du principe de la gestion décentralisée

La constitution consacre le principe de la gestion décentralisée (a). Néanmoins, elle reste circonscrite par celle-ci (b).

a- La consécration constitutionnelle de la gestion décentralisée

L'interprétation des dispositions de la constitution confirme, avant tout, le caractère constitutionnel du principe de libre administration et la compétence du législateur pour le mettre en œuvre, tout en rappelant avec force la prééminence de l'Etat sur les Collectivités Territoriales qui découle du principe de l'indivisibilité de l'Etat¹.

Cette prépondérance prohibe tout morcellement du pouvoir politique au sein de l'Etat, donc du pouvoir normatif. Ce faisant, en France, le Conseil Constitutionnel trace les limites extrêmes de la libre administration, d'où il résulte notamment que les Collectivités Territoriales ne sauraient disposer d'une autonomie normative.

Autrement dit, aucune quelconque autonomie politique ne serait reconnue à ces Collectivités Territoriales. Or, d'un point de vue étymologique, l'autonomie désigne originellement la capacité à se donner à soi-même ses propres normes.

¹- En France, deux décisions du 25 février 1982 constituent le point de départ de l'interprétation des dispositions de la constitution. Elles confirment avant tout le caractère constitutionnel du principe de libre administration et la compétence du législateur pour le mettre en œuvre. Décision n° 82-137 DC, 25.02.1982, Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et décision n° 82-138 DC, 25.02.1982, Loi portant statut particulier de la région de Corse.

Certes, l'attribution de la personnalité juridique aux Collectivités Territoriales constitue un premier niveau d'autonomie qui consiste en la reconnaissance d'un être juridique séparé des autres par ses intérêts et ses droits protégés.

Il est vrai également, au Maroc, que la réforme constitutionnelle et législative a précisé le contenu de la capacité décisionnelle des Collectivités Territoriales, disposant que celles-ci bénéficient, d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs attributions¹.

Pour autant, ce pouvoir ne peut s'exercer que, dans les conditions prévues par la loi et dans le respect des prérogatives de l'Etat. Néanmoins, sa portée reste, bien moindre que celle qui découle des principes d'autonomie locale proclamés par d'autres constitutions étrangères². Ceux-ci prévoient, en effet, souvent l'existence d'un pouvoir normatif autonome, de nature législative et garanti constitutionnellement³.

La révision constitutionnelle de 2011 et l'avènement des lois organiques de 2015 a, théoriquement, rebondi le domaine de compétences des Collectivités Territoriales.

b- La gestion décentralisée : Un principe circonscrit par la constitution

Ce pouvoir strictement limité par le principe constitutionnel d'indivisibilité de l'Etat et la compétence législative, apparaît, à première vue, très cantonné.

¹- Article 146 de la constitution 2011, précitée.p.59.

²- A. Roux, « La libre administration des Collectivités Territoriales : une exception française ? », op. cit. p. 186.

³- Tel est le cas en Italie, pays fortement régionalisé ou en Roumanie, pourtant définie comme un Etat unitaire.

Malgré tout, si le respect des prérogatives de l'Etat et le caractère unitaire de celui-ci marquent les limites supérieures qui ne peuvent franchir la libre gestion¹, une certaine part d'autonomie locale est toujours susceptible de se croître dans le respect de ces bornes rigoureusement posées.

B-L'interprétation des autres volets de l'autonomie locale

La libre administration se déploie en trois volets majeurs de l'autonomie que sont, l'autonomie institutionnelle et fonctionnelle (a) et l'autonomie financière (b) des collectivités².

a- L'interprétation de l'autonomie institutionnelle et fonctionnelle

A l'instar de son homologue français, l'autonomie institutionnelle marocaine découle du troisième alinéa de l'article 135 de la constitution de 2011 précitée et passe par l'existence d'un conseil élu issu d'un suffrage universel.

Lorsque l'autonomie institutionnelle ne peut s'exercer que dans les limites fixées par le législateur, cette composante de la libre administration borne la compétence du législateur et lui interdit, par exemple, d'imposer aux débats des commissions permanentes le principe de la publicité, plutôt que de laisser au règlement intérieur des conseils, le soin de déterminer cette règle de fonctionnement, entraînant par la même occasion une censure.

Par conséquent, une sphère minimale se confère, mais néanmoins tangible d'autonomie institutionnelle aux collectivités en les protégeant des

¹- L. FAVOREU, A. Roux, « La libre administration des Collectivités Territoriales est-elle une liberté fondamentale ? », op.cit. p. 91.

²- A. Roux, «La libre administration des Collectivités Territoriales: une exception française?», op. cit. p. 184.

empiètements du législateur y compris lorsque la violation de leur libre administration n'est qu'éventuelle.

Quant à l'autonomie fonctionnelle, elle découle de l'article 140 précitée de la constitution de 2011 qui consacre le principe général de libre administration et des dispositions constitutionnelles selon lesquelles, les Collectivités Territoriales ont des compétences propres, des compétences partagées avec l'Etat et celles qui leur sont transférables par ce dernier. Elles disposent, pour cela, d'un pouvoir réglementaire.

Pourtant, la libre administration implique de reconnaître aux collectivités, leur capacité et leur autonomie de gestion, gage d'un Etat plus responsable, plus efficace et plus démocratique. De ce fait, les conseils élus des collectivités doivent se voir reconnaître des attributions effectives.

b- L'interprétation de l'autonomie financière

Les lois organiques de 2015 engendrent la traduction financière du principe général de libre administration qui dispose, désormais, que les collectivités bénéficient de ressources financières propres, de ressources financières qui lui sont affectées par l'Etat¹.

En outre, dans un domaine aussi sensible que celui touchant à l'utilisation des deniers publics, l'autonomie financière devra inévitablement être limitée. Le législateur ne peut, toutefois, méconnaître la compétence propre des Collectivités Territoriales, ni entraver leur libre administration.

Ainsi, les règles fixées par les lois organiques de 2015, sur le fondement de la constitution relative aux compensations des transferts de compétences, ne sauraient avoir pour effet de restreindre les ressources des

¹- Les articles 186, 165, 173, des lois organiques n° 111-14, n° 112-14 et n° 113-14 relatives respectivement aux régions, p. 317, aux provinces et aux préfectures, p. 253 et aux communes, p. 180.

Collectivités Territoriales au point de dénaturer le principe de libre gestion de ces collectivités.

En somme, réformer la décentralisation ne peut se concevoir sans les moyens financiers, d'où la nécessité de remédier au problème des ressources propres des collectivités et d'instaurer un système de péréquation financière adéquat¹.

Par ailleurs, le renforcement des libertés des Collectivités Territoriales, dépend d'une manière large du rôle de la cour constitutionnelle pour la sauvegarde et le respect du principe de la libre administration et sa conciliation avec les autres principes et l'intérêt général.

Evaluer ces libertés qui entretiennent des relations avec le principe de libre administration, c'est aboutir à une réforme de décentralisation territoriale réussie.

¹- La péréquation interpelle la nécessité de favoriser un système basé sur les mécanismes de solidarité horizontale. Ce qui appelle, désormais, les décideurs de la politique publique à mettre en place une nouvelle réforme des finances locales en parallèle avec les réformes territoriales dans le cadre de la régionalisation.

Titre II : Le rapport du concept de libre administration avec les autres libertés

La constitution de 2011 précitée s'inscrit dans le cadre d'une réforme politique qui vise à promouvoir le processus démocratique au Maroc et à encourager la participation des citoyens dans les affaires politiques et économiques du pays.

En conséquence, l'inscription du principe de libre administration des Collectivités Territoriales dans la constitution marque la volonté du constituant d'inscrire les libertés locales dans la loi suprême du pays.

Néanmoins, la constitutionnalisation de la question des Collectivités Territoriales a suscité plusieurs polémiques¹. La question préoccupante de fond est de chercher les moyens pour que la décentralisation et les libertés revendiquées ne soient pas des phénomènes de mode, mais des réalités créatrices de richesses².

C'est dans ce sens que la réforme des Collectivités Territoriales tend à élargir le champ de compétences de ces Collectivités en leur garantissant une certaine autonomie dans la gestion des affaires locales, auxquelles elles devront, désormais, associer la population locale.

Dans ce contexte, la libre administration occupe la place d'un principe qui précise la synthèse d'aménagement des libertés locales. Il s'agit, entre autres, de l'expression de décentralisation.

¹- En France, l'inscription constitutionnelle de la question locale implique l'inscription des libertés locales et non le règlement d'une question de nature administrative. C. BACUYANNIS, « Le principe constitutionnel de libre administration des Collectivités Territoriales », op.cit. p. 95.

²- Notamment un environnement où règne la stabilité politique, la permanence des institutions démocratiques, la cohésion sociale et le progrès économique.

Concernant le principe d'égalité, il est protégé par la norme suprême du pays en vertu de son article 1 qui stipule que « la nation s'appuie dans sa vie collective sur des constantes fédératrices, en l'occurrence, la religion musulmane modérée, l'unité nationale aux affluents multiples»¹.

En d'autres termes, la constitution a consacré le principe d'égalité en relation avec celui de la libre administration (**chapitre I**). De même que la jurisprudence marocaine a privilégié ce principe par rapport aux autres libertés fondamentales (**chapitre II**).

¹- Article 1 de la constitution 2011, précitée, p. 20.

Chapitre I : La libre administration et le principe d'égalité

Etudier le rapport entre le principe de libre administration et le principe d'égalité conduit à s'interroger sur la place dévolue aux deux principes au sein de l'ordre juridique et sur les modalités de mise en œuvre de ses principes puisqu'ils sont largement territorialisés.

Le principe d'égalité vise à atténuer les inégalités sociales entre les Collectivités Territoriales en cherchant de promouvoir une égalité arithmétique reposant sur une stricte répartition des biens et des richesses.

La mise en œuvre de ce principe relève largement du pouvoir central, à travers des compétences et des attributions confiées aux trois niveaux des Collectivités Territoriales.

Le législateur a, en effet, décentralisé le bon nombre de prestations vers des échelons locaux. La clause générale de compétence, dont disposent les Collectivités Territoriales, leur permet de concevoir le concept d'égalité entre ces entités décentralisées¹.

Or, la place dévolue au principe de libre administration soulève inévitablement la question du respect de l'égalité sur l'ensemble du territoire national.

À première vue, égalité et libre administration semblent contradictoires. Le principe de libre administration étant souvent présenté comme une atteinte au principe d'égalité.

¹- La réussite de la décentralisation dépend aussi de la capacité des acteurs à appliquer le principe d'égalité entre les entités. Les compétences exclusives et concurrentes subissent le même sort pour toutes les entités et éviter qu'une entité particulière bénéficie de plus d'appui de la part du pouvoir central et tout avantage ou privilège accordé à une entité doit être accordé à tous les autres et de ce fait éviter le développement inégal entre entités.

Dans ce cadre, le législateur a imposé le respect d'un certain seuil d'égalité territoriale. Ces interventions sont caractérisées par l'homogénéité au niveau territorial. Cela suppose que le principe d'égalité prime sur le principe de libre administration, même si le législateur n'exige pas en la matière une stricte uniformité territoriale.

En revanche, la diversité territoriale domine sur les Collectivités Territoriales qui bénéficient, alors, d'une marge de manœuvre substantielle. Cette diversité apparaît contraire au principe d'égalité. La prééminence du principe de libre administration paraît, en effet, limiter la portée de celui-ci.

Pourtant, après avoir confronté ces deux notions, une conciliation peut être envisageable¹. Lorsque le principe de libre administration doit parfois faire face au principe d'égalité, il ne doit pas nécessairement être associé à l'uniformité (**section I**).

En d'autres termes, la finalité n'est pas foncièrement différente, mais la distinction se révèle utile afin d'appréhender les rapports entre les principes d'égalité et de libre administration². Ce qui pose la question de la réalité de sa mise en place (**section II**).

¹- C'est ainsi que le Conseil constitutionnel français a estimé, à ce propos, que si le principe de libre administration des collectivités territoriales a valeur constitutionnelle, il ne saurait conduire à ce que les conditions essentielles d'application d'une loi organisant l'exercice d'une liberté publique dépendent de décisions des collectivités territoriales et, ainsi, puissent ne pas être les mêmes sur l'ensemble du territoire, décision n° 84-185 DC du 18 janvier 1985.

²- En fonction de la nature de l'intervention, les relations entre ces deux principes seront amenées à varier puisque le degré d'autonomie accordé aux Collectivités Territoriales sera différent dans l'un et l'autre cas.

Section I : La libre administration délimitée par le principe d'égalité

Loin d'être seulement insaisissable, le principe d'égalité entre les Collectivités Territoriales construit le droit des Collectivités Territoriales et devient, à ce titre, un principe moderne mis en œuvre par le pouvoir.

C'est ainsi que le nouveau titre IX de la constitution a pu consacrer l'égalité, dignité constitutionnelle des Collectivités Territoriales en prévoyant les mêmes dispositions et les mêmes principes pour toutes les catégories des Collectivités Territoriales¹.

Cependant, la dynamique du principe d'égalité se découvre à travers un débat plus général sur la réalité normative de la devise nationale dans le droit des Collectivités Territoriales. Son respect dépend de sa relation avec la liberté d'administration locale et de la solidarité.

Ceci est très sensible dans le droit de l'intercommunalité, lui-même contenant des éléments favorables au respect du principe d'égalité entre les Collectivités Territoriales ou de la liberté d'administration locale², et devenant, par une logique de redistribution du pouvoir politique local, un mode d'application de l'égalité territoriale.

De la même façon, en mettant le procédé de prééminence à la disposition d'une collectivité territoriale, le législateur est tenu de respecter le principe d'égalité entre les Collectivités Territoriales et leur liberté³ d'administration locale⁴.

¹- Sauf dans quelques domaines où le constituant a donné prééminence à la région, surtout dans le domaine économique.

²- La notion de libre volonté des communes par exemple comme élément constitutif de leur projet de coopération.

³- Or, le principe d'égalité entre les Collectivités Territoriales contribue à redéfinir, selon une nouvelle équation, les rapports Etat/Collectivités Territoriales retenant la protection des droits fondamentaux et le contrôle du juge constitutionnel.

⁴- Le principe de non - tutelle interdit à la collectivité territoriale désignée comme telle l'exercice d'un pouvoir juridique de contrainte.

Force est de constater que le principe d'égalité s'impose et s'affirme comme un droit des Collectivités Territoriales, mais limité par la liberté d'administration locale, définie d'une façon relative, de sorte que, même en trouvant dans le principe de solidarité rempart de sa cause, il ne peut jamais vraiment la sacrifier au développement de sa propre existence.

De plus, le principe d'égalité et la liberté d'administration locale des Collectivités Territoriales établissent un contexte d'inertie à la recentralisation¹. De sorte que le droit des Collectivités Territoriales n'est plus un droit de la liberté d'administration locale.

Or, le principe d'égalité entre les Collectivités Territoriales contribue à redéfinir, selon une nouvelle équation, les rapports Etat/Collectivités Territoriales retenant, la protection des droits fondamentaux et le contrôle du juge constitutionnel².

Ce qui nécessite la coexistence de ces principes (§ II) avant d'exiger une égalité territoriale (§ I).

Paragraphe I : L'exigence d'une égalité territoriale

Le rapport entre la liberté et l'égalité est un rapport dialectique. Il n'y a pas de liberté sans égalité³. Le principe d'égalité entre les Collectivités Territoriales est inséparable de la libre administration locale.

En effet, cette inséparabilité habilite chaque collectivité à mettre exclusivement en œuvre les intérêts propres qu'elle représente. En définissant les compétences de chaque catégorie et son territoire, la liberté

¹- B. Faure, « Existe-t-il un pouvoir local en droit constitutionnel Français ? » RDP, 1996, p. 1550.

²- La décision 2010- 618 DC du 9 décembre 2010 rendue par le juge constitutionnel à propos de la loi 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des Collectivités Territoriales.

³- A-S Gorge, « Le principe d'égalité entre les Collectivités Territoriales », op. cit. p. 470.

d'administration locale et son lien avec le principe d'égalité entre les Collectivités Territoriales sont consacrés.

Il est à noter que l'égalité entre collectivités est une composante et une garantie de la liberté d'administration (A). De même que les lois organiques de 2015 affichent ce principe (B).

A- L'égalité : Une garantie constitutionnelle de la liberté d'administration

Promu à la dignité constitutionnelle, le principe d'égalité entre les Collectivités Territoriales désigne un droit fondamental non écrit, opposable aux pouvoirs publics et susceptible d'être mis en œuvre par un juge, établissant le principe de l'égal respect des droits de la Collectivité Territoriale.

Dans ce sens, il n'est pas indifférent de savoir que le principe d'égalité établit la protection de la liberté d'administration locale (a). Mais, il ne peut échapper, par son imprécision, par sa formulation trop générale au respect du droit positif (b).

a- Le principe d'égalité : Une protection de la liberté d'administration locale

Le terme protection donne consistance normative au principe d'égalité entre les Collectivités Territoriales dans la mesure où il structure, presque naturellement, sa fonction et sa place dans le droit des Collectivités Territoriales.

La clause générale de compétence consacrée de manière égale pour chacune des collectivités conforte le lien entre la libre administration et l'égalité entre les différentes catégories de collectivités¹.

Dans le même ordre d'idées, la constitution de 2011 précitée a renforcé le rapport liberté / égalité en interdisant l'exercice de tutelle, d'une collectivité sur une autre, en vertu de son article 143.

Même le juge constitutionnel Français a veillé, dans sa décision 2004-490DC du 12 février 2004, à ce que le respect de l'égalité devant les délibérations des assemblées locales ne soit pas altéré par l'institution d'une quelconque forme de tutelle.

Saisi en l'occurrence de la conformité constitutionnelle d'une disposition qui donne à la collectivité territoriale de la Polynésie française des pouvoirs d'autorisation en matière de gestion d'eau dans les communes où il n'existe pas de service d'assainissement, il sollicite, en effet, des autorités locales le soin d'assurer le respect du principe d'interdiction de la tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre².

Certes, l'égalité n'est pas un principe absolu. Elle ne se définit pas en soi mais, toujours relative. Elle se constitue d'un mixte d'identité et de différence.

b- L'égalité : Un principe relatif

Le principe d'égalité entre les collectivités territoriales désigne un principe juridique certain ou une règle de droit opératoire, disposant de son histoire, de sa dynamique et de sa structure normative.

¹- Il faut noter que le législateur a supprimé la clause générale de compétence pour les trois Collectivités Territoriales dans les lois organiques de 2015.

²- Décision n°2004-490DC du 12 février 2004, loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, cons. 61, Rec. P. 41.

Toutefois, loin d'être égales, les collectivités territoriales sont différentes les unes des autres. En effet, des disparités résultent de leur situation géographique, historique, sociale ou de l'inégalité de leur développement économique. De même qu'elles n'ont pas toutes les mêmes intérêts ou les mêmes moyens d'action.

En effet, le principe d'égalité s'énonce et se construit dans le droit des collectivités territoriales d'une manière insaisissable. Il est, dès lors, essentiel de reconstituer le processus de reconnaissance de ce principe entre ces institutions décentralisées, en vue de le remettre en ordre normatif.

B- L'égalité : Une consécration législative de la liberté d'administration

Le principe d'égalité bénéficie d'une prééminence législative (a). Certes, ses contraintes variées sont appelées à se résoudre (b).

a- L'égalité : Une prééminence législative

Le rôle de prééminence, accordé dans le cadre de l'élaboration et le suivi des Programmes Régionaux de Développement et des Schémas Régionaux d'Aménagement du Territoire, qui est attribué dans le cadre du respect du principe d'égalité entre les Collectivités Territoriales, exige que la région respecte les autres collectivités.

De même que les lois organiques relatives aux Collectivités Territoriales octroient à la région le droit d'harmoniser et de mettre en cohérence les actions des différentes collectivités qui la composent.

Le rôle de la région vise à impulser, à animer et à coordonner les interventions des différents acteurs, à condition qu'elle soit bien structurée et dotée de moyens suffisants¹.

b- Le principe d'égalité : Des contraintes à résoudre

L'un des problèmes que les autorités doivent régler, pour garantir l'égalité entre les collectivités et leur libre administration, est celui de l'articulation des compétences des régions et les autres niveaux de Collectivités Territoriales.

En revanche, dans le cadre des services publics, ces Collectivités Territoriales se trouvent en situation de compétence liée. Même si les prestations sont définies par le législateur et leur gestion est imposée aux Collectivités Territoriales, à restreint nécessairement la portée du principe de libre administration.

Toutefois, cette limite ne prive pas le législateur de tout pouvoir d'appréciation² dans la conciliation entre ces deux principes, puisque le seuil d'égalité territorial, demeure aléatoire.

De ce fait, l'arbitrage opéré entre égalité et libre administration peut obtenir des solutions variant au gré de la législation. Ainsi, l'exigence d'une égalité territoriale semble produire des effets contraignants, car les Collectivités Territoriales sont soumises au respect d'une architecture nationale.

¹- Dans tous les cas, le principe de non tutelle limite le rôle de la région, dans son rapport avec les autres collectivités sachant que la constitution marocaine, à la différence de la constitution française, ne lui a pas confié le chef de file qui risque d'entraver l'égalité et la libre administration.

² Selon l'article 4 de la Charte Européenne de l'Autonomie Locale sus mentionnée, « les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité ».

C'est ainsi que les mesures les plus audacieuses, consacrées au droit à l'expérimentation et à l'introduction d'outils de démocratie directe au niveau local, présentent-elles, en apparence, toutes les garanties nécessaires au respect du principe constitutionnel d'égalité.

Cette égalité est même élargie, en matière d'expérimentation, aux Etablissements Publics de coopération intercommunale. L'égalité est de même assurée d'être respectée en matière de compétences dévolues aux catégories de Collectivités Territoriales, dans la mesure où toute loi d'habilitation préalable à un ou plusieurs expérimentations, n'aura pour objet que de permettre aux Collectivités Territoriales de modifier les conditions d'exercice de leurs compétences, mais, en aucun cas, de leur en confier de nouvelles¹.

Ainsi, s'il apparaît que le législateur doit prévenir la survenance de ruptures manifestes de l'égalité, le principe de libre administration ne paraît pas suffisamment contraignant.

Paragraphe II : La conciliation entre les principes d'égalité et de libre administration : Une coexistence variable

Face aux imprécisions découlant du contrôle de constitutionnalité, le législateur est en mesure d'accorder un pouvoir d'appréciation plus au moins important aux Collectivités Territoriales lors de la mise en œuvre de leurs compétences afférentes.

