

Janvier-avril 2016

Etudes

Le statut du juge constitutionnel au Maroc à la lumière de la nouvelle Constitution et de la jurisprudence récente du Conseil constitutionnel **Hassan Ouazzani Chahdi**

Le contrôle des mesures de police administrative par le juge administratif **Tarik Zaïr**

Les obligations du fonctionnaire en dehors de son service **Mohammed El Yaagoubi**

Les innovations constitutionnelles de la décentralisation territoriale **Zineb Sitri**

La régionalisation avancée de la fiscalité : un levier de l'attractivité des collectivités territoriales marocaines **Lalla Zhor Omar Alaoui**

La démocratie participative à la lumière des nouvelles lois organiques relatives aux collectivités territoriales : une consécration procédurale limitée **Mahfoud Lazzar**

L'Union pour la Méditerranée et le Maroc : deux visions différentes pour un destin si proche, si loin...! **Mohammed Nachtaoui**

La rationalité pénale et la lutte contre le terrorisme au Maroc **Hicham Moujahid**

Pourquoi la croissance ? L'inclusion de la croissance dans les gènes de la société industrielle **Mohamed M'Hamdi et Claude Albagli**

Lecture croisée de la loi n° 39-12 relative à la production biologique des produits agricoles et aquatiques **El Mostafa Ouariagly**

La solidarité passive en matière de sociétés au Maroc **Abdelhadi Afrani**

La finance comportementale versus l'efficacité des marchés financiers : une synthèse théorique **Abdeljabar Rafiki**

Le droit aux droits sociaux **Malika Naimi**

La performance des entreprises : revue et analyse des principales approches conceptuelles **Salwa Bahyaoui**

L'entrepreneuriat social : quelles spécificités et quels rôles ? **Noufissa El Moujaddidi, Ichrak El Aousai et Hasna Tigit**

Histoire d'une vraie fausse couche d'une garantie du droit fondamental de propriété : la rétrocession en droit camerounais **Salomon Bilong**

La justice transitionnelle : un pont vers une paix durable ?! **Asmaa Bassouri**

La gestion de la crise des flux migratoires entre le Maroc et l'Union européenne **Abdelaziz Bencheikh**

Note de jurisprudence

Variations sur la pratique administrative et juridictionnelle de la démission du fonctionnaire **Michel Roussel et Mohammed Amine Benabdallah**

Document

Le régime de l'état d'urgence en droit comparé

Sénat de France : Étude de législation comparée, n° 264, mars 2016

LES INNOVATIONS CONSTITUTIONNELLES DE LA DÉCENTRALISATION TERRITORIALE (1)

Zineb SITRI

*Professeur de droit public à l'Institut National d'Aménagement
et d'Urbanisme (INAU), Rabat*

Introduction

La décentralisation territoriale fondant l'organisation territoriale et administrative du pays et instituant un modèle de régionalisation avancée, consacre un rôle important des collectivités territoriales en tant qu'acteurs incontournables de la vie économique, politique et sociale et en tant que partenaires privilégiés de l'Etat, du secteur privé et de la société civile.

Les élections locales et régionales du 4 septembre 2015 s'inscrivent dans cette perspective et constituent un tournant dans la vie politique du Maroc. En effet, ces consultations électorales ont eu le mérite d'amorcer la mise à l'épreuve des innovations apportées par la Constitution du 29 juillet 2011 (2).

Le texte constitutionnel et les textes législatifs ont prévu des dispositions marquant un repositionnement du statut des collectivités territoriales et un réaménagement de leurs rapports avec l'Etat. Il s'agit notamment de l'instauration du suffrage universel direct comme système électoral des conseils régionaux à l'instar des conseils communaux, de l'introduction de mécanismes promouvant la participation citoyenne et renforçant la représentativité féminine au sein des conseils élus et de la consécration de la libre administration, de la subsidiarité, de la coopération et de la solidarité au niveau des collectivités territoriales.

(1) Communication préparée dans le cadre d'un projet de colloque organisé par le Groupe de Recherche sur l'Administration et les Politiques Publiques (FSJES-UCAM) portant sur «Élections locales 2015 : quelle gouvernance décentralisée pour quel développement humain».

(2) Dahir n° 1-11-91 du 27 chaabane 1432 (29 juillet 2011) portant promulgation du texte de la Constitution, *B.O.* n° 5964 bis du 28 chaabane 1432 (30 juillet 2011), p. 1902.

Toutefois, ces évolutions sont la résultante d'une construction longue et progressive du processus de décentralisation territoriale. En effet, les soubassements historiques de l'expérience actuelle peuvent être recherchés dans l'histoire du Maroc colonial et précolonial alors que la concrétisation normative de ce processus a débuté dès les premières années d'indépendance.

Pour preuve, et bien avant l'établissement du régime du protectorat (3), des historiens et autres spécialistes de l'espace local relevaient des manifestations « traditionnelles » d'une gestion libre de l'espace local. Il existait à l'époque « une espèce de libre administration informelle, une tradition communautaire, spontanée et non point décrétée, qui, forcément, a dû servir de noyau de base à l'ensemble des réformes ultérieures (4) ».

L'avènement de l'indépendance a permis l'adoption d'une série de réformes au niveau de l'architecture territoriale du pays. C'est ainsi qu'on a assisté à une production législative spécifique et soutenue avec comme objectif le lancement du projet communal.

Le cadre juridique de cette nouvelle organisation communale a été défini par trois textes fondamentaux : le dahir du 1^{er} septembre 1959 qui a encadré l'élection des conseillers communaux (5) tenue en 1960 (6), le dahir du 2 décembre 1959 portant division administrative du Royaume (7) qui a créé les communes pour la première fois sur une base territoriale généralisée et le dahir du 23 juin 1960 qui a défini l'organisation et le fonctionnement de cette collectivité locale (8).

(3) Institué en vertu du traité du 30 mars 1912.

(4) M.A. Benabdallah, « Propos sur la décentralisation territoriale au Maroc », *Mélanges offerts au professeur Jacques Moreau*, Ed. Economica, Paris, 2003, article publié et consulté sur le site de l'auteur <http://aminebenabdallah.hautetfort.com/> p. 4. Sur le plan local, les collectivités communales fonctionnant selon des règles tribales, étaient organisées sous forme de jemâa, assemblée oligarchique composée de chefs de famille et de notables selon un système de cooptation, dotée d'un « amghar » désigné chargé de l'exécution de ses décisions sans être soumise au contrôle du gouvernement à l'exception des affaires fiscales et militaires. V. à ce sujet F. Bremard, *l'Organisation régionale au Maroc*, L.G.D.J., Paris, 1949, p. 309. H. Benbachir Hassani, « Régionalisation et décentralisation au Maroc », Thèse, Paris V, 1993, p. 27 et suiv. A. De Laubadère, « Les réformes des pouvoirs publics au Maroc », *Revue juridique et politique de l'Union française*, 1948, p. 148. Références citées par M.A. Benabdallah, *op. cit.*, p. 5.

(5) Dahir n° 1-59-161 du 27 safar 1379 (1^{er} septembre 1959), relatif à l'élection des conseillers communaux, *B.O.* n° 2445 du 4 septembre 1959, p. 1477.

(6) Les premières élections communales générales de l'histoire du Maroc indépendant ont eu lieu le 29 mai 1960. Elles dotèrent le pays de quelques 10 000 conseillers communaux, qui formèrent la première génération de magistrats locaux, qui eut à officier à la tête des quelques 800 communes, créées en 1959 et régies par la première charte communale du 23 Juin 1960. Cf. M. Brahimi., « La décentralisation marocaine : évaluation d'une formation en plusieurs actes » in *REMALD*, n° 12, juillet-septembre 1995, p. 19.