Pour autant, le recours à la décentralisation ne doit pas nécessairement être analysé comme une atteinte à l'égalité, vu que le législateur s'entoure de toutes les précautions nécessaires. Dés lors, la décentralisation peut se combiner harmonieusement avec l'égalité.

¹- Cette utile précision ressort très clairement des débats parlementaires relatifs à la loi organique, notamment au Sénat, Séance du 16 juillet 2003 et le rapport de la commission des lois sénatoriales.

Pour ce faire, le législateur est tenu d'élaborer une architecture nationale afin de limiter le pouvoir d'appréciation confié aux autorités locales (A), puisque les principes de libre administration et celui d'égalité sont variables (B).

A- La limitation du pouvoir d'appréciation des autorités locales

Le pouvoir d'appréciation est préservé par le Conseil Constitutionnel (a), dans la mesure où l'inégalité est aggravée par l'insuffisance des moyens financiers au niveau territorial (b).

a- Un pouvoir d'appréciation préservé par le Conseil Constitutionnel

Les échelons locaux peuvent être associés à des missions relevant de solidarité nationale, mais ils doivent être renfermés dans un rôle de collaborateur ou de relais d'une politique nationale définie par l'Etat.

C'est ainsi que la loi instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région ÎLE - de - France, réforme la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifie le code des communes¹.

En conséquence, le législateur doit prévoir un encombrement précis des conditions dans lesquelles les autorités locales pourront exercer leurs compétences.

b- L'insuffisance des moyens financiers : Une conséquence de l'inégalité territoriale

La décentralisation doit être accompagnée des moyens financiers nécessaires et suffisants afin de ne pas porter atteinte à l'égalité territoriale.

¹- La décision n ° 91-291 DC, JO, 11 mai 1991, p. 6236 ; X. PRETOT, «Libre administration des Collectivités Territoriales et solidarité nationale », Revue de Droit Sanitaire et Social, n ° 4, 1991, p.639.

Le principe de la compensation financière figure, désormais, parmi l'un des facteurs de mise en œuvre du principe d'égalité. Toutefois, cette obligation semble peu contraignante, puisque celle-ci est calculée au jour du transfert de compétence. Rien n'oblige le législateur à prévoir des mécanismes d'ajustement afin de prendre en compte l'évolution future des nouvelles dépenses incombant aux Collectivités Territoriales¹.

Or, cela restreint la portée du principe de compensation financière qui est, pourtant, une condition indispensable pour éviter la création de nouvelles inégalités territoriales.

En effet, un lien subsiste entre la notion de rupture caractérisée de l'égalité et l'octroi des moyens financiers suffisants aux Collectivités Territoriales, mais ces deux aspects semblent se dissocier du problème.

De ce fait, le contrôle de constitutionnalité préserve généralement le pouvoir d'appréciation du législateur pour concilier égalité et libre administration².

Il en résulte une absence de hiérarchie formelle et matérielle entre les principes d'égalité et de libre administration.

B- La libre administration et l'égalité : Deux principes variables

Lorsque le principe d'égalité limite l'autonomie locale, le seuil d'égalité territoriale garanti, dans ce cadre, peut varier au gré de la législation, ce qui suppose que, la place dévolue au principe de libre administration est aussi variable.

¹- Décision du Conseil Constitutionnel n ° 2003- 487 DC du 18 décembre 2003, précitée, et n ° 2003- 489 DC de 29 décembre 2003, loi de finances pour 2004, J.O, 31 décembre 2003, p. 2636.

²- Par conséquent, les rapports entre ces deux principes peuvent varier selon les textes. Certains ont accordé une latitude importante aux Collectivités Territoriales, tandis que d'autres ont, en revanche, pris le soin de limiter davantage ce pouvoir.

Le principe d'égalité prime sur le principe de libre administration, mais le premier devrait sans doute bénéficier d'une portée plus contraignante afin de ne pas mettre en péril l'égal accès à la solidarité nationale.

En revanche, si la prépondérance du principe de libre administration est contraire à l'égalité, la conciliation entre ces deux principes reste envisageable. D'autres procédés, telle est, la diversité territoriale ne doit nécessairement être analysée comme une atteinte à l'égalité **(a)**. Cette diversité peut tout être atténuée par le recours à l'intercommunalité **(b)**.

a- L'intercommunalité : Une atténuation de la diversité territoriale

Le regroupement intercommunal permet de développer de nouvelles solidarités territoriales, tout en luttant contre l'émiettement territorial¹.

Cela se traduit notamment par la mise en œuvre de dispositifs de péréquation financière, telle que la dotation. Les communes, membres de l'Etablissement Public de Coopération Intercommunale, favorisent la réduction des inégalités territoriales².

Ces structures offrent aux communes, ne disposant pas des moyens nécessaires pour un centre communal, la possibilité de s'associer et de mener une véritable politique locale. L'intercommunalité réussit le pari d'atténuer la diversité territoriale sans pour autant porter atteinte au principe de libre administration.

¹- La création de centres intercommunaux constitue une voie intéressante pour remédier aux inégalités se liant à la diversité territoriale. J.M. PONTIER, « Les voies de l'intercommunalité, le cas des centres intercommunaux d'action sociale », RA, n ° 300, 1997, p. 699.

²- J. MANESSE, « L'aménagement du territoire, des instruments pour quelle politique ? », Paris, LGDJ, coll. « systèmes », 1997, p. 147 ; Y. JEGOUZO, « La recherche d'une meilleure solidarité financière entre les communes », RFAP, n ° 58, 1991, p. 322.

Mais, en dépit des incitations législatives¹, cette solution reste sous-utilisée, l'intercommunalité ne s'est pas encore véritablement engagée sur le terrain.

b- L'intercommunalité : Un engagement en cours sur le terrain

L'existence de particularismes locaux, qui gouverne l'action locale n'est pas nécessairement illégitime. Ces différentes situations peuvent justifier la variété des actions mise en œuvre.

L'uniformisation de l'action locale n'est pas, de ce fait, souhaitable car elle priverait les Collectivités Territoriales de toute faculté d'adaptation en fonction des spécialités locales. Trop d'égalité nuit in fine à l'égalité².

En outre, la liberté dévolue aux Collectivités Territoriales dans la cadre de l'action locale se révèle particulièrement efficace car les échelons locaux ont pu développer des actions novatrices en faveur de l'égalité matérielle³.

Ainsi, l'éventualité de la diversité territoriale peut se révéler conforme à la traduction juridique du principe d'égalité, dès lors qu'elle repose sur une différence de situation, elle apparaît utile à l'égalité matérielle.

En conséquence, s'il est indispensable de garantir l'égal accès à un socle commun de prestations sur l'ensemble du territoire national, il est

¹- La loi n ° 2005 -32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, J.O,19 janvier 2005, p. 648, dont l'article 60 précise que l'action sociale d'intérêt communautaire fait partie des compétences optionnelles des communautés de communes et des communautés d'agglomération.

²- Rapport public du Conseil d'Etat, « Le principe d'égalité », EDF, n ° 48, 1996, p. 95.

³- L'action sociale facultative repose sur une multitude d'interventions associant l'ensemble des services publics locaux, tels les services culturels, dans un objectif de cohésion sociale. Elle ne vise pas seulement à allouer des moyens de substance aux plus démunis, elle tend également à favoriser l'égalité par le service public local ». CE, 29 décembre 1997, commune de Gennevilliers, et, du même jour commune de Nanterre, AJDA 1998, p. 168 et 169. J-M. Pontier, « Les modulations tarifaires des services publics locaux et principe d'égalité», R.A, n° 303, 1998, p. 496. L'ordonnance du Tribunal Administratif de Bordeaux du 1^{er} octobre 2002, AJDA, 7 octobre 2002, p. 893.

également important de reconnaître aux Collectivités Territoriales la possibilité de compléter ce socle en fonction de leurs particularités locales.

Les principes d'égalité et de libre administration peuvent se concilier puisque l'égalité n'est pas nécessairement synonyme d'uniformité. La généralité du droit doit se combiner avec l'adaptation territoriale car, dans certaines hypothèses, la négation de la différence peut se révéler contraire à l'égalité.

Section II : La réalité de mise en place du principe d'égalité

Le principe d'égalité est solidement installé et protégé dans le bloc de constitutionnalité. Il est, également, un principe général de droit traditionnellement défendu par les juridictions administratives.

Classiquement définies comme des normes générales, impersonnelles et permanentes, les lois voient leurs caractéristiques évoluer sous l'influence de la constitution de 2011 précitée. Celle-ci aboutit à la possibilité d'édifier des règles éventuellement transitoires, dérogatoires et surtout d'une application territoriale limitée.

Pourtant, les atteintes, de toute nature, portées au principe d'égalité, sont minorées voire niées à l'origine de la réforme, qui met au avant toutes les précautions et les garanties, désormais, inscrites dans le droit positif.

Certes, que ce soit solennellement ou de manière plus précise et technique, les réformes apportées proclament et affichent expressément leur attachement au principe d'égalité¹, en encadrant notamment très strictement ses innovations et en tendant de revaloriser dans le même temps le rôle de l'Etat et de son représentant territorial.

¹- C'est pourquoi des mécanismes de redistribution au bénéfice des zones les moins favorisées, permettent un rééquilibrage territorial. Les lois prévoient notamment des mécanismes destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales.

Pourtant, des inquiétudes ne parviennent pas à se dissiper, au fur et à mesure que l'on fait une lecture attentive de différentes dispositions contenues dans ce vaste ensemble normatif.

En outre, la différenciation croissante des statuts et des compétences des diverses catégories de Collectivités Territoriales, semble porter, en elles-mêmes, les germes d'une véritable rupture avec certains principes d'organisation du système administratif¹.

L'applicabilité du principe d'égalité dans la jurisprudence administrative marocaine ne peut être mesurée vu les faibles recours jurisprudentiels en la matière.

Le principe d'égalité, comme tout principe constitutionnel, présente des garanties mais connaît aussi des atteintes, qui peuvent limiter sa mise en œuvre. Certes, le territoire exige une égalité (§ I), à laquelle il peut être renoncé (§ II).

Paragraphe I : L'égalité : Une imploration territoriale

Le principe d'égalité est bien applicable entre les Collectivités Territoriales qui entretiennent des rapports avec l'Etat (**B**), même si le texte constitutionnel ne le désigne pas explicitement (**A**).

A- L'égalité : Une garantie constitutionnelle de la liberté d'administration

Naturellement, les collectivités infra-Etatiques ne peuvent être bénéficiaires et, encore moins, titulaires des droits fondamentaux reconnus aux individus (**a**). Plusieurs arguments en justifient cette situation (**b**).

¹- Ces principes sont issus depuis les premières réformes, au premier rang desquels figure la conception de la loi, en tant que norme générale et impersonnelle ainsi que le principe d'égalité.

a- L'égalité : Une nécessaire protection des droits fondamentaux

Le principe d'égalité représente une limite au plein exercice de l'autonomie locale puisqu'il permet d'opérer des différenciations entre Collectivités Territoriales afin de mettre en œuvre le principe de libre administration.

En outre, pour soutenir l'unicité de l'Etat, il est interdit de porter atteinte au noyau dur de la souveraineté interne de l'Etat, à savoir, la protection des droits fondamentaux.

b- Les arguments avancés au respect de l'égalité

Deux arguments, au moins, peuvent être avancés au respect de l'égalité : Le premier est lié à la nature des personnes publiques susceptibles d'être tantôt débitrices, tantôt créancières des droits fondamentaux¹. Alors que le second tient à la cohérence interne de la jurisprudence constitutionnelle.

D'égalité permet une pluralité statutaire. Ce principe constitutionnel se résume en un principe de différenciation justifiée qui ménage une part importante de pouvoir discrétionnaire au profit du législateur².

B - Le lien entre l'Etat et les Collectivités Territoriales

Il est impérieux de reconsidérer le lien qui unit l'Etat et ses Collectivités Territoriales **(a)** et bien évidemment, cette vaste entreprise passe par une refonte des contours de l'Etat de droit **(b)**.

¹- En effet, dans la mesure où les collectivités infra-étatiques constituent des démembrements de l'Etat, leur reconnaître un « droit aux droits » revient à admettre que l'Etat peut être, à la fois, débiteur et créancier des droits fondamentaux.

²- Encore plus, la question de la différenciation statutaire au regard du principe d'égalité et de son corollaire le principe d'unicité de l'Etat soulève des difficultés conceptuelles importantes.

a- Une nécessaire reconsidération des liens entre l'Etat et les Collectivités Territoriales

Le point commun de toutes les démarches de reconsidération des liens entre l'Etat et les Collectivités Territoriales, repose sur l'idéologie selon laquelle la décentralisation, serait une condition d'inégalité sine qua non de la démocratie¹, selon laquelle le droit doit forcément s'adapter aux événements.

En effet, la jurisprudence du Conseil Constitutionnel Français a déduit du principe d'égalité que : « ... le principe de libre administration des Collectivités Territoriales ne saurait conduire à ce que les conditions essentielles de mise en œuvre des libertés publiques et, par suite, l'ensemble des garanties que celles-ci comportent, dépendent des décisions de Collectivités Territoriales et, ainsi, puissent ne pas être les mêmes sur l'ensemble du territoire de la république»².

Cette jurisprudence implique l'homogénéité de l'application des droits fondamentaux sur le territoire national, néanmoins, une limite précise à la territorialisation du droit.

En outre, la cohérence avec l'ensemble de la jurisprudence administrative ou constitutionnelle relative au principe d'égalité a montré qu'elle variait en fonction des types de discrimination créée par l'autorité normative³.

¹- A.S. GORGE, « Le principe d'égalité entre les Collectivités Territoriales », Dalloz, NBT, 2011, p. 2.

²- La Décision du 18 janvier 1985, loi Chevènement, RJC. I, p. 219, confirmée en 1994, Déc. Du 13 janvier 1994, révision de la loi Falloux, RJC, I, p.562 et Déc. Du 9 avril 1996, Autonomie de la Polynésie française I, RJC, I, p. 660, vient d'être réitérée dans la décision du 17 janvier 2002 relative à la Corse.

³- F. MELIN, « Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel », op. cit, p. 130.

b- Une refonte des contours de l'Etat de droit

Le Conseil Constitutionnel exerce un contrôle strict du principe d'égalité lorsque la différenciation de traitement envisagée pourrait jouer un rôle de garantie de procédure¹.

C'est réserver à la loi par excellence la fixation des règles civiques et des garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques

Une confirmation de ce raisonnement dans le dispositif est mise en place depuis 1998 afin de permettre l'accession et l'indépendance de la nouvelle- Calédonie.

Pour le contrôle, il est primordial car il semblait que le véritable danger qui menace les collectivités locales s'engageant sur la voie de l'autonomie ou de l'indépendance, ce n'est plus tant la résurgence d'un raisonnement, forme de néo-colonialisme de la république française, mais bien plutôt le risque de dérive vers le totalitarisme dont malheureusement la période post coloniale a fourni tant d'exemples².

Permettant de mieux dessiner de nouveaux contours d'un Etat de droit réellement adapté aux exigences d'une meilleure décentralisation des pouvoirs, l'implication du principe d'égalité peut faire paraître des atteintes faisant obstacle à la mise en place d'un principe constitutionnellement reconnu.

¹- Dans sa décision du 17 janvier 2002, le Conseil Constitutionnel Français condamne l'article 2 de la loi relative à la Corse. Il n'appartient qu'au parlement de prendre des mesures relevant du domaine de la loi.

²- Conseil Constitutionnel « le principe d'égalité entre collectivités locales », op. cit. p. 4.

Paragraphe II : Le renoncement au principe d'égalité

Du point de vue technique, la décentralisation s'enrichit de nouveaux concepts, soit pour reprendre certains principes, soit pour surmonter des interdits constitutionnels¹.

À noter que la pratique, à long terme a permis de reconnaître des inégalités qui préexistaient dans les faits. Le rôle de la prééminence accordée à la région avec la régionalisation avancée constitue le point de départ des inégalités entre les niveaux des Collectivités Territoriales².

Certes, l'interdiction d'une hiérarchie entre collectivités, sans cesse proclamée par le droit positif ainsi que par une jurisprudence³, est réaffirmée avec force par le constituant.

Lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs Collectivités Territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements, à organiser les modalités de leur action commune.

D'ailleurs, la disposition constitutionnelle ne précise pas si la région pourra prendre, seule, des décisions ou devra seulement assurer un rôle de superviseur ou conformateur.

En outre, l'absence de précision et la référence explicite aux modalités de l'action commune, invitent, néanmoins, à se pencher plutôt en faveur de la première hypothèse, c'est-à-dire la plus abouti.

Par ailleurs, le silence du texte constitutionnel et des lois organiques 2015 incitent, également, à engager la coopération entre collectivités de différents niveaux.

¹- M. VERPEAUX, « La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la république, libres propos », RFDA, juillet-août 2003, p. 667.

²- L'article 143 dispose que la région assure, sous l'impulsion du président du Conseil régional, un rôle prééminent par rapport aux autres collectivités.

³- Déc, CC n° 83-168 DC en date du 20 janvier 1984, Rec, p. 48.

Cela signifie que la collaboration entre régions et d'autres niveaux décentralisés est, de ce fait, concevable. Il en est de même pour la coopération entre communes en dehors de toute convention et de tout Etablissement Public de Coopération Intercommunale.

Il est question à ce niveau d'une innovation fondamentale, qui remet en cause directement le principe d'égalité entre Collectivités Territoriales, à différents niveaux¹ (A) ce qui a nécessité certains aménagements (B).

A- La remise en cause du principe d'égalité

La constitution précitée de 2011 et les lois organiques qui l'ont suivie reviennent sur des éléments étroitement liés à la décentralisation, mais dont la remise en cause pouvait apparaître comme délicate (a), du fait de la persistance des atteintes à ce principe (b).

a- Les éléments permettant une remise en cause du principe de l'égalité

Le principe d'autonomie financière des Collectivités Territoriales qui sous tend une limitation du fait des dotations Etatiques et la réforme indispensable du contrôle de légalité sont autant d'illustrations de renoncements progressifs à certains acquis des lois de décentralisation.

En conséquence, une collectivité territoriale ne pourrait idéalement se voir interdire une action ou une compétence². En effet, le sens général accordé au terme de l'interdit suggérerait un impératif qui prohibe certains actes, faits ou activités³.

¹- F. MELIN-SOUCRAMANIE, « Le principe d'égalité entre Collectivités Territoriales », Cahier Conseil Constitutionnel, n°12, 2002, p. 120.

²- J.F BOUDET, « Les dépenses interdites des collectivités locales », Droit et cultures, n° 57, 2009, p. 173.

³- D'origine législative, réglementaire ou judiciaire, cette mesure priverait les collectivités de leur faculté d'exercer certains droits, certaines activités ou certaines fonctions. Il serait contraire à la libre administration des collectivités locales.

Quant aux lois locales¹, la décentralisation présente deux lectures possibles : Si les assurances et les garanties en matière d'égalité apparaissent clairement en façade, les mesures d'accompagnement de la réforme traduisent une toute autre conception de l'Etat.

A travers l'ensemble de ces dispositions, il apparaît que l'Etat s'engage à garantir l'autonomie financière des Collectivités Territoriales, consacrée comme un véritable droit de rang constitutionnel².

Toutefois, l'autonomie financière ne suffit à être synonyme d'égalité³. La simple observation de la réalité suffit à constater la légitimité de ces craintes qui ne sont pas nouvelles.

La reconnaissance constitutionnelle d'un droit local et une relative autonomie financière, rompent avec le principe d'égalité qui accompagnait jusqu'alors tout progrès en matière de décentralisation.

b- La persistance des atteintes au principe d'égalité

D'autres atteintes à la portée du principe d'égalité persistent, notamment, la réforme du contrôle de l'égalité. Il s'agit pourtant d'une obligation constitutionnelle confiée au représentant de l'Etat, bien ancrée dans les pratiques et qui constitue sa mission essentielle.

Le principe d'égalité se trouve assurément moins affirmé si l'acte sur lequel il doit exercer sa vigilance est quantitativement restreint. Dès lors, les

¹ - Mais, il est un autre recul, incontestablement plus déterminant en droit public, l'abandon confirmé de la conception dogmatique de la loi, expression toute puissante de la volonté générale.

² - Alors que la vocation des Collectivités Territoriales n'est pas un droit et n'implique aucun automatisme.

³ - A ce sujet justement, l'introduction de la référence de l'Etat décentralisé par le constituant a eu pour but de prévaloir l'égalité au détriment de l'autonomie locale.

possibilités d'atteinte au principe d'égalité ne peuvent évidemment que s'en trouver accrues¹.

En conséquence, la collectivité et le territoire ne sont qu'un écran par rapport à l'application de ce principe² récapitulant, le constat de remise en cause du principe d'égalité par la décentralisation.

Certes, des précautions jalonnent les dispositions juridiques qui composent la décentralisation marocaine, mais l'atteinte au principe est plus diffusée, générée par une nouvelle approche de l'autorité et de l'effectivité normative.

En effet, ces inégalités sont fondées sur une utilité commune concrète et précise, mais au nom cette utilité abstraite et générale, décidée par le constituant. Certes, ces inégalités qui persistent peuvent constituer une limite à la portée du principe de libre administration.

Force est de constater que la relation entre la libre administration et le principe de l'égalité semble inséparable vu la corrélation des deux notions. De ce fait, le principe d'égalité, vise à assurer une protection effective des droits et des libertés. Une égalité entre les Collectivités Territoriales ne peut qu'imposer un encadrement de la liberté d'administration à ces collectivités.

Toutefois, cette interdiction de traitement inégal entre Collectivités Territoriales n'est pas absolue. Elle est relativisée par la permission de quelques aménagements au principe d'égalité.

¹- Mais, c'est surtout la conception même du contrôle de légalité, telle qu'elle se dégageait de sa mise en place, qui en est affectée.

²- N. TENZER, « l'Etat-garant ou l'impensé de la décentralisation », Revue Pouvoirs Locaux, n ° 59, IV, 2003, p. 79.

B-Les aménagements au principe d'égalité

L'organisation du pays est décentralisée et fondée sur une régionalisation avancée¹. L'article prévoit que la loi est l'expression suprême de la volonté de la nation. Toutes personnes physiques ou morales, y compris les pouvoirs publics, sont égaux devant elle et tenus de s'y soumettre.

Les pouvoirs publics œuvrant à la création des conditions permettant de généraliser l'effectivité et l'égalité des citoyennes et des citoyens, ainsi que leur participation à la vie politique, économique, culturelle et sociale.

De même, l'article a indiqué que la souveraineté appartient à la nation qui l'exerce directement par la voie de référendum et indirectement par l'intermédiaire de ses représentants.