(7) Dahir n° 1-59-35 du 1^{er} jourmada II (2 décembre 1959), relatif à la division administrative du Royaume, *B.O.* n° 2458 du 4/12/1959, p. 2040.

(8) Dahir n° 1-59-315 du 28 hija 1379 (23 juin 1960) relatif à l'organisation communale, *B.O.* n° 2487 du 24/6/1960, p. 1230. Pour en savoir plus sur la source d'inspiration de cette loi et ses motivations, v. M. Brahimi., « La décentralisation marocaine : évaluation d'une formation en plusieurs actes », *op. cit.*, p. 19.

Sur le plan constitutionnel, seules les communes et les provinces et préfectures ont été érigées par le constituant de 1962 en collectivités locales(9). Et ce n'est qu'en 1963 que l'on a assisté à l'adoption du premier dahir régissant les provinces et les préfectures (10) dont l'exécutif est l'autorité locale (11).

La main mise de l'Etat ne se limitait pas à l'échelon provincial et préfectoral, elle était aussi prégnante sur le plan communal. A une époque où la décentralisation était encore à ses débuts, le dahir du 23 juin 1960, tout en faisant place à la notion d'autonomie communale, l'a encadrée par d'importantes limites: une tutelle assez contraignante et une place prépondérante réservée à l'agent d'autorité face au président du conseil communal. Il s'agissait surtout, à cette époque, de familiariser les populations avec l'institution communale, et donc de décentraliser sans porter atteinte au pouvoir de l'Etat (12).

En 1971, le législateur a créé 7 régions économiques (13) n'ayant pas le statut de collectivités locales mais de simples circonscriptions administratives dépourvues de la personnalité juridique, destinées à être un cadre d'études et d'exécution du plan de développement économique et social, et de conception de la politique d'aménagement du territoire.

En 1976 on assistera à l'adoption de la première charte communale (14) qui a consacré le nouveau rôle du président du conseil communal en tant qu'organe exécutif de la commune doté de pouvoirs élargis en matière de police administrative.

Avec la Constitution de 1992, la région est promue au rang constitutionnel de collectivité locale dont l'organisation et les attributions sont fixées par une loi spécifique (15) mais sans que la fonction exécutive de la région soit accordée au président du conseil régional.

(9) La Constitution de 1962 prévoit dans son article 93 que: «Les collectivités locales sont les préfectures, les provinces et les communes. Elles sont créées par la loi» et dans son article 94 que ces collectivités «élisent des assemblées chargées de gérer démocratiquement leurs affaires dans des conditions déterminées par la loi». Article 94 de la Constitution de 1962 (Dahir du 17 rejb 1382 (14 décembre 1962) de promulgation de la Constitution, *B.O.* n° 2616 bis du 19 décembre 1962, p. 1773).

(10) Dahir du 12 septembre 1963 relatif à l'organisation des préfectures, des provinces et de leurs assemblées, *B.O.* 1963, p. 1469.

(11) L'article 95 de la Constitution de 1962 prévoit que «les gouverneurs exécutent les décisions des assemblées préfectorales et provinciales...».

(12) A. Harsi et M. El Yaâgoubi., «Cadre conceptuel, législatif et réglementaire des processus de décentralisation au Maroc», contribution au rapport RDH 50, 50 ans de développement humain et perspectives 2025, cinquantième de l'indépendance du Maroc, 2005, p. 181.

(13) Dahir n° 1-71-77 du 22 rebia II 1391 (16 juin 1971) portant création des régions, *B.O.* n° 3060 du 23/06/1971, p. 685.

(14) Dahir portant loi n° 1-76-583 du 5 chaoual 1396 (30 septembre 1976) relatif à l'organisation communale, *B.O.* n° 3335 bis du 1^{er} octobre 1976, p. 1051.

(15) Dahir n° 1-97-84 du 23 kaada 1417 (2 avril 1997) portant promulgation de la loi n° 47-96 relative à l'organisation de la région, *B.O.* n° 4470 du 3 avril 1997, p. 292.

En 2002, le législateur opère une nouvelle réforme à travers deux nouvelles lois. L'une relative aux collectivités provinciales et préfectorales (16) sans dessaisir le gouverneur de la qualité d'autorité exécutive des délibérations des conseils élus. L'autre régissant les communes (17) avant d'être à nouveau modifiée et complétée en 2009 (18).

Depuis 2011, les collectivités territoriales profitent d'un nouveau statut à valeur constitutionnelle. Les dispositions constitutionnelles (19) consacrent en effet les nouveaux fondements de la décentralisation territoriale au Maroc.

Si cette dernière représente classiquement le système administratif qui confie aux collectivités le pouvoir de gérer leurs propres affaires à travers des représentants élus, et ce, sous la tutelle du pouvoir central, on assiste toutefois à **l'émergence d'une nouvelle articulation des pouvoirs entre l'Etat et les collectivités territoriales par la consécration des principes de la libre administration et de la subsidiarité**. Au niveau des rapports entre ces mêmes collectivités, une nouvelle approche a été privilégiée **à travers la promotion des principes de solidarité, de coopération et d'absence de tutelle réciproque**.

En 2015, les nouvelles dispositions constitutionnelles ont trouvé une traduction législative et réglementaire **à travers les lois organiques relatives aux régions, aux provinces et préfectures et aux communes (20) et à travers le décret relatif au découpage régional ayant formalisé le passage à 12 régions (21)**.

Comment s'analysent donc les évolutions récentes des collectivités territoriales sur le plan juridique et institutionnel ? Pour répondre à cette question, nous serons amenés à étudier la consistance du repositionnement constitutionnel des collectivités territoriales

(16) Dahir n° 1-02-269 du 25 rejev 1423 (3 octobre 2002) portant promulgation de la loi n° 79-00 relative à l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales, *B.O.* n° 5058 du 21/11/2002, p. 1370.

(17) Dahir n° 1-02-297 du 25 rejev 1423 (3 octobre 2002) portant promulgation de la loi n° 78-00 portant charte communale, *B.O.* n° 5058 du 16 ramadan 1423 (21 novembre 2002), p. 1351 et le dahir n° 1-03-82 du 20 moharrem 1424 (24 mars 2003) portant promulgation de la loi n° 01-03 modifiant la loi n° 78-00 portant charte communale, *B.O.* n° 5096 du 30 moharrem 1424 (3/04/2003), p. 244. La nouvelle charte communale a élargi les attributions des conseils communaux, établi un statut de l'élu (droits, obligations) et institué un statut spécial pour les grandes agglomérations urbaines (régime des conseils d'arrondissement).

(18) Dahir n° 1-08-153 du 22 safar 1430 (18 février 2009) portant promulgation de la loi n° 17-08 modifiant et complétant la loi n° 78-00 portant charte communale, telle que modifiée et complétée, *B.O.* n° 5714 du 7 rabii I 1430 (5 mars 2009), p. 331. Les innovations apportées par cette loi au texte de 2002 ont concerné notamment la mise en place de mécanismes de coopération et de sociétés de développement local.

(19) Titre IX de la Constitution de 2011 intitulé « régions et autres collectivités territoriales ».

(20) Dahir n° 1.15.83 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n° 14.111 relative aux régions, *B.O.* n° 6380 du 6 chaoual 1436 (23 juillet 2015) en arabe, p. 6585. Dahir n° 1.15.84 du 6 chaoual 1436 (23 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n° 14.112 relative aux préfectures et provinces, *B.O.* n° 6380 du 6 chaoual 1436 (23 juillet 2015), p. 6625. Dahir n° 1.15.85 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n° 14.113 relative aux communes, *B.O.* n° 6380 du 6 chaoual 1436 (23 juillet 2015) en arabe, p. 6660.