Rationnellement, la décentralisation s'est faite, au Maroc selon un schéma centralisé. A quelques nuances près, ce sont les mêmes pouvoirs, les mêmes règles d'organisation, le même modèle de centralisation conçu au niveau central qui est appliqué de manière uniforme sur l'ensemble du territoire².

Cette uniformisation est indispensable au principe d'égalité **(a)** respecté, aussi, par la justice constitutionnelle **(b)**.

¹- Alinéa 4 de l'article premier de la constitution de 2011, précitée, p. 4.

²- M. El YAAGOUBI, « Les Tribunaux Administratifs et le développement local au Maroc », in « Réflexion sur le contentieux administratif », Imprimerie al MAÂRIF al JADIDA, Rabat, 2013, p. 165.

a- Une uniformisation garantissant le principe d'égalité

Les pouvoirs publics tenaient absolument à réaliser un grand pas démocratique local¹, caractérisé par l'uniformisation du régime juridique des cellules de base, tout en tenant compte des intérêts de l'Etat².

Les lois organiques ont prévu les mêmes règles et principes pour les trois échelons territoriaux, sauf des exceptions, vraiment, minimales comme la règle de prééminence de la région.

Ainsi, dans le jeu de la démocratie, entre liberté et égalité, c'est la liberté qui permet, puisqu'elle ne se laisse pas dominer et l'égalité garantit la liberté³, vu que, la liberté permet de pouvoir s'en donner les moyens.

Le principe d'égalité n'est pas sous-tendu seulement par des considérations d'équité entre les différentes collectivités publiques, mais il est motivé par des intentions d'encadrement et de maîtrise de l'action territoriale.

L'uniformité des statuts des Collectivités Territoriales est l'un des traits permanents et caractéristiques de toute organisation locale depuis l'indépendance.

b- L'intervention de la justice constitutionnelle

Les interventions de la jurisprudence constitutionnelle au Maroc ne peuvent que verser dans une orientation protégeant le principe d'égalité.

Ce qui dénote la contradiction qui va continuer à entacher le processus de décentralisation et la complexité à laquelle sera confronté l'exercice doctrinal que jurisprudentiel en la matière.

¹- Ce qui est valable pour le nouvel élan décentralisateur intervenu après la nouvelle réforme territoriale.

²- M. EL YAAGOUBI, « Le droit administratif marocain... », op.cit. p. 69.

³- P. DEVEDJIN, « Egalité : que de tyrannies en ton nom ! », Le journal le Monde, édition du 2 juillet 2003, cité par NN. KADALIK, « L'acte II de la décentralisation et le principe d'égalité », op. cit. p. 274.

De ce fait, la vision du Maroc est orientée vers un espace pluriel et diversifié de son territoire dont les formes les plus avancées de concrétisation ne sauraient déroger au respect strict des libertés fondamentales.

Chapitre II : La libre administration et les libertés fondamentales

Malgré leur constitutionnalisation, les libertés publiques ne font pas l'objet d'une définition textuelle. La doctrine a conceptualisé cette expression et la considère comme étant l'expression d'un pouvoir d'autodétermination reconnu par des normes à valeur au moins législative, bénéficiant d'une protection renforcée même à l'égard des pouvoirs publics.

Reconnaître que les libertés publiques bénéficient d'une protection renforcée à l'égard des pouvoirs publics renvoie à la notion de l'Etat de droit¹.

D'ailleurs, un pays est d'origine sure « si il veille au respect des principes de la liberté, de la démocratie et de l'Etat de droit, ainsi que des droits de l'homme et des libertés fondamentales²».

¹- L'Etat de droit, auquel est opposé l'Etat de police, est un système institutionnel dans lequel la puissance publique est soumise au droit. Le juriste autrichien KELSEN a redéfini cette notion d'origine allemande (RECHTSSTAAT) au début du XXe siècle, comme un Etat, dans lequel les normes juridiques sont hiérarchisées de telle sorte que sa puissance s'en trouve limitée. Dans ce modèle, chaque règle tire sa validité de sa conformité aux règles supérieures. L'Etat de droit se met en place progressivement dès la fin du Moyen âge. En grande - Bretagne, dès 1215, la grande charte proclame un certain nombre de droits (par exemple la liberté d'entrée et de sortir du Royaume) qui protègent les individus contre l'arbitraire. En 1679 est institué l'habeas corpus et en 1689 est proclamé le bill of rights qui affirme dans son article premier que le prétendu pouvoir de suspendre les lois ou l'exécution des lois par l'autorité Royale, sans le consentement du parlement, est illégal. La déclaration d'indépendance américaine de 1776 affirme que le groupement repose sur le consentement du peuple et que les hommes ont le droit de changer de gouvernement lorsqu'ils sont victimes d'abus et d'usurpation qui tendent au despotisme absolu. La révolution française, en affirmant en 1791 qu'il n'y a pas d'autorité supérieure à la loi, prolonge cette tradition selon laquelle, la loi protège l'individu contre l'arbitraire. «Libertés publiques et libertés fondamentales », Fiche 1, p. 8.

²- Décision n° 2003-485 DC du 4 décembre 2003, JORF n°286, du 11 décembre 2003 Texte n° 2.

La protection des libertés garanties par la loi a, aussi, un rôle non négligeable du juge administratif face à l'administration¹.

De ce fait, le législateur ne peut intervenir que pour rendre plus effectif l'exercice d'une liberté publique et non la restreindre, sauf pour le concilier avec d'autres principes de valeur constitutionnelle.

La qualification de liberté fondamentale attribuée à la libre administration des Collectivités Territoriales ne saurait être écartée au motif que seules les personnes physiques peuvent être titulaires de droits et des libertés fondamentaux.

Néanmoins, cette objection ne saurait toucher les droits des personnes morales de droit public autres que l'Etat, tels que les Etablissements Publics et les Collectivités Territoriales, qui sont, parfois, en situation de défendre ces droits contre l'Etat ou bien entre eux.

Quant aux libertés fondamentales reconnues aux Collectivités Territoriales, seules les organes des personnes morales peuvent invoquer le bénéfice de ces libertés au profit de celles-ci.

De ce fait, la protection de la libre administration des Collectivités Territoriales ne peut être demandée en justice que par les autorités territoriales compétentes, dès lors qu'elle constitue une liberté.

¹- Il a, par exemple, mis en place des mesures de protection spécifiques, dans la jurisprudence Benjamin de 1993, il sanctionne les mesures de Police Administrative lorsqu'elles sont disproportionnées par rapport aux troubles à éviter. CE, 19 mai 1993, Benjamin, Lebon, p. 541. Portant l'attitude du Conseil d'Etat face aux mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence incite à relativiser ces propos. A partir de 1971, le Conseil Constitutionnel a reconnu certaines libertés comme fondamentales leur conférant une valeur constitutionnelle. Si la plupart des libertés publiques ont une valeur constitutionnelle, certaines n'ont qu'une valeur législative, demeurant incontestablement plus vulnérables, ainsi en est-il du droit à l'avortement reconnu par la loi veille de 1975, 74-54 DC du 15 janvier 1975, interruption volontaire de grossesse.

Section I : La libre administration : Une source constitutionnelle de la liberté contractuelle appliquée aux Collectivités Territoriales

La valeur constitutionnelle de la liberté contractuelle est fort complexe. Elle revêt une grande importance du fait de ses enjeux pour le droit des contrats des Collectivités Territoriales.

En conséquence, cette liberté comprend la liberté de contracter ou de ne pas contracter, le libre choix de son cocontractant, la libre élaboration par les parties du contenu du contrat et la liberté de le modifier d'un commun accord et de mettre fin à leurs relations contractuelles¹.

En outre, la liberté contractuelle repose sur des fondements manifestes, trouve sa source dans la libre administration des Collectivités Territoriales et se base sur d'autres fondements aussi patents.

Cette libre administration a des relations étroites avec les libertés fondamentales (§I) reconnues constitutionnellement et législativement (§II) aux Collectivités Territoriales, ainsi qu'avec leur liberté contractuelle.

Paragraphe I : La proclamation constitutionnelle et législative du principe de libre administration

Comme il a été déjà signalé dans la constitution de 2011, l'organisation territoriale du Royaume repose sur les principes de libre administration, de coopération et de solidarité². Il s'agit des trois principes fondamentaux de l'organisation de toute collectivité territoriale quelle que soit la catégorie à laquelle elle appartient.

¹- L. Mazeaud, J. Mazeaud, F. CHABAS, « Leçons de droit civil », Tome 2, obligations, théorie générale, 8ème éd Montchrestien, 1991, p. 103.

²- Article 136 de la constitution 2011, précitée, p. 60.

En effet, à travers l'affirmation de ce principe, la constitution place les Collectivités Territoriales dans une condition d'autonomie sur le plan organique (A) et fonctionnel (B).

A- L'autonomie sur le plan organique

L'autonomie se traduit par la personnalité morale attribuée aux Collectivités Territoriales (a) et par voie de conséquence, leur assure une indépendance sur le plan organique (b).

a- Une personnalité morale attribuée aux Collectivités Territoriales

Sur le plan organique, l'autonomie se manifeste par l'attribution, par la constitution, à chacune des Collectivités Territoriales, de la personnalité morale de droit public avec tous les attributs qui s'y rattachent¹.

Cette autonomie consiste pour les Collectivités Territoriales de disposer d'organes élus par leurs populations, à savoir une assemblée délibérante et un exécutif local qui prennent en charge la gestion de leurs affaires.

b- Une indépendance organique confiée aux Collectivités Territoriales

L'indépendance organique permet aux Collectivités Territoriales d'échapper au pouvoir hiérarchique et disciplinaire des autorités centrales et d'être indépendantes les unes des autres.

C'est en ce sens que les lois organiques relatives aux régions², aux provinces et aux préfetures³ et communes⁴ considèrent dans les mêmes

¹- Prendre tous les actes de la vie juridique, avoir un patrimoine propre, ester en justice pour défendre leurs intérêts et sanctionner l'empiètement des autorités centrales sur leurs compétences.

²- Article 4 de loi organique n° 111-14 relatif à la région, précitée, p. 273.

³- Article 3 de la loi organique n° 112-14 relatif à la province et à la préfecture, p. 209.

⁴- Article 3 de loi organique n° 113-14 relatif aux communes, précitée, p. 129.

termes que le principe de libre administration est conféré aux collectivités concernées, dans le cadre de leurs compétences respectives, le pouvoir de délibérer de manière libre et démocratique et le pouvoir d'exécuter leurs délibérations et leurs décisions.

Et ce dans le respect des lois et des règlements en vigueur et en vertu des règles de gouvernance relatives au bon fonctionnement de la libre administration des affaires de la région¹.

B-L'autonomie sur le plan fonctionnel

Sur le plan fonctionnel, l'autonomie s'interprète à travers des pouvoirs de décision pour la gestion de leurs affaires, leur permettant de disposer de prérogatives de puissance publique dans le respect de la constitution, des lois et des règlements.

La libre administration apparaît, ainsi, comme la condition principale de la faisabilité de la décentralisation puisque, un lien s'établit entre les deux pour lui donner sa substance **(a)** et aux Collectivités Territoriales une existence **(b)**.

a- L'autonomie fonctionnelle : Une substance donnée à la décentralisation

Le principe de libre administration concourt à énoncer le sens de la décentralisation que l'Etat a estimé pour son organisation territoriale².

Cependant, la libre administration et l'autonomie annoncent l'amorce de nouveaux rapports entre l'Etat et les Collectivités Territoriales et soulèvent le problème de la nature de l'étendue de la décentralisation.

¹- Les articles premiers des lois organiques n° 111-14 relative à la région, précitée, p. 274, n° 112-14 relative à la province et à la préfecture, précitée p. 211 et n° 113-14 relative aux communes, précitée, p. 131.

²- C'est alors que, pour M. BRISSON précise que « l'organisation des Collectivités Territoriales ne relève pas du principe de libre administration ». J.-F. BRISSON, « La loi du 16 décembre 2010 portant réforme territoriale ou le droit des Collectivités Territoriales en miettes », DA, n°3, 2011, p. 10.

D'autant plus que la constitution a fondé la décentralisation sur la régionalisation avancée dont elle ne définit pas aussi la nature, le silence du constituant laisse à penser que la réforme constitutionnelle est marquée par un élan volontariste d'approfondir la décentralisation territoriale sur la base de celle-ci.

Il s'agit d'un degré qui sert à renforcer par l'inscription dans le texte constitutionnel du principe de libre administration. Cette inscription n'a pas effet de transformer l'Etat. En contrepartie, elle exprime une volonté solennelle d'opter pour de nouveaux modes de gouvernance.

Dans cette perspective, l'autonomie est nécessairement limitée¹ puisque les Collectivités Territoriales ne sauraient agir contre l'Etat et mettre en cause son caractère unitaire.

b- L'autonomie fonctionnelle : Une existence réelle des Collectivités Territoriales

Les Collectivités Territoriales ne peuvent prétendre à une existence en dehors de l'Etat qui occupe une place qui leur est supérieure, car, la libre administration n'est pas synonyme d'une administration souveraine, disposant d'un pouvoir normatif original.

Si le principe de libre administration des Collectivités Territoriales est posé, sa signification et son contenu ne sont pas précisés.

A la lecture de l'article 136 de la constitution de 2011 précitée, les Collectivités Territoriales doivent pouvoir exercer leur compétence de manière libre sans être soumises aux empiètements et aux ingérences de l'Etat ou de toute autre personne publique.

¹- Si la libre administration comporte la liberté d'agir et la liberté de faire, elle ne veut absolument pas dire, la liberté d'agir selon le bon vouloir et la liberté de faire n'importe qui.

C'est donc à la loi d'encadrer le bon fonctionnement de la libre administration des Collectivités Territoriales, de donner du sens et du contenu à ce principe.

D'ailleurs, c'est au Conseil Constitutionnel de vérifier si des mesures législatives sont de nature à porter atteinte à la libre administration des Collectivités Territoriales et sanctionne de telles atteintes¹.

En outre, la liberté contractuelle apparaît clairement comme un des instruments essentiels instituant le principe de la libre administration des Collectivités Territoriales .

Paragraphe II : Le lien entre la libre administration des Collectivités Territoriales et les libertés contractuelles

Le lien entre la libre administration des Collectivités Territoriales et les libertés contractuelles est matériel et concerne à la fois son contenu **(A)** et son étendue **(B)**.

A- Le contenu du lien matériel entre la libre administration et la liberté contractuelle

La libre administration implique le libre choix² des moyens de mise en œuvre et leur libre utilisation³. Ces deux libertés connaissent des limites identiques **(b)**.

¹- Décision n° 92-316 DC du 20 janvier 1993, Rec. p. 14.

²- J.GOURAULT, M.E HERVE, Rapport d'Information fait au nom de la délégation aux Collectivités Territoriales et à la décentralisation sur la synthèse des propositions adoptées par la délégation aux Collectivités Territoriales susceptibles d'animer les discussions législatives à venir, N° 498, Sénat, session ordinaire de 2012-2013, p. 86.

³- A défaut, la reconnaissance de la liberté n'est qu'une déclaration de principe, vide de conséquences juridiques, c'est-à-dire, la liberté n'est plus que formelle, dénuée de réalité.

En d'autres termes, toute liberté, pour être existante, nécessite une identification pour l'exercer, choisir librement les moyens de la mettre en œuvre et les utiliser librement (a).

a- Les moyens mis en œuvre pour la libre administration et la liberté contractuelle

Parmi les moyens mis à la disposition des Collectivités Territoriales figurent la passation de contrats avec d'autres personnes juridiques¹.

Autrement dit, afin de s'administrer librement et exercer leurs compétences, les collectivités doivent opter directement pour le procédé contractuel et définir les obligations simultanées des cocontractants et élaborer, sans contraintes excessives, le contenu du contrat.

Par exemple, pour être en mesure d'assurer la compétence générale qui leur est dévolue en matière de gestion du service public, d'emprunt, les compétences partagées entre les Collectivités Territoriales et l'Etat doivent pouvoir contracter librement².

En conséquence, sans liberté contractuelle accordée aux Collectivités Territoriales, une véritable libre administration ne peut être affirmée, puisque la seconde ne peut s'exercer sans la première.

¹- « La liberté contractuelle (...) apparaît comme un attribut de la libre administration » A. ROUX, op.cit. p. 445. M. POULYAUD voit dans la liberté contractuelle « une des composantes fondamentales du principe de la libre administration des Collectivités Territoriales ». op.cit. p. 966.

²- « Les Collectivités Territoriales peuvent, à leurs initiatives et moyennant leurs ressources propres, financer ou participer au financement de la réalisation d'un service ou d'un équipement ou à la prestation d'un service public qui ne font pas partie de ses compétences propres et ce, dans un cadre contractuel avec l'Etat, s'il s'avère que ce financement contribue à atteindre ses objectifs ». Les articles 93, 88, 89 des lois organiques n° 111-14, n°112-14 et n°113-14 relatives respectivement aux régions, p.289, aux provinces et aux préfetures, p.235 et aux communes, p. 156.

Ces deux libertés sont indissociables. De ce fait, l'attachement entre la liberté contractuelle et la libre administration est claire, et, par suite, logiquement soumises aux limites¹.

b- Des limites identiques à la libre administration et à la liberté contractuelle

L'exercice de ces deux libertés doit s'inscrire dans le cadre de la recherche de l'intérêt général local qui doit guider l'action de toutes les personnes publiques.

De ce fait, la reconnaissance, par le juge constitutionnel, d'une liberté constitutionnelle autonome en la liberté contractuelle, aurait été beaucoup plus efficace².

Par ailleurs, la jurisprudence semble reconnaître implicitement la valeur constitutionnelle à la liberté contractuelle et de lui dénier explicitement cette valeur. La jurisprudence apparaît, de ce fait, contradictoire³.

Certes, lorsque la haute juridiction a refusé explicitement de consacrer la liberté contractuelle, c'est parce qu'elle peut la protéger des atteintes du législateur par l'intermédiaire de la défense d'autres libertés auxquelles elle est attachée.

Néanmoins, cette solution est source d'ambiguïté et d'incertitude car il paraît peu cohérent de tenter de protéger des atteintes du législateur à la liberté contractuelle, tout en affirmant, que cette liberté n'a pas de valeur constitutionnelle. Ce qui pose le problème de l'étendue en relation avec la libre administration.

¹- La liberté contractuelle et la libre administration ne sont pas absolues, elles sont assujetties aux limites que représentent le respect des lois qui les encadrent, les traités internationaux et l'intérêt général qui guide l'action des Collectivités Territoriales.

²- D. ROUSSEAU, op.cit. p. 878.

³- Cette solution rend la jurisprudence du conseil confuse et implique légitimement son incohérence.

B – L'étendue du lien entre la libre administration et la liberté contractuelle

La liberté contractuelle a vocation à être constitutionnalisée a priori. Cette constitutionnalisation peut paraître inconciliable avec les lois nombreuses limitant la liberté contractuelle des personnes publiques, notamment les Collectivités Territoriales.

La liberté contractuelle, norme constitutionnelle, n'aurait pas un caractère général et absolu et, comme les autres libertés, devrait être compatible avec d'autres principes constitutionnels et s'exercer dans le cadre de règles de droit.

Ces principes provoquent une extension des normes supra législatives entraînant en la matière une véritable inflation¹ et risque d'étendre à l'excès. De plus, les lois organiques constituent un encadrement et ne suppriment pas la liberté contractuelle de ces entités décentralisées.

Dans ce sens, le décret du 20 mars 2013 relatif aux marchés publics² prescrit des règles de publicité et de procédure et n'impose pas le contenu du contrat.

Ainsi, les Collectivités Territoriales pour obtenir des services, des produits ou des travaux, elles ne sont pas toujours obligées de conduire un marché public. Elles peuvent souscrire d'autres types de contrats³.

Cette conciliation avec le décret précité relatif aux marchés publics de 2013 et les lois organiques de 2015 confirment à nouveau que la liberté

¹- Ce n'est pas le cas pour les auteurs B. Mathieu et M. VERPEAUX, op.cit. p.9.

²- Décret n° 2-12-349 du 8 JOURNADA I 1434 (20 mars 2013) relatif aux marchés publics, B.O. n° 6140 du 4 avril 2013, p. 1645.

³- Les Collectivités Territoriales peuvent conclure, par exemple, une concession de travaux publics et des contrats de gestion déléguée prévu l'article 83 de la loi n°113-14 relative aux communes, précitée, p. 135.

contractuelle pourrait s'intégrer dans l'ordonnement juridique marocain en tant que principe à valeur constitutionnelle.

Parmi les formes des libertés contractuelles reconnues aux Collectivités Territoriales, il y a lieu de noter le principe de coopération **(a)** et celui de la solidarité **(b)** qui sont placés au même rang que la libre administration.

a-La coopération : Une liberté reconnue aux Collectivités Territoriales

Le principe de coopération est constitutionnalisé depuis 2011 et permet aux dites entités de mutualiser leurs moyens.

Alors qu'il n'avait qu'une valeur législative consacrée par les lois relatives à l'organisation des communes¹, des préfectures et des provinces² et des régions³, ce principe de coopération est devenu contractuel.

La coopération semble revêtir principalement la forme conventionnelle ou contractuelle, car cette forme est la seule que met en œuvre le principe de libre administration⁴.

¹- Dahir n° 1-08-153 du 18 février 2009 portant promulgation de la loi n° 17- 08 modifiant et complétant la loi n° 78-00 portant charte communale, B. O, n° 5714 du 5 mars 2009, p. 49.

²- Loi n° 79-00 relative à l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales, promulguée par le Dahir n° 1-02-269 du 3 octobre 2002, B.O, n° 5058 du 21 novembre 2002, p. 1370.

³- Loi n° 47-96 relative à l'organisation de la région, portant promulgation du Dahir n° 1-97-84 du 2 avril 1997, B.O, n° 4470 du 3 avril 1997, p. 292.

⁴- Les lois organiques sur les régions et les communes confirment cette conception. Elles affirment clairement la coopération internationale entre les régions et les communes et les autres Collectivités Territoriales. Article 82 de la loi organique n° 111-14 relative à la région, précitée, p.269, article 85 de la loi organique n° 112-14 relative aux provinces et aux préfectures, précitée, p.213 et article 86 de la loi organique n° 113-14 relative aux communes, précitée, p. 135.

L'aspect conventionnel¹ de la coopération témoigne d'un principe de liberté et se démontre intégralement conforme à la libre administration des Collectivités Territoriales.

De ce fait, la coopération s'aperçoit comme un index du principe de libre administration², puisque le premier constitue l'un des éléments structurants qui tend à affirmer et concrétiser pratiquement la libre administration.