(21) Décret n° 2.15.10 du 1^{er} jourmada I 1436 (20 février 2015) fixant le nombre des régions, leurs noms, leurs chefs lieux et les préfectures et provinces les composant, *B.O.* n° 6340 du 5 mars 2015, p. 1008.

tant au niveau des fondements démocratiques de la décentralisation territoriale (I) que des nouveaux principes structurant sa configuration (II).

I. Les fondements démocratiques de la décentralisation territoriale

L'élargissement du suffrage universel direct aux régions, le renforcement de la représentativité des femmes au sein des conseils élus et la constitutionnalisation de l'obligation de mettre en place des mécanismes participatifs constituent de nouveaux fondements démocratiques de la décentralisation territoriale.

Un renforcement de la légitimité démocratique

La nouvelle Constitution précise dans son article 2 que le choix des représentants au sein des institutions élues doit se faire par voie de suffrages libres, sincères et réguliers. Les collectivités territoriales deviennent ainsi des lieux d'expression des autonomies locales et d'exercice de la pratique démocratique à travers des élites locales issues des urnes et défendant les intérêts territoriaux.

Le texte constitutionnel adopte dans son article 135 la nouvelle règle de l'origine démocratique des élus locaux : « les Conseils des régions et des communes sont élus au suffrage universel direct » conférant ainsi pour la première fois à ces institutions régionales une nouvelle légitimité démocratique.

Ce système d'élection démocratique concrétisé lors des dernières élections régionales du 4 septembre 2015 a permis de raviver le débat politique sur la régionalisation, d'animer la compétition politique au niveau régional et d'étendre numériquement la représentativité des collectivités régionales au sein de la deuxième chambre du Parlement.

L'élection des conseils régionaux au suffrage universel direct semble apporter une réponse à l'intérêt des citoyens (candidats et électeurs) porté aux affaires de la région. De même, le transfert de la fonction exécutive au profit des présidents des conseils régionaux renforce la légitimité démocratique des instances régionales à l'instar des entités communales et ce, en les dotant d'exécutif élu.

Certes, le constituant a exclu les entités provinciales et préfectorales de ce mode d'élection ouvrant ainsi la voie à un débat sur l'effectivité du principe de gestion démocratique consacré par l'article 135 et applicable en principe à tous les échelons territoriaux. Toutefois, il semble que les particularités institutionnelles des provinces et préfectures ne s'accommodent pas encore à un tel choix démocratique étant donné le caractère balbutiant de la décentralisation provinciale et préfectorale marquée par l'existence au sein de ce même échelon territorial d'un régime dual déconcentré et décentralisé.

La représentation des collectivités territoriales au sein de la deuxième chambre du Parlement constitue un autre gage de légitimité démocratique.

Selon l'article 63 de la Constitution, les collectivités territoriales procèdent à l'élection de leurs représentants au sein de la chambre des conseillers. Les représentants des régions constituent le 1/5 de la deuxième chambre tandis que les représentants des communes, préfectures et provinces constituent les 2/5 de ses membres. En effet, on a assisté à la fixation du nombre à élire au sein de la chambre des conseillers à 120 (22) membres dont 72 membres représentant les collectivités territoriales (dont 24 membres élus au niveau régional et 48 membres au niveau local) (23).

Mais au-delà de la représentation, c'est l'enjeu de participation des collectivités territoriales à la gestion des affaires d'intérêt national qui est mis en avant. L'article 137 de la Constitution affirme que « les régions et les autres collectivités territoriales participent à la mise en œuvre de la politique générale de l'Etat et à l'élaboration des politiques territoriales à travers leurs représentants à la Chambre des Conseillers ».

Cette participation est rendue opérationnelle par l'obligation faite au gouvernement de soumettre les projets de lois relatifs aux collectivités territoriales, au développement régional et aux affaires sociales en priorité à l'examen de la chambre des conseillers (24).

L'existence d'un tel mécanisme institutionnel est de nature à favoriser une synthèse entre la participation des pouvoirs décentralisés au processus de prise de décision au niveau national et la soumission des problématiques régionales et locales aux cénacles décisionnels de l'institution parlementaire.

Un renforcement de la représentativité féminine et des mécanismes participatifs

Les fondements démocratiques de la décentralisation territoriale concernent également la consécration de l'approche genre au niveau de la représentation politique des femmes au sein des instances territoriales.

Tout en incombant à l'Etat la responsabilité de la parité, la Constitution dans son article 30 renvoie au législateur le soin de prévoir « des dispositions de nature à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux fonctions électives ».

Parmi ces dispositions, on note les modifications apportées au cadre organisationnel du fonds de soutien pour la promotion de la représentativité des femmes créée en 2009 et destiné au renforcement des capacités des femmes à l'occasion des élections locales et législatives.

Cette réforme a visé la réalisation d'une plus grande efficacité d'action, la simplification des procédures, la rationalisation, la transparence du financement public et la facilitation d'accès des porteurs de projets audit financement selon des critères déterminés.

Dans le même cadre, on a assisté au maintien par le système électoral de 2011 du mécanisme législatif relatif à la création d'une circonscription électorale supplémentaire

(22) Il est à souligner que le nombre des membres de la chambre des conseillers était fixé depuis 1996 à 270.

(23) Les autres catégories de membres sont les suivantes: 20 membres représentant les chambres professionnelles, 8 membres représentant les organisations professionnelles les plus représentatives et 20 membres représentant les salariés.

(24) Article 78 de la Constitution de 2011.

dédiée aux femmes au niveau de chaque commune ou arrondissement communal et qui avait permis l'élection de 3465 femmes lors des élections communales de 2009.

D'autres dispositions législatives (25) avaient permis aux femmes d'augmenter les chances de leur élection au sein des conseils des collectivités territoriales avant qu'une nouvelle loi organique formalise l'affectation d'un tiers des sièges au moins aux femmes dans chaque circonscription électorale. A cet égard, force est de constater que les dernières élections régionales et communales ont révélé une augmentation significative de la représentativité des femmes dans les instances élues, ces dernières ont obtenu 6 673 sièges soit environ le double du nombre enregistré lors des élections communales de 2009.

Une autre dimension de nature à renforcer la légitimité des collectivités territoriales est celle de la participation des citoyens à la gestion des institutions territoriales en tant que «cadres adaptés à la participation citoyenne eu égard à leurs proximités et à leurs ancrages dans les traditions (26)».

Cette question fondamentale est consacrée par la Constitution prévoyant dans son article 136 que l'organisation régionale et territoriale assure la participation des populations concernées à la gestion de leurs affaires et leur contribution au développement humain intégré et durable.

L'implication citoyenne et associative dans l'élaboration et le suivi des programmes de développement devrait être favorisée par les collectivités territoriales. Ces dernières ont désormais l'obligation, à travers leurs conseils représentatifs, de mettre en place des mécanismes participatifs de dialogue et de concertation (27).

Les populations auront ainsi la possibilité d'imposer le traitement d'une question qui relève de leur quotidien moyennant le droit de pétition qui peut être exercé par les citoyens afin de demander aux conseils des collectivités territoriales concernées d'inscrire à leur ordre du jour une question particulière qui relève de leur compétence (28).

(25) «Le ressort territorial de la préfecture, de la province ou de la préfecture d'arrondissements constitue la base du découpage électoral de la région. Il est créé, au niveau de chaque préfecture, province ou préfecture d'arrondissements deux circonscriptions électorales dont le ressort territorial de chacune d'elles englobe le ressort territorial de la préfecture de la province ou de la préfecture d'arrondissements concernée. **L'une des deux circonscriptions électorales est réservée aux femmes sans pour autant qu'elles soient privées de leur droit de candidature dans l'autre circonscription électorale.**» article 76 du 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, *B.O.* n° 6066 du 29 chaaban 1433 (19/7/2012), p. 2426.