Grâce au contrat ou à la convention de coopération, la simple faculté d'être se transforme en liberté d'agir. Dès lors, le principe de liberté prend sa signification véritable³.

Ainsi, selon les lois organiques de 2015, les conventions de coopération et de partenariat peuvent être conclues entre les Collectivités Territoriales de la même catégorie, ou entre celles appartenant à différentes catégories avec les administrations publiques, les Etablissements publics ou les organisations non gouvernementales d'utilité publique⁴.

En conséquence, la contractualisation est devenue de plus en plus l'un des moyens privilégiés de l'action publique. L'Etat l'utilise fréquemment dans divers domaines notamment économiques et sociaux et incite, également, les Collectivités Territoriales à faire de même.

¹- M. El YAAGOUBI, « Contractualisation et décentralisation au Maroc », réflexion sur la démocratie locale au Maroc, Imprimerie El MAÂRIF al JADIDA, Rabat, 2006, p. 389.
M. ZOUITEN, « Gouvernance locale, partenariat organisé et décision communale », administration, gouvernance et décision publique, A. SEDJARI, l' Harmattan-GRET, Paris, 2004, p. 225.

²- F.X Fort, « Coopération intercommunale et principe de libre administration », Droit Administratif n° 2, février 2003, p. 4.

³- Ibid.

⁴- Article 162 de la loi organique n° 111-14 relative à la région, précitée, p. 252 et article 149 de la loi organique n° 113-14 relative aux communes, précitée, p. 175.

b- La solidarité : Une liberté constitutionnelle confiée aux Collectivités Territoriales

Le principe de solidarité est appelé à assurer un rôle important à l'égard de la situation dans laquelle se trouvent les Collectivités Territoriales¹.

De ce fait, le lien de solidarité territoriale prévu par la constitution répond à un impératif de rééquilibrage territorial dans le sens d'une plus grande harmonie et pour plus de cohésion sociale.

C'est, donc, le législateur qui est habilité à améliorer les mécanismes de solidarité existants, mais aussi d'imaginer de nouvelles modalités plus souples, plus attrayantes et plus efficaces pour établir et consolider les liens entre Collectivités Territoriales².

Section II : L'ancrage juridique des libertés locales

Les libertés locales doivent être entendues, dans un sens large, comme étant des droits et des libertés que la constitution affirme³.

Le juge constitutionnel offre la possibilité aux Collectivités Territoriales, dans le cadre d'un procès ordinaire, de contester une loi qui affecterait leur autonomie locale, telle qu'elle est garantie par le principe de libre administration.

¹- L'accumulation des échecs des expériences passées de la décentralisation a fait que celle-ci n'a pas été bénéfique à l'ensemble de ces collectivités. Loin d'avoir permis le développement de ces dernières, elle a aggravé leurs problèmes, de sorte que les écarts entre elles s'accroissent. Il s'agit d'une fracture territoriale caractérisée par des inégalités patentées et des déséquilibres accablants entre les différentes catégories territoriales et même entre celles relevant de la même catégorie.

²- Afin d'aider les Collectivités Territoriales en situation difficile à résorber leur déficit structurel en matière de développement économique et social, qui sont à l'origine des écarts et des déséquilibres.

³- L. FAVOREU, A. ROUX, « La libre administration des Collectivités... », op.cit. p. 88.

Ainsi, la constitution ne garantit pas le domaine de compétences au profit des Collectivités Territoriales, mais une liberté d'action dans les domaines de compétences qui lui sont attribués par les lois organiques¹.

Dans un tel cadre, le contrôle de constitutionnalité des lois ne saurait être un instrument de défense de la répartition des compétences entre l'Etat et les Collectivités Territoriales.

De ce fait, il est important d'apprécier la manière dont le principe de constitutionnalité constitue une voie de droit de protection des libertés locales, du côté des revendications des requérants, ainsi que, de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel.

Ainsi, d'un point de vue formel, la constitutionnalité des lois offre un renforcement procédural de la protection des libertés locales (§ I). En revanche, sur le fond, les décisions de censure s'appuient sur une violation des libertés locales.

De ce fait, par rapport aux censures qui reposent sur le principe de libre administration ou de l'autonomie financière, la protection des libertés locales reste substantielle (§II).

Paragraphe I : La protection des libertés locales

L'ouverture d'un recours de droit commun aux libertés locales permet de multiplier les requérants susceptibles de les revendiquer à leur profit, notamment des Collectivités Territoriales.

L'invocation de droits fondamentaux peut contribuer à protéger les libertés locales. La question de constitutionnalité apparaît, ainsi, comme une opportunité d'étaler les libertés.

¹- Titre II de la loi organique n°111-14 relative aux régions, précitée, p. 315, titre II de la loi organique n°112-14 relative aux provinces et aux préfectures, précitée, p. 263 et titre II de la loi organique n°113-14 relative aux communes, précitée, p. 156.

La pratique témoigne, cependant, d'un rétrécissement de la constitutionnalité autour de la libre administration et de l'autonomie financière sur saisine des Collectivités Territoriales. C'est dire que ces libertés sont marquées par une diversité (A) qui méritent, dans ce sens, une lecture subjective (B).

A- Une diversité de libertés des Collectivités Territoriales

Dans un sens large, d'autres libertés sont utilisées par les Collectivités Territoriales, tels que le droit de propriété, le principe responsabilité¹ et le principe de séparation des pouvoirs².

Les libertés invoquées sont relativement larges, tout en s'arrangeant autour d'un nombre réduit, telle est la volonté des Collectivités Territoriales de protéger leur patrimoine, leurs droits garantis et l'égalité.

A cette diversité de libertés invocables par les Collectivités Territoriales, aussi bien sur le plan pratique (a) que potentiel (b), s'ajoute la défense des libertés locales au sens strict par d'autres requérants³.

¹- Conseil Constitutionnel, n ° 2010- 59 QPC, 6 octobre 2010, commune de Bron, Instructions CNI et passeports.

²- Le droit à un recours juridictionnel effectif, l'égalité devant la loi, l'égalité devant les charges publiques, l'égalité devant le suffrage, le principe de participation du public aux décisions ayant une incidence sur l'environnement et le droit au respect des situations légalement acquises

³- Des entreprises privées ou des particuliers peuvent dénoncer la violation par la loi du principe de libre administration. Au sein des particuliers, une place à part mérite d'être réservée aux élus qui invoquent la violation du principe de libre administration en tant que tel. Le Conseil Constitutionnel Français s'est intéressé au principe de libre administration, décisions n° 2010-95 QPC, 28 janvier 2011, SARL du Parc d'activités de Blotzheim et autres. Projet d'intérêt général, n° 2013-309 QPC, 26 avril 2013, SARL. Conseil Constitutionnel, n° 2011- 210 QPC, 13 janvier 2012, Pierre G. révocation des fonctions de maire. Conseil Constitutionnel, n ° 2012-230 QPC, 6 avril 2012.

a- La diversité de libertés sur le plan pratique

Les atteintes portées aux libertés fondamentales le sont souvent par les collectivités Territoriales. Ainsi, les actes et les interventions de ces collectivités ont toujours été regardés par les libéraux comme des menaces pour l'exercice des libertés publiques¹.

Les conditions de mise en œuvre des libertés publiques et l'ensemble des garanties que celles-ci comportent ne peuvent dépendre du choix discrétionnaire des autorités décentralisées et varier sur l'ensemble du territoire.

Ces libertés ne peuvent varier entre les différentes collectivités. De ce fait, il existe un véritable «droit à l'égalité dans la protection de ces libertés²».

C'est l'Etat qui demeure seul compétent pour la détermination de toutes les garanties législatives ou réglementaires des libertés. Logiquement, «le principe de libre administration doit s'effacer chaque fois que l'application d'une liberté ou d'un droit fondamental risque d'être fractionnée sur l'ensemble du territoire³».

Sur le plan pratique, la constitutionnalité est un instrument puissant de défense des Collectivités Territoriales. Il s'agit d'un examen plus attentif des contentieux et des décisions rendus.

¹ - Auteur, « Le maire et les libertés publiques », Le blog de Maublanc, publié le 13 août 2004.

² - La décision du 9 avril 1996 n° 96-373 DC Journal officiel du 13 avril 1996, p.5724, Recueil, p. 43.

³ - B. ESTELLE, « L'impossibilité pour les collectivités territoriales françaises d'exercer le pouvoir législatif à l'épreuve de la révision constitutionnelle sur l'organisation décentralisée de la République », Revue française de droit constitutionnel, vol. 60, n° 4, 2004, p. 695.

b- La variété de libertés sur le plan potentiel

Les libertés des citoyens sont indissociables des libertés locales. La véritable liberté ne peut s'épanouir qu'en dehors de toute autorité arbitraire. Elle n'existe que là où les citoyens ont la ferme volonté de sauvegarder l'autonomie locale.

Les citoyens doivent ainsi assumer leurs responsabilités et refuser- individuellement et collectivement- de se soumettre à toute injonction contraire à la loi.

La décentralisation est le moyen de lutte le plus efficace contre toute forme d'autoritarisme, en consacrant par la même une sorte de droit de résistance à l'oppression.

Sur le plan potentiel, le noyau des griefs relatifs aux libertés locales se concentre autour du principe de libre administration et de l'autonomie financière tels qu'ils sont invoqués par les Collectivités Territoriales.

B- La lecture subjective des libertés locales

La libre administration est prétendue face à une limitation du pouvoir de décision des Collectivités Territoriales selon des modalités variables à chacune des trois niveaux des entités locales¹.

En effet, les Collectivités Territoriales sont interdites d'agir **(a)**, du fait que certains pouvoirs affectent les libertés locales **(b)**.

¹- Ce n'est pourtant pas la liberté d'action dans un domaine particulier qui serait réservé à la compétence d'une collectivité territoriale qui est revendiquée, mais la liberté d'action en général dans l'exercice de compétences qui leur sont attribuées par la loi. Il n'y a pas de revendication à un domaine d'intervention déterminé, mais une revendication à une liberté d'action dans le domaine de compétences conférées. Les griefs peuvent être rangés en différentes catégories : les modalités d'action, l'obligation et l'interdiction d'action, le contrôle exercé sur les Collectivités Territoriales et l'intervention substitutive du représentant de l'Etat.

a- L'interdiction d'agir des Collectivités Territoriales

L'intérêt à agir des Collectivités Territoriales se comprend comme un intérêt qui se distingue de celui de l'Etat. L'entité infra-Etatique défend des intérêts qui sont les siens et qui ne se confondent pas avec un intérêt d'envergure nationale. Elle devra en rapporter la preuve.

Pour reconnaître la recevabilité d'un recours en annulation, le système juridictionnel procède à vérifier la qualité pour agir. L'entité territoriale doit être autonome de l'Etat, titulaire de droits et présente des intérêts particuliers.

L'acte attaqué préjudicie la collectivité de manière individuelle et directe. Cette affectation est examinée au regard de situations objectives. Le juge examine s'il existe un intérêt à obtenir l'annulation de l'acte.

Il détermine si l'annulation de l'acte emporte des conséquences juridiques sur la personne, ou encore, la juridiction envisage si le recours est susceptible de lui procurer simplement un bénéfice.

L'interdiction d'agir des Collectivités Territoriales est jugée comme affectant leur libre administration, c'est le cas de l'impossibilité pour celles-ci d'injure ou de diffamation du droit de mettre en mouvement l'action publique¹.

b- Les pouvoirs affectant les libertés locales

Les pouvoirs affectant les libertés locales sont nombreux et variés. Il en est du pouvoir de substitution et de révocation.

¹- CC, n ° 2013-350 QPC, 25 octobre 2013, commune du Pré-Saint-Gervais, mise en œuvre de l'action publique en cas d'injure ou de diffamation publique.

Le pouvoir de substitution du représentant de l'Etat pour exercer des actes à la place d'une commune est considéré comme affectant la libre administration des Collectivités Territoriales¹.

En outre, l'existence de la procédure de révocation d'un président, ainsi que des situations d'inéligibilités des conseillers locaux² peuvent être rattachées à une violation du principe de libre administration.

De plus, l'autonomie financière des Collectivités Territoriales peut être affectée par d'éventuelles répliques que s'accorde l'Etat suite à l'affectation d'une ressource à des Collectivités Territoriales³.

Néanmoins, plusieurs faiblesses entachent le principe de libre administration⁴.

Paragraphe II : La faiblesse substantielle de la protection des libertés locales

Face à la prolifération des situations contentieuses dans lesquelles les libertés locales sont susceptibles d'être affectées, il s'avère redoutable de proposer une rationalisation de la manière dont le Conseil Constitutionnel les protège.

La détermination par ce conseil du respect des libertés locales varie en fonction des formes contentieuses, soit à travers la violation du principe de

¹- Article 76 de la loi organique 113-14 relative à la commune, précitée, p. 131.

²- Article 15 de la loi organique n° 113-14 relative à la commune, précitée, p. 135, article 16 de la loi organique n° 112-14 relative aux provinces et aux préfectures, précitée, p.215 et article 17 de la loi organique n° 111-14 relative à la région, précitée, p. 277.

³- Tel est le cas d'un prélèvement institué en contrepartie de l'affectation de la taxe sur les surfaces commerciales aux communes ou aux Etablissements Coopération Intercommunale.

⁴- Conseil Constitutionnel, Décision n° 2013- 323 QPC, 14 juin 2013, Communauté de communes Monts d' Or AZERGUES, Répartition de la DCRTP et du FNGIR des communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre lors de la modification du périmètre des Etablissements.

libre administration des Collectivités Territoriales, soit par l'atteinte financière.

Les considérants du principe de libre administration ne sont pas les mêmes en fonction de ces deux précédés, au point de renoncer à toute tentative de rationalisation de l'appréciation jurisprudentielle de ces deux réclamations.

Pourtant, une programmation générale de lecture reposant sur plusieurs points successifs semble possible, et ce, en fonction des circonstances contentieuses.

De plus, le principe de libre administration est très légèrement déterminé par le texte constitutionnel¹. La concrétisation jurisprudentielle de ce principe est, de ce fait, considérable.

A l'inverse dudit principe, l'autonomie financière des Collectivités Territoriales est beaucoup plus explicite dans l'article 141 de la constitution de 2011 précitée².

Le contrôle du juge constitutionnel est conditionné par la compétence du principe du législateur. Selon l'article 71 de la constitution suscitée, la loi détermine les libertés fondamentales.

L'article 146 de la même constitution poursuit, pour sa part, que la loi organique fixe les règles de gouvernance relatives au bon fonctionnement de la libre administration. Il note qu'il s'agisse de la libre administration ou des ressources des Collectivités Territoriales, la compétence, pour leur mise en œuvre, est confiée au législateur.

¹- Selon la constitution de 2011, la gestion des affaires locales repose sur le principe de libre administration et sur d'autres principes. Seulement, la portée de ce principe et son étendue ne sont pas déterminées, ni par la constitution, ni par les lois organiques.

²- l'article 141 de la constitution de 2011 dispose, dans ce sens, que les régions et les autres Collectivités Territoriales disposent des ressources financières propres et d'autres ressources financières affectées par l'Etat », p. 51.

De ce fait, le législateur se voit contraint par la constitution dans cette mise en œuvre de manière différente : D'une part, préserver une libre administration par des conseils élus et un pouvoir réglementaire au profit des Collectivités Territoriales, au nom de la libre administration, en matière de ressources.

D'autre part, le législateur doit respecter le principe de libre disposition des ressources et le principe de compensation financière. Dès lors, le pouvoir du législateur, dans la mise en œuvre de ces principes, est relativement important, surtout pour la libre administration. En conséquence, le contrôle du juge constitutionnel s'avère abondant¹.

En matière de libre administration, et plus largement au regard de la compétence législative telle qu'elle est fixée par les articles précités 71 et 146 de la constitution de 2011, lorsque le législateur assujettit les Collectivités Territoriales à des obligations, c'est que celles-ci doivent répondre à des intérêts généraux².

¹- La jurisprudence du Conseil Constitutionnel est claire concernant l'article 34 de la constitution qui réserve au législateur la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des Collectivités Territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources. En vertu des articles 72 et 72 -2 de la constitution, les Collectivités Territoriales s'administrent librement par des conseils élus et bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement. Décision n° 2013-205 /206/ 207 QPC, précitée, cons. 12, n° 2013-355 QPC, précitée, cons. 4.

²- le Conseil Constitutionnel a jugé que, si le législateur peut, sur le fondement des articles 34 et 72 de la constitution, assujettir les Collectivités Territoriales ou leurs groupements à des obligations, ou les soumettre à des interdictions, c'est à la condition, notamment, que les unes et les autres répondent à des fins d'intérêt général. Conseil Constitutionnel, décision n° 2011-146 question prioritaire de constitutionnalité, précitée, considération 4, n° 2011-149, question prioritaire de constitutionnalité, précitée, considération 4.

En termes de liberté d'action des Collectivités Territoriales, le respect de l'intérêt général, l'atteinte à la libre administration est possible, dès lors, le législateur répond à des buts d'intérêt général¹.

En l'espèce, le législateur, dans le but d'intérêt général, d'achèvement et de rationalisation de la carte de l'intercommunalité, apporte limitation à la libre administration des communes².

De ce fait, le respect de l'intérêt général réhabilite qu'une collectivité se voit ordonner une obligation à laquelle elle n'a pas autorisée. En outre, la liberté de décision est pour le moins limitée, même si, les modalités de mise en œuvre de cette obligation prévoient, dans une certaine mesure, la participation des Collectivités Territoriales.

Concernant l'autonomie financière, en cas de transferts de compétences de l'Etat vers les Collectivités Territoriales, le législateur est tenu de leur attribuer des ressources et des charges constatées à la date du transfert³.

¹- La formule du juge constitutionnel ne met en évidence qu'une seule condition de l'intérêt général. Le législateur peut assujettir les Collectivités Territoriales ou leurs groupements à des obligations. La décision n° 2011-149 précitée.

²- Décision du 26 avril 2013, commune de PUYRAVAULT, face à une obligation législative d'intégration d'une commune à un Etablissement public de coopération intercommunale y compris lorsque cette commune a choisi d'intégrer un autre groupement, le conseil a jugé, que le principe de libre administration des Collectivités Territoriales est affecté. Décision n ° 2013-303 QPC précitée, cons. 4 et 10.

³- Le Conseil Constitutionnel Français a explicité les éléments d'appréciation qu'il prend en compte pour veiller au respect des prescriptions constitutionnelles. A propos du principe de compensation financière, dans la décision du 30 juin 2011 département de la seine- saint -Denis et autres, il a distingué entre les cas de transfert de compétences et ceux de création ou d'extension de compétences. Dans le premier cas, il n'est fait obligation au législateur que d'accompagner ces créations ou ces extensions de compétences de ressources dont il lui appartient d'apprécier le niveau. Il associe en dernier lieu l'autonomie financière et la libre administration en précisant, que les règles fixées par la loi sur le fondement des dispositions de l'article 72-2 alinéa 4 de la constitution, ne sauraient avoir pour effet de restreindre les ressources des Collectivités Territoriales au point de dénaturer le principe de libre administration des Collectivités Territoriales, tel qu'il est défini par l'article 72 de la constitution. Il a encore ajouté que l'exigence constitutionnelle n'impose pas au législateur d'affecter une ressource particulière au financement d'un transfert, d'une création ou d'une extension de compétences, ni de maintenir dans le temps une telle affectation. Conseil Constitutionnel, décision n ° 2011-144, question de constitutionnalité, précitée. Cons 7.

C'est dire que l'atteinte à l'autonomie financière et à la libre administration (A), à quoi s'ajoute l'indivisibilité du territoire constituent des faiblesses de protection des collectivités territoriales(B).

A- Une atteinte à l'autonomie financière et à la libre administration

Concernant l'atteinte à l'autonomie financière et la violation du principe de libre administration des Collectivités Territoriales les dispositions contestées n'ont pas pour effet de réduire les ressources propres de cette collectivité.

Le rattachement d'une collectivité à un Etablissement de Coopération Intercommunale est censuré (b), en ce que, les dispositions portent une atteinte manifestement disproportionnée à la libre administration (a).

a- Une atteinte disproportionnée des libertés locales

La question de l'existence d'une réserve de compétences au profit des Collectivités Territoriales soulève une difficulté dans la mesure où la constitution n'accorde aucun domaine de compétence à ces collectivités, y compris lorsque, une compétence législative peut être accordée à certaines Collectivités Territoriales¹.

Dans un tel contexte, il est difficile, dans le droit commun des Collectivités Territoriales, de reconnaître une réserve de compétences au profit de celles-ci.

¹- Seule la Nouvelle-Calédonie qui dispose d'un titre spécifique dans la constitution, bénéficie d'une réserve de compétences pour les collectivités situées en outre-mer, s'il est un domaine de compétences consacré, c'est un domaine réservé à l'Etat insusceptible de faire l'objet de l'attribution d'une compétence législative.

La constitution garantit, ainsi, indirectement l'existence effective attribuée aux Collectivités Territoriales, sans toutefois, garantir de domaines particuliers d'intervention.

L'octroi de l'unique pouvoir réglementaire aux Collectivités Territoriales paraît interdire, par définition, que ces collectivités puissent intervenir dans un domaine qui doit être régi par la loi en vertu de la constitution.

b- Le contrôle de constitutionnalité : Une protection des libertés locales

Le contrôle de constitutionnalité apparaît comme une chance pour les Collectivités Territoriales pour protéger les libertés locales. Les premières disposent d'une législation permettant de garantir les secondes. Celles-ci pouvant être défendues, mieux encore, par tous les requérants dans le cadre du contrôle de constitutionnalité.

Etant décrites, Il est important de souligner davantage que le contrôle de constitutionnalité constitue un instrument ne prétendant, cependant, pas en organisme la manière dont les libertés locales sont protégées.

Se pose, aussi, avec acuité la question de l'indivisibilité du territoire avec les autres libertés particulières.

B-L'indivisibilité du territoire

L'indivisibilité du territoire signifie que le territoire du Royaume est intangible (a), ce qui laisse à considérer que ce principe s'oppose à toute différenciation trop poussée des droits applicables à tout le territoire national,

plus spécifiquement, en matière de libertés publiques. Cela veut dire que les libertés fondamentales doivent être égales partout et pour tous¹.

Toutefois, le principe de l'indivisibilité du territoire a une portée limitée**(b)**.

a- Un territoire intangible : Une précision constitutionnelle

La loi fondamentale marocaine a consacré la supra-constitutionnalité en fixant des limites tangibles au pouvoir constituant qui ne peut réviser, entre autres, les acquis portant sur les droits et les libertés fondamentales².