(26) T. Zair, «Citoyenneté et démocratie participative au Maroc, les conditions de la construction d'un modèle», présentation lors du colloque Processus constitutionnels et processus démocratiques, les expériences et les perspectives, organisé par la Commission de Venise, le Conseil Constitutionnel du Royaume du Maroc, l'Association internationale de droit constitutionnel et l'Association marocaine de droit constitutionnel en collaboration avec la Fondation Hans Seidel, Marrakech 29-30 mars 2012.

(27) Article 139 de la Constitution de 2011.

(28) T. Zair, «Citoyenneté et démocratie participative au Maroc, les conditions de la construction d'un modèle», *op. cit.*

II. Les nouveaux principes de la décentralisation territoriale

Les rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales sont appelés à évoluer selon de nouvelles règles. Ces dernières sont désormais soumises aux principes constitutionnels de libre administration des collectivités territoriales, de coopération et de solidarité, de subsidiarité et de concordance entre les ressources et les compétences. Il s'agit également du remplacement de la tutelle par le contrôle administratif et de la constitutionnalisation du pouvoir réglementaire local.

Une consécration d'une autonomie «relative» et d'une complémentarité territoriale

Ne pouvant satisfaire depuis Rabat et en chaque point du territoire tous les besoins des citoyens, l'Etat a procédé au transfert progressif de compétences aux collectivités territoriales.

C'est ainsi que le choix de la décentralisation territoriale revêt un caractère à la fois politique et gestionnaire qui permet à ces entités décentralisées de suppléer à l'action de l'Etat et de jouer pleinement le rôle d'acteurs de développement.

Les vertus démocratiques de la décentralisation renvoient essentiellement à la reconnaissance et à l'exercice de l'autonomie locale. C'est ainsi que l'article 136 de la Constitution prévoit que «L'organisation régionale et territoriale repose sur les principes de libre administration, de coopération, de solidarité».

Cette reconnaissance constitutionnelle fait acquérir au principe de libre administration des collectivités territoriales «une identité constitutionnelle qui lui permet d'accéder au rang de la réalité juridique positive (29)».

Mais cette valeur constitutionnelle n'occulte pas la complexité liée à la définition de ce principe, à sa portée et à ses éventuelles limites. La libre administration suppose l'existence d'une liberté décisionnelle et exécutive au niveau de la gestion des affaires territoriales. L'enjeu majeur étant la protection de l'autonomie des collectivités territoriales contre toute ingérence provenant de l'Etat. Cette autonomie implique également une autonomie réciproque de ces mêmes collectivités les unes à l'égard des autres dans le sens où aucun dispositif de tutelle n'existe entre elles.

La libre administration semble donc offrir à ces entités territoriales un élan de liberté que seul le juge peut restreindre. Mais, étant donné la jeunesse de cette expérience, la précision des contours de cette liberté fait défaut et la traduction opérationnelle de ce principe constitutionnel trouve ses limites au niveau des conditions d'exercice de cette liberté.

Dans un pays où «les déséquilibres spatiaux se traduisent par une concentration des hommes et des activités économiques dans des régions précises (30)», la nouvelle

(29) T. Zair, «Le principe de libre administration des collectivités territoriales», in *la Régionalisation avancée : fondements et principes constitutionnels*, REMALD, coll. "Thèmes actuels", n° 93, première édition, 2015, p. 123.

(30) T. Zair, «La reconnaissance constitutionnelle du principe de solidarité entre les collectivités territoriales», in *la Régionalisation avancée, op. cit.*, p. 169.

Constitution a prévu deux principes complémentaires : la solidarité et la coopération entre les différents échelons territoriaux.

L'adoption de ces principes traduit la volonté du constituant de mettre en place un cadre approprié pour l'exercice des compétences territoriales et l'atténuation des déséquilibres en cours dans une perspective de complémentarité et de développement des solidarités. Entendue dans ce sens, « la question des solidarités ne traduit pas un choix mais devient une nécessité pour la réussite de la décentralisation (31) ».