Les normes portant sur les garanties des libertés reconnues constitutionnellement, sont toujours exclues des efforts de territorialisation du droit, ainsi que, la convenance de la norme à son contexte territorial, que ce soit en vertu du principe de libre administration ou par la reconnaissance d'un pouvoir réglementaire au profit des Collectivités Territoriales ou encore au moyen du principe de subsidiarité.

Le principe de libre administration comme toute règle ou principe à valeur constitutionnelle est approprié.

b- Une portée limitée au principe de l'indivisibilité du territoire

La portée de l'indivisibilité du territoire s'aperçoit bornée, voire abandonnée, lorsqu'elle tombe en contestation avec d'autres règles ou principes portant sur les droits et les libertés fondamentales, consignées dans l'esprit de la constitution.

¹- L'accord du régime juridique se trouve pleinement protégé. Ce qui tend à conforter le caractère unitaire de l'Etat qui découle aussi, de l'indivisibilité du peuple marocain interdisant toute différenciation ou distinction entre citoyens formant un peuple uniforme.

²- N. Bernoussi, « La constitution de 2011 et le juge constitutionnel », précitée, p. 218.

Cependant, le contrôle de constitutionnalité ne se limite pas d'apercevoir les textes législatifs de façon qu'ils soient compatibles avec les textes constitutionnels.

De ce fait, cette intervention - au Maroc comme ailleurs - permet d'écarter l'application des textes législatifs qui ne peuvent qu'être contraires aux dispositions constitutionnelles favorables aux libertés publiques¹.

¹- Y. KERKATLY, « Le juge administratif et les libertés publiques en droits libanais et Français », Droit, Université Grenoble Alpes, 2013. Français, p. 89.

Conclusion de la deuxième partie :

Cette étude présente divers apports de décentralisation et met en évidence ses limites. Elle propose, également, des pistes concrètes ainsi que des outils méthodologiques, en vue de favoriser un développement territorial correspondant aux ambitions des autorités compétentes.

La réforme territoriale est de grande envergure. Elle nécessite du temps, de la participation de l'ensemble des acteurs, du changement radical dans la culture et de nouvelles démarches dans la gestion des affaires publiques locales.

Dés lors, la fluidité des relations entre l'ensemble des acteurs est nécessaire, notamment les rapports entre les walis, les gouverneurs et les conseils délibérants des trois niveaux de collectivités territoriales.

En somme, la réforme de la décentralisation, adoptée par les lois organiques de 2015, a pour objectif d'inscrire, dans la durée, une dynamique territoriale fondée sur un rééquilibrage des compétences et des ressources entre l'Etat central et les Collectivités Territoriales. Laquelle réforme a pour but aussi de favoriser le rapprochement des politiques publiques et des citoyens.

CONCLUSION GENERALE

A l'occasion de l'évolution de l'administration décentralisée du territoire, il est nécessaire de dresser, à grands traits, les éléments d'un bilan et des perspectives ouvertes pour l'avenir.

Il en découle deux constats essentiels : le premier est celui de la profondeur du droit local. De ce fait, les sources et l'ampleur de ce droit consacré aux Collectivités Territoriales se sont développées au cours de ces dernières années de façon considérable.

Auparavant conçu comme une subdivision du droit administratif général ou du droit des institutions administratives, ce droit traverse, aujourd'hui, aussi bien le droit constitutionnel que le droit international.

Parallèlement, d'autres libertés publiques ont connu la même évolution et s'étendent sur un domaine qui dépasse les limites du droit administratif pour englober les autres disciplines.

Le second constat tient à la modernité de l'organisation décentralisée du territoire. En effet, le dépassement de certains blocages intellectuels, en particulier, ceux qui opposaient la souveraineté à l'institution du contrôle de légalité, la possibilité d'une action internationale des Collectivités Territoriales ou encore la création des régions sont enregistrés.

De même que l'opportunité, l'efficacité, la justice ne sont pas forcément une illusion de la décentralisation. Celle-ci a montré qu'elle n'avait, ni pour objet, ni pour effet, de menacer l'unité récente du pays.

L'expression des réticences à la décentralisation a cédé la place à la sauvegarde de la souveraineté nationale pour se fixer, à l'occasion de la révision constitutionnelle, sur le principe d'égalité.

De ce fait, une autre lecture de l'article premier de la constitution de 2011 donne toute sa valeur à la décentralisation, en l'enrichissant au principe d'égalité d'accès à des services publics de qualité.

L'une des limites de cette étude tient à la très faible judiciarisation des rapports entre les Collectivités Territoriales et l'Etat. Au motif d'une certaine collaboration apaisée, les autorités locales assignent très rarement en justice l'Etat. Cette situation rend quasi inexistante une jurisprudence significative en matière de droit de la décentralisation.

D'autres incertitudes pèsent sur la portée de certaines dispositions. C'est le cas de l'application atténuée qui a été faite à la notion de collectivité prééminente (la région), dont il faut attendre l'issue pour évaluer la pertinence.

Le caractère insatisfaisant et inachevé de la construction de l'administration décentralisée du territoire après 2011 pouvait se traduire par le terme de semi-décentralisation puisque celle-ci est en perpétuelle évolution.

D'ailleurs, dans l'esprit de l'organisation des compétences respectives de l'Etat et des Collectivités Territoriales, le principe de subsidiarité s'impose clairement comme la clef de voûte de notre système politique et institutionnel.

En effet, la subsidiarité confirme l'importance du rôle des Collectivités Territoriales dans l'administration territoriale. Selon ce principe, l'exercice du pouvoir s'avère plus pertinent du fait de la proximité du citoyen

Le rapprochement entre le principe de subsidiarité et les conséquences qu'il implique, notamment, la liberté, la diversité, la responsabilité et les autres impératifs d'organisation montre qu'il n'existe pas de contredit, mais une succession de pressions qu'il convient d'intégrer dans la recherche d'un équilibre actif.

La subsidiarité apparaît, ainsi, comme porteuse d'une méthode d'organisation entre un modèle d'organisation, bâti sur la notion de hiérarchie, et un modèle qui s'abandonne à une coordination équivoque entre une multitude de principes locaux dispersés. La prise en considération du fait subsidiaire amène à réfléchir à un nouveau type d'organisation.

Cette organisation entend bâtir les relations sociales sur la confiance entre les entités proches du citoyen et d'accepter un système de valeurs communes définies par le législateur.

La complexité de l'action publique, particulièrement dans la matière de l'administration décentralisée du territoire, se manifeste parfois par une incohérence des politiques publiques.

Afin de concrétiser les ambitions portées par la constitution de 2011 précitée, le citoyen doit être, à la fois, bénéficiaire et acteur des politiques publiques en vue de renforcer son adhésion dans l'action publique.

L'Etat n'a pas suffisamment affiché sa vision et sa stratégie sectorielle au niveau de la plupart des régions. Plusieurs régions n'ont pas encore réalisé - jusqu'à nos jours - leurs Schémas Régionaux d'Aménagement des Territoires (SRAT), la seule région qui est parvenue à faire aboutir son SRAT dans les délais est la région Fès-Meknès.

De même que le phénomène supra communal et plus généralement, celui de l'empilement de différentes strates d'administration décentralisée du territoire a suscité problème. La seule méthode valable, pour simplifier la carte territoriale, suppose un pragmatisme et une concertation.

Dès lors, la réussite de l'administration décentralisée dépend des ajustements permanents de la législation applicable pour les différentes compétences transférées, lesquelles, pourront contribuer à dessiner un paysage administratif lisible pour le citoyen.

Le droit des Collectivités Territoriales opère un agencement de type normatif pour relancer la décentralisation, franchir une nouvelle étape de son évolution et poser les principes qui forgent ses aspects.

Afin d'appliquer correctement le principe de libre administration, les pouvoirs publics sont tenus de régler, dorénavant, la multitude des centres décisionnels locaux.

De plus, ces pouvoirs doivent mettre fin aux chevauchements de compétences qui résultent des textes disparates, en établissant une charte qui portera une clarification de la vocation de chacune des Collectivités Territoriales.

Pour ce faire, il est nécessaire de remédier au problème des ressources propres desdites collectivités et d'instaurer un système adéquat de péréquation financière.

En effet, la capacité de financement des Collectivités Territoriales est faible. Le plafond des crédits conduit à une surenchère de budgets destinés aux Programmes de Développement Régionaux par les élus.

Les Collectivités territoriales demeurent, financièrement, dépendantes de l'Etat. Il est, de ce fait, urgent d'élaborer une vision stratégique de leurs financements et de doter les régions d'une véritable autonomie financière par rapport à l'Etat.

Pour cela, les Collectivités Territoriales doivent disposer de ressources nécessaires, en provenance de l'Etat et de ressources propres, fondées sur la fiscalité et l'exploitation des services publics et du patrimoine. Chose qui ne peut se faire sans une information fiable sur les flux financiers intergouvernementaux, en termes de dépenses, de recettes et de dettes.

En matière de conception et de réalisation des projets, de nombreuses Collectivités Territoriales éprouvent des difficultés dues principalement au déficit constaté en ressources humaines compétentes et qualifiées.

Devant une telle situation, ces Collectivités Territoriales recourent, d'une manière excessive, aux cabinets de conseil. Mais, ceux-ci ont tendance à proposer des plans loin des réalités territoriales.

La réforme de la décentralisation nécessite, aussi, de choisir des élus aptes à assumer des responsabilités lourdes inhérentes au développement local et les former adéquatement.

A quoi s'ajoute de perfectionner les cadres qui assistent les élus locaux dans l'accomplissement des tâches qui leurs sont incombées par les lois organiques.

L'analyse des ressources humaines n'est pas fortuite. Il est notable que le statut des élus est très peu confortable, rapporté à celui des fonctionnaires de l'Etat.

Pour l'engagement à plein temps que requiert la fonction exécutive locale, le régime rémunératoire préconisé par le législateur est plutôt précaire. Dès lors, face aux attributions particulièrement exigeantes, il est requis un profil commun, nécessitant une formation adéquate et des moyens satisfaisants.

Une recommandation non moins importante s'articule sur la mise en place du Statut de la fonction publique Territoriale, puisque les personnels des Collectivités Territoriales sont toujours soumis au Statut Général de la Fonction publique de l'Etat (SGFP).

D'ailleurs, l'entrée en vigueur de nouveaux décrets d'application a nécessité une présence effective des présidents locaux, en leur qualité de

représentants des entités territoriales et mandataires pour les questions financières et contractuelles.

À la différence des autres Etats développés¹, la décentralisation Marocaine n'a pas été accompagnée par une adaptation des structures territoriales de l'Etat.

Il est, dès lors, primordial que l'Etat, tout en étant acteur de la décentralisation, doit s'organiser de manière à assurer une complémentarité et un partage de responsabilités optimales avec les Collectivités Territoriales.

Dans la quasi-totalité des cas où les collectivités territoriales se sont vues confier la responsabilité de services publics, l'Etat reste présent comme un partenaire et même un coproducteur.

De même que le rôle du dit Etat demeure, parfois, très mal défini, ses missions régaliennes de contrôle sont mal à mener et ses véritables dynamiques d'évaluation ne sont pas déployées à bon escient.

Il est notoire, aussi, de revoir les missions des administrations centrales et déconcentrées dans les domaines notamment de la simplification de leur activité administrative et de l'amélioration de leurs relations avec les usagers et de réformer l'organisation territoriale sur les plans national et territorial.

Pour sa part, la transformation numérique des Collectivités Territoriales doit être accélérée. Celles-ci doivent bénéficier des bases de données et des plates-formes numériques de services en ligne adéquates.

Les mécanismes de suivi-évaluation doivent être opérationnels. A cet effet, ces Collectivités Territoriales doivent préparer et rendre publique chaque année un rapport annuel d'évaluation.

¹ Des pays comme la France, la Norvège ou le Chili.

Les pouvoirs publics sont appelés, également, à combler le vide de l'absence d'une instance assurant la coordination et l'arbitrage entre les trois niveaux des Collectivités Territoriales. La loi organique ne confère ce pouvoir même aux walis.

Laquelle coordination verticale qui est la clef de voûte garantissant la mise en place d'une approche territoriale. De même qu'une mise en place d'un dialogue territorial pluri-niveaux et multisectoriels est indispensable, avec notamment l'implication de la société civile et le secteur privé.

En somme, l'évolution de l'administration territoriale tend à démontrer que la révision des lois organiques, en 2015, n'est qu'une étape parmi d'autres, marquant le processus décentralisateur Marocain. Elle ouvre de nouvelles perspectives et invite à de nouveaux choix.

En d'autres termes, cette étape - toujours en cours de mise en opération - est une fenêtre d'opportunité dans plusieurs domaines. Sa mise en place engendre des obstacles et demande, par voie de conséquence, du temps.

Dès lors, les expériences étrangères seront pour l'organisation administrative territoriale d'un grand apport. Il est, de ce fait, primordial de tirer profit des enseignements des Etats plus avancés en ce domaine.

D'ailleurs, l'OCDE, dans un rapport de 2019 intitulé « Réussir la décentralisation : Manuel à l'intention des décideurs » a préconisé dix principes directeurs pour une décentralisation efficace et propice au développement régional. Il en est de :

Clarifier les responsabilités attribuées aux différents niveaux d'administration ;

Faire en sorte que toutes les responsabilités soient assorties d'un financement suffisant ;

Renforcer l'autonomie budgétaire des administrations infranationales pour améliorer la responsabilisation ;

Soutenir le renforcement des capacités infranationales ;

Instaurer des mécanismes de coordination adaptés entre les niveaux d'administration ;

Soutenir la coopération entre les territoires ;

Renforcer la gouvernance innovante et expérimentale et promouvoir la participation citoyenne ;

Ménager la possibilité d'adopter des dispositifs de décentralisation asymétrique et en tirer le meilleur parti ;

Systematiquement améliorer la transparence, élargir la collecte de données et intensifier le suivi des résultats,

Et renforcer les politiques nationales de développement régional et les systèmes de péréquation afin de réduire les disparités régionales.

Bibliographie

Ouvrages :

- AUBY (J.B), « La décentralisation et le droit », Paris, LGDJ, 2006.
- AUFFRET (M), Herve (E). MENY (Y), « La décentralisation », Paris, A. Colin, 1971.
- BACUYANNIS (C), « Le principe constitutionnel de la libre administration des Collectivités Territoriales » PUAM, ECONOMICA, 1993.
- BASRI (D), « La décentralisation au Maroc de la commune à la région », édition NATHAN, 1992.
- BOURDON (J), PONTIER (J.P), RICCI (C), « Droit des Collectivités Territoriales », 2ème éd, mise à jour, Paris, PUF, 1998.
- BAGUENARD (J),
 - « La décentralisation », 7ème éd. Mise à jour, Paris, PUF, 2004.
 - « La décentralisation », P.U.F, « Que Sais-Je ? », 2004.
- BOURJOL (M), BODARD (S), « Droit et libertés des Collectivités Territoriales », édition Masson, Collection Droit de l'administration locale, 1984.
- BENABADALLAH (M.A), « A propos sur la décentralisation territoriale au Maroc », ECONOMICA, 2015.
- BERTHELEMY (H), « Traité élémentaire de droit administratif », 13ème éd, Paris, 1933.
- BERNOT (J), « La répartition des compétences », LGDJ, Paris, 1996.

- BOURDON (J), PONTIER (J.M), RICCI (J.C) : « Droit des Collectivités Territoriales », PUF, 2^{ème} éditions, Thémis droit public, 1988.
- CORNU (G), « Vocabulaire juridique », Paris, 10ème édition mise à jour, PUF, 2014.
- CHEVALIER (J), « La réforme régionale », in Le Pouvoir Régional, CURRA, PUF, Paris, 1982.
- CHAPUS (R), « Droit Administratif Général », T.1, 15ème éd, Paris, Montchrestien, 2004.
- CLEPKENS (H), « La fonction juridique dans les collectivités locales : connaissance et méconnaissance du droit », in la gestion locale face à l'insécurité juridique, diagnostique, analyse, proposition, publié par l'institut de la décentralisation, l'Harmattan, 1997.
- COMBEAU (P), « Les contrôles de l'Etat sur les Collectivités Territoriales aujourd'hui », L'Harmattan 2007.
- DEBBASCH (CH), « La décentralisation pour la rénovation de l'Etat », Paris, PUF, 1976.
- DIANE (M), « Droit administratif local », Saint – Louis, IGS, 2003.
- DEBBOSH (C), « Institutions et droit administratif », Tome I, « les structures administratives », éd Thémis droit, 1991.
- De Dalberg (C), « Contribution à la théorie générale de l'Etat », Tome 1, Recueil SIREY, 1920.
- DELBLOND (A), « Droit administratif », LARCIER, 2009.
- DONIER (V), « Droit des Collectivités Territoriales », Dalloz-les mémentos, 1^{ère} édition, 2014.

- DELVOLVÉ (P), « La révision du titre 12 : l'apport au droit administratif », in GOHIN (Ô), GAUDEMET (Y), « La république décentralisée », LGDJ édition Panthéon -Assas, 2004.
- De CAZALS (M), « les Révolutions du droit de pétition », avant propos de MARYVONNE (h-t), KRYNEN (J), « Regards critiques sur quelques (r)évolutions récentes du droit », Travaux de l'IFR, mutations des normes juridiques, n°2, Presses de l'Université Toulouse 1 capitole, Tome 2 : réformes – révolutions, 2005.
- ELCAMP (A), LOUGHLIN (J), « La décentralisation dans les Etats de l'Union Européenne », la documentation française, 2ème éd, 2003.
- EL YAAGOUBI (M),
 - « Réflexions sur la démocratie locale au Maroc », imprimerie EL JADIDA- RABAT, 2007.
 - « Décentralisation communale et tutelle de l'opportunité : complémentarité ou apposition ? » in réflexion sur la démocratie locale au Maroc imprimerie EL MAARIF EL JADIDA – Rabat, 2006.
 - « Le bilan de la décentralisation provinciale au Maroc », in réflexion sur la démocratie locale au Maroc, imprimerie El MAARIF, EL JADIDA, Rabat, 2007.
 - « Contractualisation et décentralisation au Maroc » in réflexion sur la démocratie locale au Maroc, imprimerie El MAÂRIF al JADIDA, 2006.
 - « Les tribunaux administratifs et le développement local au Maroc », in « Réflexion sur le contentieux administratif », Imprimerie al MAÂRIF al JADIDA, Rabat, 2013.
- El MHAMDI (A), « L'administration centrale au Maroc », Imprimerie dar al-QUALAM, Rabat, 2011.

- FADIL (A), « Lexique des Collectivités Territoriales », 1^{ère} édition, 2017.
- FAVOREU (L),
 - « La notion de liberté fondamentale devant le juge administratif » Dalloz 2001
 - « Droit constitutionnel », Dalloz, 6ème édition, 2003.
- FLOGAÏTIS (S), « La notion de décentralisation en France, en Allemagne et en Italie », Paris, LGDJ, 1979.
- GORGE (A.S), « Le principe d'égalité entre les Collectivités Territoriales », Dalloz, NBT, 2011.
- GOEHRS (M), « L'expérience communale au Maroc - De la JEMAA à la libre administration », Heinrich Böll STIFTUNG Afrique du Nord Rabat, 2015.
- GHOMARI (A), « La notion de démocratie locale », in Etat et les collectivités locales au Maroc, Presses de l'Institut d'Etudes Politiques de Toulouse, SOCHE-PRESS, 1989.
- GUEDIRA (M. N), « Action sociale et territorialisation », in ZANANE (A), ZOUITEN (M), « Développement local et cohésion territoriale », Imprimerie El MAÂRIF al JADIDA, 2010.
- HARSI (A), « Les principes fondamentaux de l'organisation administrative », REMALD, Coll.« Manuels et Travaux Universitaires », n °69, 2006.
- HARSI (A), « La nouvelle conception du rôle de l'Etat au Maroc (A la lumière du plan quinquennal, de la nouvelle charte communale et du projet de décret relatif à la déconcentration », Etudes de droit public Fès, Tome 2- édition 2015.

- HERTZOG (R), « L'autonomie en droit : trop de sens, trop peu de signification ? » in Mélanges Paul AMSELEK, BRUYLANT, 2005.
- FOURNIE (F), « Recherche sur la décentralisation dans l'œuvre de Maurice HAURIOU », Paris, LGDJ, 2005.
- LABBE (P), « Introduction au droit processuel », Presses Universitaires, DELILLE, 1995.
- CHARBONNEAU (J.P), « De la démocratie sans le peuple à la démocratie avec le peuple », Vol. 7, n° 1, 2005.
- Huet (K), « Les relations de trésorerie entre l'Etat et les collectivités locales », Annuaire des Collectivités Locales, Tome 17, 1997.
- HARKAT (M), « Les Cours Régionales des Comptes au Maroc », Guide pratique du contrôle des finances locales, DIWAN 3000, Rabat, 2004.
- HAURIOU (M),
 - « Etudes sur la décentralisation », Paris, Paul Dupont, 1892.
 - « Précis de droit constitutionnel », Paris, Sirey, 1923.
- OUAZZANI CHAHDI (H), « Décentralisation : pour quelle équation ? », décentralisation et pratiques locales du développement, Imprimerie NAJAH EL JADIDA, Casablanca, 1996.
- Million-DELSOL (C), « Le principe de subsidiarité », Que Sais-Je ?, PUF, Paris, 1993.
- MAZEAUD (L), MAZEAUD (J), CHABAS (F), « Leçons de droit civil », Tome 2, obligations, théorie générale, 8^e éd, Montchrestien 1991.
- Joyau (M), « De l'autonomie des Collectivités Territoriales Françaises, essai sur le pouvoir normatif local », LGDJ, 1998.

- MANESSE (J), « L'aménagement du territoire, des instruments pour quelle politique ? », Paris, LGDJ, coll. « systèmes », 1997.
- MAZERES (J.A), « La région espace du pouvoir ou espace de pouvoirs ? », in centre, périphérie, territoire, CURAPP, PUF, Paris, 1978.
- MELLARY (G), « La tutelle de L'Etat sur les communes », collection bibliothèque des Collectivités Locales, Edition Sirey, paris, 1981.
- Malo (L), « Autonomie locale et Union Européenne », BRUYLANT, 2010.
- Millon-DELSOL(C), « l'Etat subsidiaire, Ingérence et non-ingérence de l'Etat, le principe de subsidiarité aux fondements de l'histoire européenne », Presses Universitaires de France, Paris, 1992.
- OCDE, « Dialogue Maroc-OCDE sur les politiques de développement territorial : Enjeux et Recommandations pour une action publique coordonnée », Editions OCDE, Paris, 2018.
- OCDE, « Boite à outils pour la mise en œuvre de la Recommandation de l'OCDE sur l'investissement public efficace entre niveaux de gouvernement », 2015.
- ROUSSET (M),
 - « Démocratie locale au Maroc », collection « conférences dirigées par Ben MESSAOUD TREDANO (A), DAR AL QALAM, RABAT, collection influences, 2005.
 - « La création des Tribunaux Administratifs : la fin de l'unité de juridiction ? In la justice administrative », bilan et perspectives, Rabat, 1991.

- ROUSSET (M), GARAGNON (J), « Droit administratif marocain », Rabat ,6^e édition, éd la porte, 2003.
- RIVERO (J), « Droit Administratif », 7^{ème} édition, Dalloz, Paris 1975.
- ROUAULT (M.C), « L'intérêt communal », Presses Universitaires de Lille 1991.
- SOUSSI (M), « Société civile et projets de développement local : exemple pratique », in LAPEZE (J), et KADIRI (N), LAMRANI (N), « Eléments d'analyse sur le développement territorial : aspects théoriques et empiriques, l'Harmattan, Paris, critique économique, Rabat, 2007.
- SIDDIQUE (N. A), « Théorie de la décentralisation de l'Etat », pouvoirs locaux et décentralisation, centre tricontinent, L'Harmattan, Paris, 1997.
- SINTOMER (Y), « Petite histoire de l'expérimentation démocratique Tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours », Editions La Découverte, Paris, 2011.
- TULARD (M.J), « La réforme du contrôle de légalité », ouvrage collectif « les contrôles de l'Etat sur les Collectivités Territoriales aujourd'hui », sous la direction de PASCAL COMSEAU in logiques juridiques, l' Harmattan, 2007.
- TAMZINI (W), « Recherches sur la doctrine de l'administration », l'Harmattan, coll. « Logiques Juridiques », Paris, 2013.
- TUETHEY (A), « Etude sur le droit municipal au XII ou XVI siècle en France » comté Montbéliard, imprimerie et livre de Henri bordier 1864.
- THOEING (J-C),

- « Quelle légitimité pour les nouvelles structures territoriales ? », in quelle administration du territoire pour le 21^e siècle en France dans l'Union Européenne, L'Harmattan, Paris, 2001.
- « La décentralisation dix ans après », in la décentralisation, ouvrage collectif, collection pouvoir, n° 60, presse universitaire de France, 1992.
- « La décentralisation du pouvoir local », Annuaire des Collectivités Locales, Tome 16 ,1996.
- THOUMELOU (M), « Collectivités Territoriales Quel avenir ? » 2^eme édition, les études, La Documentation française, 2016.
- TROPER (M), « Libre administration et théorie générale du droit, le concept de libre administration », La libre administration des collectivités locales ECONOMICA et PU D'AIX-Marseille, 1984.
- Pontier (J.M), « l'Etat et les Collectivités Locales : la répartition des compétences », LGDJ, 1978.
- PHILIPPE (X), « Droit administratif des libertés», Ed . ECONOMICA. 1998.
- PUPION. (P-C), « Le management public des Collectivités Territoriales et des ONG face à de nouveaux défis », Edition AIRMAP, 2017.

Thèses et Mémoires :

- AUDOUY (L), « Le principe de subsidiarité au sens du droit de la Convention Européenne des Droits de l'Homme », Thèse en Droit, Université Montpellier, 2015.
- BENOIT (J), « Théorie juridique de la décentralisation administrative en France », Thèse, Paris 2, 1990.
- Badri (L), « La décentralisation au Maroc : quelles perspectives pour la gouvernance locale et le développement territorial ? : (Cas de la régionalisation avancée) » Thèse dirigée par Jean LAPEZE, Université Grenoble Alpes, 2019.
- COSSOBA (N), « La libre administration des Collectivités Territoriales, au Benin et au Niger» Thèse en droit public, Université D'ABOMEY – CALAVI en 2016.
- HAMDAOUI (A), « La régionalisation au Maroc », Thèse, Tome I, Université HASSAN 2 de Rabat, A.U, 1997.
- ABSOLON (C), « La télétransmission des actes des Collectivités Territoriales soumis au contrôle de légalité », Mémoire d'obtention du DESS en Droit De L'Internet : Administration et Entreprises, Université Paris 1, Septembre 2004.

Articles :

- Alcatraz (H), « Le principe de libre administration des Collectivités Territoriales dans la jurisprudence constitutionnelle après la révision Constitutionnelle du 28 mars 2003 : illustration des limites du contrôle de constitutionnalité », AJDA, 2009.

- AZZOUZI (M), « Le contrôle des finances des Collectivités Territoriales à la lumière de la régionalisation d'avancée », 22 AL MALIYA, n° 59 décembre 2015.
- BENHACHEM ELHARROUNI (S), « La construction régionale au Maroc, dynamique et enjeux », Edition REMALD, série, « Thèmes Actuels », n° 60, 2008.
- BRAHIMI (M), « La commune marocaine : un siècle d'histoire de la veille du protectorat à 2009 », REMALD, Série « Thèmes Actuels », n° 65, 2010.
- BARTHELEMY (J), « Les tendances de la législation sur l'organisation administrative depuis un quart de siècle », RDP, 1909.
- BEZZAA (A), « La régionalisation au Maroc : un projet Royal en marche », REMALD, Collection « Thèmes Actuels », n° 67, 2010.
- BOURSKY (L), « La décentralisation, ses mécanismes et ses limites », Revue Marocaine des Finances Publiques et d'Economie, n° 8, 1992.
- BENABADALLAH (M.A),
 - « Les Tribunaux Administratifs : à propos d'une loi en gestion », Revue Juridique Politique et Economique du Maroc, n° 24, 1990.
 - « Le contentieux administratif Marocain, six années d'évolution » communication présentée au colloque « l'évolution contrastée administratif », organisée à Tunis, les 5 et 6 mars 2004, REMALD, n° 54 -55, 2004.
 - « Réflexions sur quelques aspects de la justice administrative », RMD, n° 19, 1988.
- BONNARD (M), « Les Collectivités Territoriales », la Documentation Française, 2008.

- BOUJIDA (M), « L'évolution de la tutelle traditionnelle sur les communes urbaines et rurales », REMALD, n° 61 et 62, mai 2005.
- BOUJROUF (S), GIRAUT (F), « Des territoires qui s'ignorent ? Dichotomie entre territoires administratifs et espaces de mobilisation au Maroc », Montagnes Méditerranéennes, n°12, 2000.
- BORNER-KAYDEL (E), « Le principe de libre administration des Collectivités Territoriales dans la jurisprudence du Conseil d'Etat », Les Annales de droit, 2016.
- BOUACHIK (A), ROUVILLOIS (F), « Vers un modèle marocain de régionalisation Etat, territoire et développement dans un pays émergent» REMALD, Collation, « Thèmes Actuels », n° 67, 2016.
- Ba Mohammed (N), « Du représentatif et du participatif : la démocratie en question », REMALD, n° 105-106, juillet -octobre 2012.
- BOULOUS (J), « Réflexion et commentaire, une nouvelle conception institutionnelle de l'administration territoriale», A. J.D.A. 1982.
- BOUDET (J.F), « Les dépenses interdites des collectivités locales », Droit et cultures, 57, 2009.
- BOUVIER (M), « Le Conseil Constitutionnel et l'autonomie fiscale des Collectivités Territoriales : du quiproquo à la clarification », nouveaux cahiers du Conseil Constitutionnel n° 33 (dossier : le Conseil Constitutionnel et l'impôt) - octobre 2011.
- BOUZEGGOU (A), « Le système de contrôle externe et gouvernance des Collectivités Territoriales au Maroc : évaluation du présent et réformes souhaitables », in « les mécanismes de contrôle et d'évaluation et les enjeux de la bonne gouvernance », REMADASA, n°1, 2016.

- BRISSON (J.F), « La loi du 16 décembre 2010 portant réforme territoriale ou le droit des Collectivités Territoriales en miettes », DA, n° 3, 2011.
- CHAPUISAT (J),
 - « Autonomie territoriale et régionalisation politique », AJDA, n ° 2, février 1983.
 - « La répartition des compétences », AJDA, février 1983.
 - « Libertés locales et libertés publiques », AJDA, 1982.
- DE MONTECLER (M.CH), « L'Etat redessiné dans les territoires », AJDA, 2008.
- DEROSIER (J.P), « La dialectique centralisation/décentralisation ; Rechercher sur le caractère dynamique du principe de subsidiarité », in : RIDC. 1-2007.
- DUBREUIL (H-A), « Réflexions sur la démocratie locale en France », Réflexions on Local DEMOCRACY in France, Siècles Cahiers du Centre d'histoire « Espaces et Cultures », 2013, La démocratie directe à l'épreuve du temps, n° 37, 2013.
- DALIL (M), « Démocratie participative et développement local au Maroc », REMALD, coll. « Thèmes Actuels », n ° 73, 1^{er} édition, 2011.
- EL YAAGOUBI (M),
 - « Les particularités de la régionalisation au Maroc », REMALD, n° 33, 2001.
 - « les Cours Régionales des Comptes et la démocratie locale au Maroc », REMALD, n° 52, 2006.
 - « La consultation en droit administratif marocain », REMALD, n°37, 2001.

- « Le bilan de la décentralisation provinciale au Maroc » in réflexion sur la démocratie locale au Maroc, imprimerie El MAÂRIF al JADIDA, Rabat, 2007.
- « La notion constitutionnelle de gestion démocratique des collectivités locales à la lumière des idées d'élection et de représentation », REMALD, n ° 42, 2015.
- El MOUSSAOUI (R), « Le contrôle de tutelle sur les actes du conseil », REMALD, série « Thèmes Actuels » n°38, 2001.
- El AOUI (N), « Les indications économiques de la gouvernance démocratique au Maroc », Revue critique économique, n ° 13, 2004.
- ESTELLE (B), « L'impossibilité pour les collectivités territoriales françaises d'exercer le pouvoir législatif à l'épreuve de la révision constitutionnelle sur l'organisation décentralisée de la République », Revue française de droit constitutionnel, vol. 60, n° 4, 2004.
- FADIL (A), « La région à l'heure de la décentralisation », REMALD, série « Manuels et travaux universitaire », 1ère édition, n° 14, 2000.
- FAURE (B),
 - « Réforme constitutionnelle et décentralisation : des slogans font loi », RDP, 2003.
 - « Existe-t-il un pouvoir local en droit constitutionnel Français ? » RDP, 1996.
- FRAISSE (F), « Qu'elle est la portée du « Principe de subsidiarité ? », Droit Administratif, n° 8, août 2005.
- Fort (F.X),
 - « Observations sur la notion de compétence locale », La semaine juridique, n ° 26, 2014.

- « Coopération intercommunale et principe de libre administration », Droit Administratif, n° 2, février, 2003.
- FAVOREU (L), ROUX (A), « La libre administration des Collectivités Territoriales est-elle une liberté fondamentale ? », Cahier du Conseil Constitutionnel, n° 12 (Dossier : le droit constitutionnel des Collectivités Territoriales), mai 2002.
- GICQUIL (J), « La redistribution des compétences », in fédéralisme et décentralisation, RFAP, n° 21, janvier / mars 1982.
- GUENGANT (A), COLIN (A), « La constitution peut-elle garantir l'autonomie financière des Collectivités Territoriales ? » Revue d'Économie Régionale et Urbaine, 5 décembre 2004.
- HARSI (A), « La réforme de la charte communale et les exigences d'une meilleure gouvernance locale », REMALD P, n°84-85, janvier - avril, 2009.
- HADDAD (L), « Responsabilité et reddition des comptes : une perspective mondiale », ECOACTU, 26 avril 2019, p.1.
- JEGOUZO (Y), « La recherche d'une meilleure solidarité financière entre les communes », Revue Française d'Administration Publique, n° 58, 1991.
- JOBERT (N), « Réflexion sur la décentralisation », in décentralisation et concertation, Revue Marocaine des Finances Publiques et d'Economie, dossier spécial, n° 8, 1^{er} semestre, 1992.
- KERKATLY (Y), « Le juge administratif et les libertés publiques en droit libanais et Français », Droit, Université Grenoble Alpes, 2013.

- KERNIEIS (M), « Le droit de pétition au niveau local, des nuances en outre-mer : essai d'une étude de droit positif Français », Revue JURIDICTORIA, n° 4, 2010.
- LUCHAIRE (F), « L'émergence d'un droit constitutionnel de la décentralisation », AJDA, 1992.
- DEMDOUMI (M), « Dynamique du développement des régions marocaines : analyse des déterminants et convergence », Les Cahiers du Plan, Numéro spécial, volume 1, 2018.
- MACKAAY (E), « Les notions floues en droit ou l'économie de l'imprécision », Langages, 1979, n° 53.
- MOUGJA (S), « Les compétences transférées à la lumière des nouvelles lois organiques relatives aux Collectivités Territoriales », n°125, 2015.
- Marcou (G), « Un nouveau processus de décentralisation », in décentralisation Etat et territoire, cahier Français, n°318, 2013.
- MELLONI (D), « Printemps arabe et démocratie territoriale : le renouveau marocain », REMALD, n° 112 -113, septembre -décembre 2013.
- MELIN-SOUCRAMANIEN (F), « Le principe d'égalité entre Collectivités Territoriales », cahier Conseil Constitutionnel, n°12, 2002.
- MECHERFI (A),
 - « Les Collectivités Territoriales dans la constitution marocaine », in REJMA, études comparées, actes des Xème journées maghrébines

de droit organisées par le réseau des juristes magrébines, 17-8 avril, 2015.

- « Autonomie et développement local dans la nouvelle charte communale », REMALD, série « Thèmes Actuels », n° 44, 2003.
- NAVARRO DE BRITTO (L), « La région et le phénomène du pouvoir », Revue du Tiers Monde, n° 50, 1972.
- NELLEN (S), NIENHAUS (A), SARDET (F), SCHIEDT (H.U), « Administrer et gouverner », Revue Traverse, 2° édition, 2011.
- OUAZANI (M), HAMIDI (Z), « Diagnostic des déterminants de la participation des citoyens et nécessité d'une démarche Marketing urbaine / cas de la ville de SAIDIA », Revue Marocaine de Recherche en Management et Marketing, n° 17, juillet-décembre 2017.
- OUZZANI CHAHDI (H),
 - « La régionalisation avancée au Maroc entre le présent et l'avenir », REMALD, n° 105-106 juillet-octobre, 2012.
 - « La région et la problématique de déconcentration », REMALD, série « Thèmes Actuels », N° 71, 2011.
- Pontier (J.M), « Les voies de l'intercommunalité, le cas des centres intercommunaux d'action sociale », la Revue Administrative, n° 300, 1997.
- PHILIP (L), « L'autonomie financière des Collectivités Territoriales », Cahiers du Conseil Constitutionnel, n° 12 dossier : le droit constitutionnel des Collectivités Territoriales, mai 2002.
- PROTIÈRE (G), « Collectivités Territoriales et Constitution, une mention pour rien ? », POLITEIA, n° 12, 2007.

- PRETOT (X), « Libre administration des Collectivités Territoriales et solidarité nationale », Revue de Droit Sanitaire et Social, n° 4, 1991.
- ROUBAN (L), « Réformer ou récompenser l'Etat ?, les enjeux sociopolitiques d'une mutation annoncée », RFAP, 105 / 106, 2003.
- ROUSSET (N), « Pouvoir administratif et participation » REMALD, n°32, 2000.
- ROUSSET (M) et GARAGNON (J), « Droit Administratif Marocain », REMALD, série « Thèmes Actuels », n° 99, 2017.
- Roux (A),
 - « La libre administration des Collectivités Territoriales : une exception française ? », les Cahiers de l'Institut Louis FAVOREU, 2 / 2013.
 - « Le principe de libre administration des Collectivités Territoriales », RFDA, n° 3, 1992.
- RIZZARD (R), « La répartition réelle des rôles entre l'Etat et le pouvoir local », AJDA, 2000.
- STAHL (J.H), « Le principe de libre administration a-t-il une portée normative ? », nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel, n° 42 « le Conseil Constitutionnel et les Collectivités Territoriales », janvier 2014.
- SERON (A), « Citoyenneté et participation : un mariage de raisons, politique », hors-série n° 3, gérons la ville nous- mêmes, 9, 2005.
- SEDJARI (A), « Le renouveau municipal au Maroc et la philosophie du retour à l'unité de la ville », Royaume du Maroc, haut commissariat au plan, Centre National de Documentation, 2004.

- SITRI (Z), « Les nouveaux modes de gouvernement des Collectivités Territoriales », in La régionalisation avancée, fondement et principes constitutionnels, Eudes sélectionnées et documents, REMALD, coll. « Thèmes Actuels », numéro spécial 93, 1^{re} édition, 2015.
- THEIR (J), « Le contentieux administratif au Maroc », RDP, 1958.
- TENZER (N), « L'Etat-garant ou l'impensé de la décentralisation », Revue Pouvoirs locaux, n ° 59, 2003.
- VERPEAUX (M), « Une république décentralisée, un Sénat renforcé, la région consacrée, la démocratie directe locale instituée », J.C.P Administrations et Collectivités Territoriales 28 octobre 2002.
- VERPEAUX (A),
 - « Libre administration, liberté fondamentale, référé-liberté », note du conseil d'Etat, section, 18 janvier 2001, commune de venelles », RFDA n ° 3, 2001.
 - « La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République : libres propos », RFDA, 2003.
 - « L'unité et la diversité dans la République », Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel, n° 42, 2014.
- WILLIAMS – RIQUIER (P), « La charte Européenne de l'autonomie locale : un instrument juridique international pour la décentralisation », RFAP, 1 /2007, n° 121 -122.
- ZAIR (T),
 - « Le principe de l'uniformité et la décentralisation », REMALD, n° 86, mai / juin 2009.
 - « Régionalisation avancée: quelle répartition des compétences? », REMALD, série « Thèmes Actuels », numéro spécial, 71, 2011.

- «Le nouveau statut constitutionnel des Collectivités Territoriales», in «la nouvelle constitution du Royaume du Maroc », REMALD, «Etudes sélectionnées », n° 82, 2013.
- «Le nouveau statut constitutionnel des Collectivités Territoriales», REMALD, numéro double 90-91, 2011.
- «Le principe de libre administration des Collectivités Territoriales», REMALD, n° 107, novembre-décembre 2012.

Colloques :

- Auby (J-A), « Intervention au colloque d'arc -et -SENANS et Besançon des 19 -20 sur la libre administration des collectivités » in la libre administration des Collectivités Locales, sous la direction de Nouveau (J) et Darcy (G), ECONOMICA PUAM, 19-20 avril 1984.
- La régionalisation en marche du Maroc : un outil d'avenir pour le développement économique et social à Paris- L'Assemblée Nationale Française, Acte du colloque Universitaire International dédié au processus de la régionalisation en marche au Maroc 24 juin 2010.
- Séminaire sur le thème « Pour une Charte communale qui répond aux réformes constitutionnelles », 25 novembre 2011.
- Séminaire sur le thème, « Défis et enjeux des élections communales de 2015 au Maroc, 31 janvier et 1 février 2015, journée d'étude du 20 novembre 2014, « L'expérience communale au Maroc : Enjeux et défis».
- Séminaire sur le thème, « Pour une Charte communale qui répond aux réformes constitutionnelles », 25 novembre 2014.
- De l'unité à la semi-dualité des juridictions, in Actes du Colloque organisé à Rabat, du 18 au 20 décembre 1997, en commémoration du

40 anniversaire de la création de la Cour Suprême, jurisprudence de la Cour Suprême et mutations économiques et sociales 1999.

- BRAHIMI (M), « la citoyenneté : élargissement de son champ d'action, Actes de la conférence internationale sous le thème citoyenneté responsable, inclusive et participative », Co-organisée les 8-9 octobre 2015 à Rabat par la Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales, AGDAL, Rabat et la fondation Konrad-Adenauer.
- EL MESLOUHI (A), « citoyenneté et participation : état des lieux de l'institutionnalisation des prérogatives de la société civile au Maroc », Acte de la conférence internationale sous le thème, « la citoyenneté responsable, inclusive et participative », Co-organisée les 8 et 9 octobre 2015 à Rabat par la Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales, AGDAL-Rabat et la fondation Konrad Adenauer.
- EL YAAGOUBI (M), « La tutelle de l'opportunité entre démocratie locale et développement au Maroc », in démocratie locale et développement, REMALD, Actes du colloque organisé par le département de droit public de la faculté de droit de Rabat-SOUISSI les 23 -24 avril 1997, série « Thèmes Actuels », n° 15, 1998.
- EL YAAGOUBI (M), « Les grandes nouveautés de la loi organique relative à la région », in « La nouvelle réforme territoriale au Maroc : enjeux actuels et futurs de la mise en œuvre », Table Ronde Co-organisée le 5 juin 2015 par L'ENA et la REMALD à Rabat.
- « Le principe de subsidiarité, apport et implications pour la démocratie, la bonne gouvernance et le développement humain », Colloque de MARRAKECH, 29-31 octobre 2017, publication Ministère de

l'Intérieur, direction de la formation des cadres administratifs et techniques à Rabat, 2017.

- Ghazali (A), « Concept et finalité de la démocratie participative », Actes de la rencontre nationale organisée à Rabat, le 10 mai 2012, conjointement par l'association, (Ribat al Fath pour le développement durable et la fondation KONRAD-ADENUAER-STIFLUNG sous le thème la démocratie participative.
- HARSI (A), « Promouvoir la participation des associations : levier pour la gouvernance locale au Maroc », Forum des Alternatives Maroc, Programme « Consolider », décembre 2015.
- OURZIK (A), « Les horizons de la gouvernance territoriale au Maroc : Acquis et perspectives » in « Les Enjeux de la Gouvernance Territoriale au Maroc », Observatoire Marocain de l'Administration Publique (OMAP), Table Ronde de 11/09/2020

Rapports :

- Rapport du Conseil Economique, Social et Environnemental, « Exigences de la régionalisation avancée et défis de l'intégration des politiques sectorielles », Auto-saisine n° 22/2016.
- Rapport de la Cour des comptes, « Fiscalité locale synthèse », 2015.
- Clément (P), « Rapport Assemblée Nationale, constitution du 4 octobre 1958, douzième législature fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle n° 369, adopté par le Sénat, relatif à l'organisation décentralisée de la République, la proposition de loi constitutionnelle n° 249 de M. Hervé Morin et plusieurs de ses collègues, relative à l'exercice des libertés locales, n° 376, 2002.

- DEBARGE (M), « Rapport au Premier ministre sur le statut de l'élu local, départemental et régional et la limitation du cumul des fonctions et mandats électifs », 22 janvier 1982.
- Delafosse (F), « Relations financières entre l'Etat et les collectivités locales », Rapport du premier ministre, la Documentation Française, 1995.
- Garrec (R), « Rapport fait au nom de la commission constitutionnelle des lois sur le projet de loi constitutionnel relatif à l'organisation décentralisée de la République », Paris, JORF, Sénat, Rapport n° 27, 2002, disponible en édition numérique sur le site officiel du Sénat.
- GOURAULT (J) et HERVE (M.E), Rapport d'information fait, au nom de la délégation aux Collectivités Territoriales et à la décentralisation sur la synthèse des propositions adoptées par la délégation aux Collectivités Territoriales susceptibles d'animer les discussions législatives à venir, n° 498, Sénat, session ordinaire de 2012-2013.
- Koenig (K), « Evaluation des politiques nationales de décentralisation et de régionalisation », Rapport introductif du Congrès International des sciences administratives, Marrakech 24 – 28 juillet 1989.
- Marcou (G), « La régionalisation en Europe », Groupement de Recherches sur l'Administration Locale en Europe, Article 3 du statut de l'Assemblée des Régions d'Europe, in Rapport du Parlement Européen, 1999.
- Rapport d'information, n° 300, Sénat, session ordinaire de 2011-2012, enregistré à la présidence du Sénat le 25, au nom de la délégation aux Collectivités Territoriales et à la décentralisation sur les contrôles de l'Etat sur les Collectivités Territoriales, janvier 2012.

- Rapport public du Conseil d'Etat, « Le principe d'égalité », EDF, n° 48, 1996.
- Rapport clément, Assemblée Nationale, n° 376, 18 novembre 2002.
- Rapport de la régionalisation avancée, livre I, Conception générale.
- Rapport n° 2881 déposé par la commission des lois et présenté par Michel Piron à l'Assemblée Nationale Française

Discours Royaux :

- Extrait du discours Royal du 30 juillet 2012 à l'occasion de la fête du trône, le Matin, 30 juillet 2012.
- Discours Royal du 3 janvier 2010.
- Message de SM adressé aux participants à la 7^{ème} session de l'Assemblée Générale du groupe arabe des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques, du 23 avril 2001, in ABHAT, Centre National de Documentation du Royaume du MAROC, haut-commissariat au Plan.
- Extrait du discours Royal du 9 mars 2011.
- Discours de SM le Roi Mohammed VI du 13 Octobre 2017
- Message de SM le Roi Mohammed VI, aux participants au second Forum parlementaire des régions, le 16 novembre 2017
- Discours de sa majesté le Roi du 20 décembre 2019 à l'occasion du premier colloque nationale relatif à la régionalisation avancée.

Les journaux :

- ALAOUI (A.D), « Les régions : locomotives de développement et de démonstration », journal le Temps, n° 302 du 23 au 29 octobre 2015.
- ABOU EL FATAH (T), « citoyens électeurs, légiférez. si vous pouvez ! », la Vie Economique, du 24/04/2015 récupéré du site : Wwww.lavieeco.com.
- DEVEDJIN (P), « Egalité : que de tyrannies en ton nom ! », le Journal le Monde, édition du 2 juillet 2003.
- FAQUIHI (F), « L'Etat de plus en plus attaqué en justice », l'Economiste Edition n° 3685, le 26/12/2011.
- NACIRI (M), « Le travail de l'exécutif est l'affaire de la population », l'Opinion, n° 17 747 du 01/09 /2015.
- BADRANE (A), «Financement : Les collectivités dépendent encore largement de l'Etat », Aujourd'hui le MAROC, 2018.

Textes juridiques :

- Dahir n° 1-08-153 du 18 février 2009 portant promulgation de la loi n° 17-08 modifiant et complétant la loi n° 78-00 portant charte communale, B.O n° 5714 du 5 mars 2009.
- Dahir n° 1.02.124 du 1^{er} RABII II 1423, portant promulgation de la loi n° 69-99 formant code des juridictions financières, B.O n° 5030 du 6 JOUMADA II 1423/15 aout 2002, telle qu'elle a été modifiée et complétée par la loi n° 52-06, promulguée par le Dahir n° 1-07-199 du 19 KAADA 1428 (30 novembre 2007), B.O n° 5680 du 6 novembre 2008.

- Dahir du 27 septembre 1957 relatif à la Cour suprême, B.O, n° 2347 du 18 octobre 1957.
- Dahir n° 1-91-225 du 22 RABII 1 1414 (10 septembre 1993) portant promulgation de la loi n° 41 -90 Instituant les Tribunaux Administratifs, B.O n° 4227 du 18 JOUMADA 1/1414.
- Dahir n° 1-59-269 du 17 CHAOUAL 1379 (14 avril 1960) relatif à l'Inspection Générale des Finances, B.O n° 2478 du vendredi 22 Avril 1960.
- Dahir portant loi n° 1-74-447, approuvant le texte du Code de Procédure Civile, Bulletin Officiel n° 3230, bis de 13 RAMADAN 1394 (30 septembre 1974).
- Dahir n° 1-11-173 du 24 HIJA 1423 (21 novembre 2011) portant promulgation de la loi organique n° 59-11 relative à l'élection des membres des conseils des Collectivités Territoriales.
- Décret n° 2-17-618 du 18 RABII II 1440 (26 décembre 2018) portant Charte Nationale de la Déconcentration Administrative, B.O N°6740, 26 REBII II 1440 (03/01/2019), p.3.
- Décret n° 2-15-40 du 1^{er} JOUMADA I 1436 (20 février 2015), fixant le nombre des régions, leurs dénomination, leurs chefs lieux ainsi que les préfectures et les provinces qui les composent, B.O N° 6340 du 5 mars 2015.
- Décret n° 2.94-100 du 6 Moharrem 1415/16 juin 1994 portant statut particulier de l'Inspection Générale de l'Administration Territoriale du Ministère de l'Etat de l'Intérieur, B.O, N° 4264 du 20 juillet 1994.
- la loi n° 47-96 relative à l'organisation de la région, du Dahir n° 1-97-84 du 23 KAADA 1417 (2 avril 1997), B.O n° 4470, du 03/04/1997.

- La loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, du 2 mars 1982, Journal Officiel de la République Française.
- Loi n° 31-13 relative au droit d'accès à l'information, du Dahir n° 1-18-15 du 5 JOUMADA II 1439, du 22 février 2018, Bulletin officiel, 2018-05-03, n° 6670, p. 1142.
- La loi organique n°111 -14 relative aux régions promulguée par le Dahir n°1.15.83 du 20 Ramadan (7 juillet 2015), BO n° 6440 du 9 JOUMADA 1437 (18 février 2016).
- La loi organique n° 112-14 relative aux provinces et aux préfectures, promulguée par Dahir n°1.15. 84 du 20 Ramadan (7 juillet 2015), B.O, n° 6440 du 9 JOUMADA I 1437 (18 février 2016).
- La loi organique n°113 -14 relative aux communes promulguée par le Dahir n°1- 15 -85 du 20 Ramadan (7 juillet 2015), B.O, 6440, du 9 JOUMADA I ,1437 (18 février 2016).
- La loi n° 58-11 relative à la Cour de cassation modifiant le Dahir n° 1-57-233 du 2 RABII I 1377 (27 septembre 1957) relatif à la Cour Suprême, promulguée par le Dahir n° 1-11-170 du 27 KAADA 1432 (25 octobre 2011), édition générale du Bulletin Officiel (en langue arabe), n° 5989 bis du 28 KAADA 1432 (26 octobre 2011).
- La loi n° 78. 00 modifiée par la loi n° 10.08 du février 2009, BO, n° 5714 du 5 mars 2009.
- Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, Journal Officiel n° 190 du 17 août 2004.
- La loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004, JORF n° 175 du 30 juillet 2004.

- La loi organique n ° 59-11 relative aux élections des membres des conseils des Collectivités Territoriales, Dahir n° 1-11-173 du 24 HIJJA 1432 (21 novembre 2011).
- La loi n ° 2005 -32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, JO ,19 janvier 2005.
- Loi n° 79-00 relative à l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales, promulguée par le Dahir n° 1-02-269 du 3 octobre 2002, B.O n° 5058 du 21 novembre 2002.
- Loi n° 47-96 relative à l'organisation de la région, promulguée par le Dahir n° 1-97-84 du 2 avril 1997, B.O n° 4470 du 3 avril 1997.
- Arrêts conjoints du Ministre de l'Intérieur et du Ministre de l'Economie et des Finances n° 19-011 du 26 RABII II (3.01.2019) fixant les dépenses des régions et leurs groupements sans ordonnancement, B.O, n° 6745, 14 JOUMADA I 1440 du 21-01-1019.
- arrêts conjoints du Ministre de l'Intérieur et du Ministre de l'Economie et des Finances n° 19-012 du 26 RABII II (3.01.2019) fixant les dépenses des provinces et des préfectures et leurs groupements sans ordonnancement, B.O, n° 6745, 14 JOUMADA I 1440 du 21-01-1019.
- Arrêts conjoints du Ministre de l'Intérieur et du Ministre de l'Economie et de Finances, n° 19-013 du 26 RABII II (3.01.2019) fixant les dépenses des communes et des Etablissements de coopération intercommunale sans ordonnancement, B.O, n° 6745, 14 JOUMADA I 1440 du 21-01-1019.

Jurisprudence :

- Décision du Conseil Constitutionnel du 7 juillet 2005, n° 2005-516 DC. JORF n° 63 du 14 juillet 2005, texte n°3.
- Décision du Conseil Constitutionnel n° 2003-487 DC du 18 décembre 2003, et n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003, loi de finances pour 2004, J.O, 31 décembre 2003.
- Décision du Conseil Constitutionnel n° 2013-315 question de constitutionnalité, commune de COUVROT (fusion d'EPCI en un EPCI à fiscalité propre).
- Décision n° 2013-323 QPC, 14 juin 2013, Communauté de communes Monts d' Or AZERGUES.
- Décision n° 2013-350 QPC, 25 octobre 2013, Commune du Pré-Saint-Gervais.
- Décision n° 2010-59 QPC, 6 octobre 2010, commune de Bron.
- Décision n° 92-316 DC du 20 janvier 1993.
- Décision n° 83-168 DC du 20 janvier 1984.
- Décision du 18 janvier 1985, loi Chevènement confirmée en 1994.
- Décision du 13 janvier 1994, révision femme la loi Falloux1 997.
- Décision du 9 avril 1996, Autonomie de la Polynésie française.
- Décision n° 168 DC du 20 janvier 1984.
- Décisions n° 237 DC du 30 décembre 1987.
- Décision n° 274 DC du 29 mai 1990.
- Décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010.
- Décision n° 87-233 DC, 5.01.1988.

- Décision n° 82-137 DC, 25.02.1982.
- Décision 2010-618 DC du 9 décembre 2010.
- Décision n° 82-137 DC du 25 février 1982.
- Décision n° 91-291 DC, 1991.
- Décision n° 1994-358, 26 janvier 1995.
- Décision n° 2001-454, 17 janvier 2002.
- Décision 30 juin 2015.
- Décision n° 966 /15, n°6376, du 9 juillet 2015.

الكتب:

- جفري سعيد، ” الجماعات الترابية بالمغرب ”، مكتبة الرشاد، سطات، 2016.
- منية بنلمليح، ” التنظيم الإداري المغربي على ضوء مستجدات الدستور الجديد ”، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات واعمال جامعية، عدد 113، 2016.

الاطروحات والرسائل:

- العرابي الغمري، ” تحديث الإدارة الترابية للدولة في المغرب ”، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الأول وجدة، 2004-2003.
- عماد ابركان، ” نظام الرقابة على الجماعات الترابية بالمغرب ومتطلبات الملائمة ”، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الأول وجدة، 2015-2014.
- عبد الواحد مبعوث، ” التنمية الجهوية بين عدم التركيز الإداري و اللامركزية ”، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية، جامعة محمد الخامس اكدال الرباط، 2000-1999.

- صالح المستف، "التطور الإداري في افق الجهوية بالغرب (من المركزية الى اللامركزية)"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في العلوم السياسية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الثاني الدار البيضاء، منشورات مؤسسة بنشرة للطباعة النشر، 1989.
- المصطفى القرشي، "الجهوية المتقدمة المسار الرهانات والافاق"، رسالة نيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الأول وجدة، 2010-2011.

المقالات:

- اشرفي عبد العزيز، "الولاية والعمال و الحكامة الترابية على ضوء مقتضيات الدستور الجديد"، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، 109 - 110 مارس يونيو 2013، ص.101.
- عماد ابركان، المصطفى قرشي، " القانون التنظيمي للجماعات تنفيذ الخطاب السياسي وتقييم للواقع الممارساتي"، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، العدد الرابع، 2016، ص. 76.
- عماد ابركان "القانون التنظيمي للجهات قراءة تحليلية ومقاربة نقدية في ضوء متطلبات الحكامة الترابية"، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، العدد السابع، 2017، ص 24.
- المصطفى القرشي، "القانون التنظيمي للعمال والأقاليم مستجدات محدودة وافاق مبهمة"، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، العدد الرابع، 2016. ص.244.
- مولاي هشام المراني ، "حق تقديم العرائض في القانون المغربي على ضوء التجارب المقارنة"، مجلة القانون الدستوري و العلوم الإدارية، المركز الديمقراطي العربي ، المانيا برلين، العدد السادس، ابريل 2020، ص. 145.
- المصطفى بلقزبور، " توزيع الاختصاص بين الدولة والجهات أي نموذج ممكن في افق مغرب الجهات؟"، السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمال، الطبعة الأولى، طوب بريس، الرباط، 2011، ص. 116.
- جعفر علوي، " تأهيل الموارد البشرية شرط اكتمال البناء اللامركزي بالمغرب"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 32، 2001، ص.111.

- اجلاب رشيد، ” اللاتمرکز الواسع في سياق الجهوية المتقدمة ”، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية العدد السابع، 2017، ص. 73.
- عبد الحفيظ ماموح، ” الاليات التشاركية للحوار والتعاون بين الجماعات الترابية والمجتمع المدني ”، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، العدد السابع، 2017، ص. 179.
- زكرياء اقنوش، ” أي خصوصية للقوانين التنظيمية ”، مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 34/33، 2015، ص. 15.
- حميد ابولاس، ” الجماعات الترابية من الوصاية الى المراقبة على ضوء القوانين التنظيمية للجماعات الترابية الجديدة؛ دراسة مقارنة ”؛ المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية؛ عدد 134-135، ماي غشت 2017؛ ص. 2.
- نجيب الحجوي، ” مبدا التفريع و توزيع الاختصاصات بين الدولة المركزية و الجهات بالمغرب ” حوارات، مجلة الدراسات السياسية و الاجتماعية، 2015، ص. 86.
- الجمعية المغربية لرؤساء مجالس الجماعات؛ ” مساهمة الجمعية المغربية لرؤساء مجالس الجماعات في شان تعديل القانون التنظيمي رقم 14-113 المتعلق بالجماعات ” شتنبر 2020؛ ص. 57.
- سعيد حموتي، ” الجهوية في المغرب نموذج لإصلاح إدارة اللاتمرکز ”، مجلة العلوم السياسية والقانون العدد 18، المجلد 3، نونبر 2019، ص. 20.
- - الميثاق الوطني للديمقراطية التشاركية، منشورات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني، 5.

النصوص القانونية:

- مرسوم رقم 2 . 15 . 996 صادر في 18 من ربيع الاول 1437 (30 ديسمبر 2015) يتعلق بتحديد كيفيات تطبيق أحكام المادة 256 من القانون التنظيمي رقم 14 . 111 المتعلق بالجهات.
- مرسوم رقم 2 . 15 . 997 صادر في 18 من ربيع الأول 1437 (30 ديسمبر 2015) بتحديد معايير توزيع مساهمات الميزانية العامة للدولة بين الجهات.
- مرسوم رقم 2 . 16 . 297 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد كيفيات تنظيم دورات التكوين المستمر لفائدة أعضاء مجالس الجماعات الترابية ومدتها وشروط الاستفادة منها ومساهمة الجماعات الترابية في تغطية مصاريفها.

- مرسوم رقم 2 . 16 . 299 صادر في 23 رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد مسطرة إعداد برنامج التنمية الجهوية وتتبعه وتحيينه وتقييمه واليات الحوار والتشاور لإعداده.
- مرسوم رقم 2 . 16 . 302 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتطبيق أحكام المادة 52 من القانون التنظيمي رقم 111 . 14 المتعلق بالجهات.
- مرسوم رقم 2 . 16 . 305 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد مسطرة وأجال إعداد البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات الخاصة بميزانية الجهة .
- مرسوم رقم 2 . 16 . 308 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد شروط وكيفيات تحويل الاعتمادات المفتوحة في ميزانية الجهة.
- مرسوم رقم 2 . 16 . 311 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد إجراءات ترحيل الاعتمادات المفتوحة في ميزانية الجهة .
- مرسوم رقم 2 . 16 . 314 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد قائمة الوثائق الواجب إرفاقها بميزانية الجهة المعروضة على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة.
- مرسوم رقم 2 . 16 . 317 صادر في 23 رمضان 1437 (09 يونيو 2016) بتحديد كيفيات تحضير القوائم المالية والمحاسبية المرفقة بميزانية الجهة .
- مرسوم رقم 2 . 16 . 401 صادر في 4 محرم 1438 (6 أكتوبر 2016) بتحديد شكل العريضة المودعة لدى رئيس مجلس الجهة والوثائق المثبتة التي يتعين إرفاقها بها.
- مرسوم رقم 2 . 16 . 495 صادر في 4 محرم 1438 (16 أكتوبر 2016) بتحديد شروط منح التعويضات ومقاديرها لرئيس مجلس الجهة و نوابه وكاتب المجلس ونائبه ورؤساء اللجان الدائمة ونوابهم ورؤساء الفرق .
- مرسوم رقم 2 . 17 . 223 صادر في 14 من رمضان 1438 (9 يونيو 2017) بتحديد كيفيات تطبيق الأحكام المتعلقة بالوضع رهن الإشارة للتفرغ التام لمزاولة مهام رئيس مجلس جهة
- مرسوم رقم 2 . 17 . 279 صادر في 14 من رمضان 1438 (9 يونيو 2017) بتحديد كيفيات منح التسبيقات المالية من طرف الدولة لفائدة الجهة وتسديدها .
- مرسوم رقم 17 . 282 . 2 صادر في 14 من رمضان 1438 (9 يونيو 2017) بتحديد كيفيات إيداع أموال الجهة لدى الخزينة العامة للمملكة.

- مرسوم رقم 2 . 17 . 285 صادر في 14 من رمضان 1438 (9 يونيو 2017) بتحديد
كيفيات وشروط حصر النتيجة العامة لميزانية الجهة.
- مرسوم رقم 2 . 17 . 288 صادر في 14 من رمضان 1438 (9 يونيو 2017) بتحديد طبيعة
وكيفيات اعداد ونشر المعلومات والمعطيات المضمنة في القوائم المحاسبية والمالية
المنصوص عليها في المادة 249 من القانون التنظيمي رقم 111 . 14 المتعلق بالجهات .
- مرسوم رقم 2 . 17 . 291 صادر في 14 من رمضان 1438 (9 يونيو 2017) بتحديد
كيفيات إدراج توازنات ميزانية الجهة والميزانيات الملحقة والحسابات الخصوصية في بيان
مجمع .
- مرسوم رقم 2 . 17 . 294 صادر في 14 من رمضان 1438 (9 يونيو 2017) بتحديد
القواعد التي تخضع لها عمليات الاقتراضات التي تقوم بها الجهة.
- مرسوم رقم 2 . 17 . 304 صادر في 8 شوال 1438 (3 يوليو 2017) بتحديد الآليات
والأدوات اللازمة لمواكبة الجهة لبلوغ حكمة جيدة في تدبير شؤونها وممارسة
الاختصاصات الموكولة إليها.
- مرسوم رقم 2 . 17 . 351 صادر في 8 شوال 1438 (3 يوليو 2017) بتحديد تبويب ميزانية
الجهة
- مرسوم رقم 2 . 17 . 583 صادر في 7 محرم 1439 (28 سبتمبر 2017) بتحديد مسطرة
إعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب وتعيينه وتقييمه .
- مرسوم رقم 2 . 17 . 598 صادر في فاتح ربيع الأول 1439 (20 نوفمبر 2017) بتطبيق
أحكام
- المادة 231 من القانون التنظيمي رقم 111 . 14 المتعلق بالجهات فيما يخص صندوق
التأهيل الاجتماعي .
- مرسوم رقم 2 . 17 . 667 صادر في فاتح ربيع الأول 1439 (20 نوفمبر 2017) بتحديد
معايير توزيع مداخل صندوق التضامن بين الجهات .
- مرسوم رقم 2 . 17 . 449 صادر في 4 ربيع الأول 1439 (23 نوفمبر 2017) بسن نظام
للمحاسبة العمومية للجهات ومجموعاتها .
- مرسوم رقم 2 . 16 . 297 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد
كيفيات تنظيم دورات التكوين المستمر لفائدة اعضاء مجالس الجماعات الترابية ومدتها
وشروط الاستفادة منها ومساهمة الجماعات الترابية في تغطية مصاريفها.

- مرسوم رقم. 16 . 300 2 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد مسطرة إعداد برنامج تنمية العمالة أو الإقليم وتتبعه وتحيينه وتقييمه واليات الحوار والتشاور لإعداده .
- مرسوم رقم 2 . 16 . 303 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتطبيق أحكام المادة 50 من القانون التنظيمي رقم 112 . 14 المتعلق بالعمالات والاقاليم .
- مرسوم رقم 2 . 16 . 306 صادر في 23 رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد مضمون البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات الخاصة بميزانية العمالة أو الإقليم وكيفيات إعدادها.
- مرسوم رقم 2 . 16 . 309 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد شروط وكيفيات تحويل الاعتمادات المفتوحة في ميزانية العمالة أو الإقليم.
- مرسوم رقم 2 . 16 . 312 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد إجراءات ترحيل الاعتمادات المفتوحة في ميزانية العمالة أو الإقليم.
- مرسوم رقم. 16 . 315 2 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد قائمة الوثائق الواجب إرفاقها بميزانية العمالة أو الإقليم المعروضة على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة.
- مرسوم رقم 2 . 16 . 318 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد كيفية تحضير القوائم المالية والمحاسبية المرفقة بميزانية العمالة أو الإقليم.
- مرسوم رقم 2 . 16 . 404 صادر في 30 من شوال (4 أغسطس 2016) بتحديد شروط و مساطر تشجيع التعاون و التشاور والتكامل بين العمالة والإقليم والجماعات الموجودة بترابها في كل ما يرتبط بالإشراف المنتدب على المشروع.
- مرسوم رقم. 16 . 402 2 صادر في 4 محرم 1438 (6 أكتوبر 2016) بتحديد شكل العريضة المودعة لدى رئيس مجلس العمالة أو الإقليم والوثائق المثبتة التي يتعين إرفاقها بها.
- مرسوم رقم. 16 . 494 2 صادر في 4 محرم 1438 (6 أكتوبر 2016) بتحديد شروط منح التعويضات ومقاديرها لرئيس مجلس العمالة أو الإقليم و نوابه وكاتب المجلس ونائبه ورؤساء اللجان الدائمة ونوابهم.
- مرسوم رقم 2 . 17 . 224 صادر في 14 من رمضان 1438 (9 يونيو 2017) بتحديد كيفية تطبيق الأحكام المتعلقة بالوضع رهن الإشارة للتفرغ التام لمزاولة مهام رئيس مجلس عمالة أو إقليم.

- مرسوم رقم 2 . 17 . 280 صادر في 14 من رمضان 1438 (9 يونيو 2017) بتحديد
كيفية منح التسبيقات المالية من طرف الدولة لفائدة العمالة أو الإقليم وتسديدها .
- مرسوم رقم 17 . 283 . 2 صادر في 14 من رمضان 1438 (9 يونيو 2017) بتحديد كيفية
إيداع أموال العمالة أو الإقليم لدى الخزينة العامة للمملكة.
- مرسوم رقم 2 . 17 . 286 صادر في 14 من رمضان 1438 (9 يونيو 2017) بتحديد
كيفية وشروط حصر النتيجة العامة لميزانية العمالة أو الإقليم.
- مرسوم رقم 2 . 17 . 289 صادر في 14 من رمضان 1438 (9 يونيو 2017) بتحديد طبيعة
وكيفية اعداد ونشر المعلومات والمعطيات المضمنة في القوائم المحاسبية والمالية
المنصوص عليها في المادة 219 من القانون التنظيمي رقم 14 112 المتعلق بالعمليات
والأقاليم.
- مرسوم رقم 2 . 17 . 292 صادر في 14 من رمضان 1438 (9 يونيو 2017) بتحديد
كيفية إدراج توازنات ميزانية العمالة أو الإقليم والميزانيات الملحقة والحسابات الخصوصية
في بيان مجمع.
- مرسوم رقم 2 . 17 . 295 صادر في 14 من رمضان 1438 (9 يونيو 2017) بتحديد
القواعد التي تخضع لها عمليات الاقتراضات التي تقوم بها العمالة أو الإقليم.
- مرسوم رقم 2 . 17 . 305 صادر في 8 شوال 1438 (3 يوليو 2017) بتحديد الآليات
والأدوات اللازمة لمواكبة العمالة أو الإقليم لبلوغ حكمة جيدة في تدبير شؤونها وممارسة
الاختصاصات الموكولة إليها.
- مرسوم رقم 2 . 17 . 309 صادر في 8 شوال 1438 (3 يوليو 2017) بتحديد كيفية تحفيز
الدولة للعمليات أو الاقاليم على تأسيس مجموعات عمالات أو أقاليم.
- مرسوم رقم 2 . 17 . 352 صادر في 8 شوال 1438 (3 يوليو 2017) بتحديد تبويب ميزانية
العمالة أو الإقليم.
- مرسوم رقم 2 . 17 . 450 صادر في 4 ربيع الأول 1439 (23 نوفمبر 2017) بسن نظام
للمحاسبة العمومية للعمليات والاقاليم ومجموعاتها.
- مرسوم رقم 2 . 15 . 995 صادر في 18 من ربيع الأول 1437 (30 ديسمبر 2015) بتحديد
لائحة الجماعات التي تتوفر على مديرية عامة للمصالح .
- مرسوم رقم 16 . 297 . 2 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد
كيفية تنظيم دورات التكوين المستمر لفائدة اعضاء مجالس الجماعات الترابية ومدتها
وشروط الاستفادة منها ومساهمة الجماعات الترابية في تغطية مصاريفها.

- مرسوم رقم 2 . 16 . 301 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد مسطرة إعداد برنامج عمل الجماعة وتتبعه وتحيينه وتقييمه واليات الحوار والتشاور لإعداده .
- مرسوم رقم 2 . 16 . 304 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتطبيق أحكام المادة 49 من القانون التنظيمي رقم 113 . 14 المتعلق بالجماعات.
- مرسوم رقم 2 . 16 . 307 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد مضمون البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات الخاصة بميزانية الجماعة وكيفية إعدادها .
- مرسوم رقم 2 . 16 . 310 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد شروط وكيفية تحويل الاعتمادات المفتوحة في ميزانية الجماعة .
- مرسوم رقم 2 . 16 . 313 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد إجراءات ترحيل الاعتمادات المفتوحة في ميزانية الجماعة.
- مرسوم رقم 2 . 16 . 316 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد قائمة الوثائق الواجب إرفاقها بميزانية الجماعة المعروضة على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة.
- مرسوم رقم 2 . 16 . 319 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد كيفية تحضير القوائم المالية والمحاسبية المرفقة بميزانية الجماعة .
- مرسوم رقم 2 . 16 . 404 صادر في 30 من شوال (4 أغسطس 2016) بتحديد شروط و مساطر تشجيع التعاون و التشاور والتكامل بين العمالة والإقليم والجماعات الموجودة بترابها في كل ما يرتبط بالإشراف المنتدب على المشروع.
- مرسوم رقم 2 . 16 . 403 صادر في 4 محرم 1438 (6 أكتوبر 2016) بتحديد شكل العريضة المودعة لدى رئيس مجلس الجماعة والوثائق المثبتة التي يتعين إرفاقها بها .
- مرسوم رقم 2 . 16 . 493 صادر في 4 محرم 1438 (6 أكتوبر 2016) بتحديد شروط منح التعويضات ومقاديرها لرؤساء مجالس الجماعات والمقاطعات ونوابهم وكتاب مجالس الجماعات والمقاطعات ونوابهم ورؤساء اللجان الدائمة ونوابهم .
- مرسوم رقم 2 . 17 . 225 صادر في 14 من رمضان 1438 (9 يونيو 2017) بتحديد كيفية تطبيق الأحكام المتعلقة بالوضع رهن الإشارة للتفرغ التام لمزاولة مهام رئيس مجلس جماعة
- مرسوم رقم 2 . 17 . 281 صادر في 14 من رمضان 1438 (9 يونيو 2017) بتحديد كيفية منح التسبيقات المالية من طرف الدولة لفائدة الجماعة وتسديدها.

- مرسوم رقم 2 . 17 . 284 صادر في 14 من رمضان 1438 (9 يونيو 2017) بتحديد
كيفية إيداع أموال الجماعة لدى الخزينة العامة للمملكة .
- مرسوم رقم 2 . 17 . 287 صادر في 14 من رمضان 1438 (9 يونيو 2017) بتحديد
كيفية وشروط حصر النتيجة العامة لميزانية الجماعة.
- مرسوم رقم 2 . 17 . 290 صادر في 14 من رمضان 1438 (9 يونيو 2017) بتحديد طبيعة
وكيفية إعداد ونشر المعلومات والمعطيات المضمنة في القوائم المحاسبية والمالية
المنصوص عليها في المادة 275 من القانون التنظيمي رقم 113 . 14 المتعلق بالجماعات .
- مرسوم رقم 2 . 17 . 293 صادر في 14 من رمضان 1438 (9 يونيو 2017) بتحديد كيفية
إدراج توازنات ميزانية الجماعة والميزانيات الملحقة والحسابات الخصوصية في بيان مجمع.
- مرسوم رقم 2 . 17 . 296 صادر في 14 من رمضان 1438 (9 يونيو 2017) بتحديد
القواعد التي تخضع لها عمليات الاقتراضات التي تقوم بها الجماعة.
- مرسوم رقم 2 . 17 . 306 صادر في 8 شوال 1438 (3 يوليو 2017) بتحديد الآليات
والأدوات اللازمة المواكبة الجماعة لبلوغ حكمة جيدة في تدبير شؤونها وممارسة
الاختصاصات الموكولة إليها.
- مرسوم رقم 2 . 17 . 307 صادر في 8 شوال 1438 (3 يوليو 2017) بتحديد مضمون نظام
العنونة المتعلق بالجماعة وكيفية إعداده وتحيينه.
- مرسوم رقم 2 . 17 . 308 صادر في 8 شوال 1438 (3 يوليو 2017) بتحديد الحد الأدنى
لحصة التنشيط المحلي المخصصة للمقاطعات".
- مرسوم رقم 2 . 17 . 353 صادر في 8 شوال 1438 (3 يوليو 2017) بتحديد تبويب
ميزانية الجماعة.
- مرسوم رقم 2 . 17 . 451 صادر في 4 ربيع الأول 1439 (23 نوفمبر 2017) بسن نظام
للمحاسبة العمومية للجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات.
- القانون التنظيمي رقم 14- 44 صدر الأمر بتنفيذه بمقتضى الظهير الشريف رقم 107.16.1
بتاريخ 28 يوليو 2016، منشور في الجريدة الرسمية عدد 6492 بتاريخ 18 أغسطس
2018.

Tables des Matières

La liste des Abréviations

Sommaire

INTRODUCTION GENERALE	1
------------------------------------	---

PREMIERE PARTIE :

LA DECENTRALISATION ADMINISTRATIVE : UNE TECHNIQUE D'ORGANISATION TERRITORIALE

Titre I : Les amendements afférents aux conseils des Collectivités Territoriales	27
Chapitre I : Les changements introduits par les lois organiques dans la sphère de compétences des Collectivités Territoriales	29
Section I : L'amorce d'un nouveau principe de répartition de compétence :	
La subsidiarité	30
Paragraphe I : Le sens du principe de subsidiarité	33
A- Les origines du principe de subsidiarité	34
a- La subsidiarité : Une originalité Romaine	34
b- La subsidiarité : Une affirmation purement constitutionnelle	35
B- Le rapport de la subsidiarité avec les notions voisines	35
a- La relation entre la subsidiarité et d'autres concepts proches	36
b- La subsidiarité vue par la pratique	37
Paragraphe II : L'application du principe de subsidiarité	39
A- La subsidiarité : Une efficacité de la gestion publique régionale	40
a- Une régionalisation compatible avec l'unité nationale	41
b- La clause générale de compétence et le bloc de compétences	44
B- La subsidiarité : Une distinction entre les compétences régionales et nationales	47
a- Les compétences nationales	47
b- Les compétences régionales	48

b- L'intercommunalité : Des défis à relever	97
Section II : Les obstacles de mise en œuvre de la réforme décentralisatrice	99
Paragraphe I : Les obstacles d'ordre politique	99
A- Des élections locales incompétentes	99
a- Des modes de scrutin : Une insuffisance en matière de démocratie locale	100
b- L'élection régionale face aux lacunes du suffrage universel direct	101
B- Les contraintes de la déconcentration administrative	102
a- Les obstacles relatifs à la déconcentration administrative	103
b- Le suffrage indirect:Une atteinte à la démocratie provinciale et préfectorale	105
Paragraphe II : Les obstacles d'ordre fonctionnel	107
A- Au niveau des rapports entre les organes	107
a- Un bicéphalisme constaté au niveau des organes régionaux	107
b- Un morcellement apparent sur le plan structurel	109
B- L'enchevêtrement au niveau des compétences	109
a- Au niveau des compétences	109
b- Au niveau des moyens mis en œuvre par les Collectivités Territoriales	110
Titre II : Le contrôle des Collectivités Territoriales: Un levier de décentralisation	
administrative	112
Chapitre I : Les contrôles exercés sur les Collectivités Territoriales	115
Section I : Les caractéristiques du contrôle administratif des Collectivités	
Territoriales	116
Paragraphe I : Le contrôle administratif sur le plan théorique	118
A- Le contrôle administratif effectué au niveau régional	118
a- Le contrôle exercé sur les personnes du conseil régional	118
b- Le contrôle exercé sur les actes du conseil régional	120
B- Le contrôle opéré au niveau préfectoral ou provincial et communal	123
a- Le contrôle opéré au niveau préfectoral ou provincial	123
b- Le contrôle opéré au niveau de la commune	125
Paragraphe II : L'ampleur du contrôle administratif	129
A- Le contrôle vu par les lois organiques des Collectivités Territoriales	132
a- Le contrôle administratif exercé sur les Collectivités Territoriales	132
b- Le pouvoir de substitution	133
B- La nature et l'étendue du contrôle administratif	134
a- Le fondement du contrôle de légalité	135

b- Les modalités de contrôles exercés sur le plan pratique	136
Section II : Le contrôle juridictionnel de l'action administrative locale	137
Paragraphe I : La mise en œuvre du contrôle juridictionnel	138
A- La nullité de plein droit des actes des Collectivités Territoriales	139
a- Une nullité pleine et entière des actes au niveau de toutes les Collectivités Territoriales	139
b- L'intérêt à agir : une condition essentielle pour la saisine du juge administratif	141
B- Les contrôles exercés par les juridictions financières	141
a- Le contrôle des Cours Régionale des Comptes	142
b- Le contrôle de gestion exercé par la cour régionale des comptes	144
Paragraphe II : L'appréciation sur le contrôle juridictionnel	146
A- La contribution des Cours Régionales des Comptes à la démocratie locale	147
a- Les raisons du fonctionnement de la démocratie locale	148
b- Les éléments permettant l'instauration de la démocratie locale	148
B- Les conditions permettant la maturité des juridictions financières	150
a- Un contrôle interne efficace	150
b- Une formation efficiente des magistrats	151
Chapitre II : Le contrôle exercé par l'introduction du droit à la démocratie	
locale	153
Section I : La participation par la consultation	156
Paragraphe I : La participation des citoyens par la consultation	157
A- La consécration constitutionnelle de la participation	160
a- La participation : Un fondement de l'Etat de droit	160
b- Une constitutionnalisation réelle de la participation	161
B- L'information : Une légitimation de la participation citoyenne	162
a- Une consécration constitutionnelle expresse de l'information	162
b- Une instauration implicite de l'information par les lois organiques	163
Paragraphe II : Les imperfections de la participation par la consultation	166
A- Les solutions possibles au processus de consultation	168
a- Les vertus de la consultation	169
b- La consolidation de la consultation par des instruments de la démocratie Participative	170

B–Des remèdes peu satisfaisants au problème de la consultation.....	170
a- Le peu d’avantages de la consultation.....	171
b- Des procédures de consultation insatisfaisantes.....	171
Section II : Le droit de pétition : Un moyen indispensable à la gestion démocratique.....	173
Paragraphe I : Le droit de pétition : Un instrument démocratique	175
A- La pétition : Un droit indissociable de la gestion démocratique.....	176
a- La pétition sur le plan constitutionnel.....	176
b- La pétition décrite par les lois organiques relatives aux Collectivités Territoriales.....	177
B – Les conditions d’exercice du droit de la pétition	178
a- Des conditions semblables du droit de pétition pour les trois catégories de Collectivités Territoriales.....	178
b- Le droit de pétition et la justice constitutionnelle.....	183
Paragraphe II : La rigidité des conditions d’exercice du droit de pétition	184
A- L’ambiguïté des conditions formelles de la pétition	184
a- La formulation des pétitions par les associations.....	184
b- Une application défailante de la pétition au niveau des préfetures et des provinces.....	186
B- La présentation nuancée de la pétition.....	188
a- Une procédure limitée de la pétition.....	188
b- Les modalités de contrôle	191
Conclusion de la première partie	196

DEUXIEME PARTIE :
LA LIBRE ADMINISTRATION :
UN PRINCIPE RENOVE DE GESTION DES COLLECTIVITES
TERRITORIALES

Titre I : La libre administration : Une règle constitutionnelle.....	205
Chapitre I : Le contenu du principe de libre administration.....	207
Section I : La substance du principe de libre administration.....	208
Paragraphe I : La libre administration:Un principe d’organisation administrative....	208
A- Le régime juridique de l’exécutif de la commune.....	210

a- Le renforcement du statut de l'exécutif	211
b- Un exécutif subordonné à l'administration de tutelle.....	211
B- L'expérience provinciale et préfectorale en matière de l'exécutif.....	212
a- L'exécutif préfectoral et provincial à l'ombre de la loi organique 112-14.....	213
b- La non clarification des contours de la capacité de l'exécutif préfectoral ou provincial	214
Paragraphe II : Le principe de libre administration : Une liberté fondamentale.....	216
A- La libre administration dans les textes et la jurisprudence	217
a- La libre administration au niveau des textes.....	217
b- La libre administration sur le plan jurisprudentiel.....	218
B- La corrélation entre la libre administration et l'autonomie locale.....	221
a- La libre administration vue par l'étranger.....	221
b- Le cas marocain en matière de l'autonomie locale.....	223
Section II : La nature juridique du principe libre administration	227
Paragraphe I : Le principe de libre administration et la gestion démocratique	230
A- La libre administration et la gestion démocratique : Complémentarité ou opposition ?	232
a- Les points communs entre la libre administration et la gestion démocratique...	233
b- Les différences fondamentales entre la libre administration et la gestion démocratique.....	234
B- La libre administration : Une règle de droit	235
a- La libre administration : Une précision juridique	236
b- La libre administration : Une sollicitation des élus.....	236
Paragraphe II : La libre administration : Un principe ou une notion juridique	237
A- Le sens organique de la libre administration.....	239
a- La portée de l'aspect institutionnel de la libre administration	240
b- Le caractère relatif de la nature organique de la libre administration.....	241
B- Le sens fonctionnel de la libre administration.....	242
a- La libre administration : Une détermination des compétences réservées aux Collectivités Territoriales	244
b- La libre administration : Un contenu ambigu	246

Chapitre II : Les limites du principe de la libre administration des Collectivités

Territoriales	247
Section I : Les défaillances du dispositif constitutionnel de libre administration.....	250
Paragraphe I : Des Collectivités Territoriales sans liberté de gestion absolue	251
A- Les manquements au principe de libre administration.....	252
a- La libre administration : Une remise en cause des principes de la décentralisation	252
b- La libre administration : Une garantie insuffisante.....	252
B- Les atteintes à l'autonomie fiscale et financière	254
a- Les obstacles à l'autonomie fiscale.....	255
b- Les tares de l'autonomie financière	256
Paragraphe II : Les freins à une pleine gestion locale	257
A- Les difficultés du principe de libre administration.....	257
a- Des relations de méfiance introduites par la libre administration	257
b- Des rapports de défiance provoqués par la libre administration	259
B- Les conditions d'une gestion décentralisée efficace.....	259
a- Les réformes effectuées sur les plans fiscal et financier	260
b- Les autres réformes indispensables à une gestion locale équilibrée.....	260
Section II : Les contraintes de mise en œuvre du principe de libre administration.....	263
Paragraphe I : L'imprécision du cadre constitutionnel du principe de libre administration	264
A- La libre administration : Un corollaire du contrôle de l'Etat sur les Collectivités Territoriales	264
a- La libre administration soumise à l'arbitrage de l'Etat : L'expérience française	264
b- Le cas marocain à l'instar de l'exemple Français en la matière	268
B- Les contraintes structurelles inhérentes au principe de libre administration.....	269
a- La difficile conciliation du principe de libre administration avec la constitution.....	271
b- Une libre administration non soumise aux compétences régaliennes.....	273
Paragraphe II : Une inscription constitutionnelle du principe de libre administration soumis à l'arbitrage de l'Etat	274
A- L'interprétation constitutionnelle du principe de la gestion décentralisée	276
a- La consécration constitutionnelle de la gestion décentralisée	276

Paragraphe II : Le renoncement au principe d'égalité	301
A-La remise en cause du principe d'égalité.....	302
a- Les éléments permettant une remise en cause du principe de l'égalité.....	302
b- La persistance des atteintes au principe d'égalité	303
B- Les aménagements au principe d'égalité.....	305
a- Une uniformisation garantissant le principe d'égalité.....	306
b- L'intervention de la justice constitutionnelle.....	306
Chapitre II : La libre administration et les libertés fondamentales.....	308
Section I : La libre administration : Une source constitutionnelle de la liberté contractuelle appliquée aux Collectivités Territoriales	310
Paragraphe I : La proclamation constitutionnelle et législative du principe de libre administration	310
A-L'autonomie sur le plan organique.....	311
a- Une personnalité morale attribuée aux Collectivités Territoriales.....	311
b- Une indépendance organique confiée aux Collectivités Territoriales.....	311
B- L'autonomie sur le plan fonctionnel.....	312
a- L'autonomie fonctionnelle : Une substance donnée à la décentralisation.....	312
b- L'autonomie fonctionnelle : Une existence réelle des Collectivités Territoriales.....	313
Paragraphe II : Le lien entre la libre administration des Collectivités Territoriales et les libertés contractuelles	314
A- Le contenu du lien matériel entre la libre administration et la liberté Contractuelle.....	314
a- Les moyens mis en œuvre pour la libre administration et la liberté contractuelle.....	315
b- Des limites identiques à la libre administration et à la liberté contractuelle.....	316
B – L'étendue du lien entre la libre administration et la liberté contractuelle.....	317
a- La coopération : Une liberté reconnue aux Collectivités Territoriales.....	318
b- La solidarité : Une liberté constitutionnelle confiée aux Collectivités Territoriales.....	320
Section II : L'ancrage juridique des libertés locales	320
Paragraphe I : La protection des libertés locales.....	321
A- Une diversité de libertés des Collectivités Territoriales.....	322
a- La diversité de libertés sur le plan pratique	323

b- La variété de libertés sur le plan potentiel	324
B- La lecture subjective des libertés locales	324
a- L'interdiction d'agir des Collectivités Territoriales.....	325
b- Les pouvoirs affectant les libertés locales.....	325
Paragraphe II : La faiblesse substantielle de la protection des libertés locales.....	326
A- Une atteinte à l'autonomie financière et à la libre administration.....	330
a- Une atteinte disproportionnée des libertés locales	330
b- Le contrôle de constitutionnalité : Une protection des libertés locales	331
B- L'indivisibilité du territoire.....	331
a- Un territoire intangible : Une précision constitutionnelle.....	332
b- Une portée limitée au principe de l'indivisibilité du territoire	332
Conclusion de la deuxième partie	334
CONCLUSION GENERALE	335
Bibliographie	343
Tables des Matières	380