Le principe de la solidarité suppose l'existence d'une complémentarité entre les collectivités territoriales de même statut au moyen de mécanismes assurant une péréquation et un équilibre économique et social en cas de disparités. Il implique également la non discrimination et l'absence de privilèges et de traitement différencié au niveau organisationnel et fonctionnel.

La mise en place de deux fonds dédiés s'inscrit dans cette optique. D'une part, la création, pour une période déterminée, au profit des régions, d'un Fonds de mise à niveau sociale visant la résorption des déficits en matière de développement humain, d'infrastructures et d'équipements, et d'autre part, la création d'un Fonds de solidarité interrégionale alimenté des recettes des institutions régionales et visant une répartition équitable des ressources, en vue de réduire les disparités d'ordre géographiques et démographiques entre les régions.

Le principe de solidarité est intimement lié au principe de coopération qui, lui, se matérialise par des structures portant les projets à réaliser par les collectivités territoriales selon une logique de mutualisation des moyens.

En effet, dans un contexte d'augmentation des besoins sociaux et d'interdépendance des intérêts territoriaux, le principe de coopération entre les collectivités territoriales, n'est pas à exclure des conditions d'exercice du principe de solidarité. Les deux principes sont complémentaires et semblent viser un même objectif, celui du développement territorial.

L'article 143 de la Constitution affirme que « lorsque le concours de plusieurs collectivités territoriales est nécessaire à la réalisation d'un projet, les collectivités concernées conviennent des modalités de leur coopération ». Pour ce faire, les lois organiques relatives aux collectivités territoriales ont confirmé l'importance des outils de coopération institutionnelle ou conventionnelle tels les groupements de collectivités territoriales, les sociétés de développement local et les conventions de partenariat.

Une répartition novatrice des compétences

Si le mode de répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales est désormais traduit sur le plan législatif puisque les lois organiques ont procédé à la classification desdites compétences selon leur nature et l'emprise des collectivités

(31) *Ibid.*

territoriales (propres, communes et transférables), il n'en reste pas moins que c'est sur le plan du transfert, de l'effectivité de l'exercice de ces compétences que le débat sera porté.

Il reste en effet à préciser les modalités concrètes de cet exercice. Le principe de subsidiarité consacré par la Constitution (32) et repris par la loi organique s'inscrit dans ce sens. En vertu de ce principe, chaque collectivité territoriale disposera des compétences qu'elle est la plus à même d'assumer au mieux, en fonction de la nature desdites compétences et de son efficacité attendue.

L'interprétation du principe de subsidiarité dégagée par le Conseil Constitutionnel français confirme cette orientation puisqu'en vertu de ce principe, une compétence particulière ne peut être accordée à l'Etat que s'il est manifeste, eu égard à ses caractéristiques et aux intérêts concernés, qu'elle pouvait être mieux exercée par une collectivité territoriale (Cf. Cons. const., 7 juill. 2005, n° 2005-516 DC) (33). Le rôle de la Cour constitutionnelle s'avère alors déterminant pour clarifier les nouvelles relations entre les représentants de l'Etat et l'exécutif décentralisé.

En effet, le principe de subsidiarité est de nature à résoudre la problématique de répartition des compétences s'il est interprété à la faveur des collectivités territoriales et s'il est assorti de mécanismes d'accompagnement.

A ce titre, la question du transfert des compétences inhérente au principe de subsidiarité implique nécessairement un transfert de ressources. L'article 141 de la Constitution a tranché cette question en énonçant que : « 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 régions et les autres collectivités territoriales doit s'accompagner d'un transfert des ressources correspondantes. »

Cette règle de concordance entre compétences transférées et ressources accordées est fondamentale pour favoriser l'autonomie des collectivités territoriales à l'encontre de toute ingérence des pouvoirs centraux dans les affaires locales.

Par ailleurs, l'article 145 de la Constitution fixe dans son alinéa 1^{er} les attributions des walis des régions et des gouverneurs de provinces et préfectures en matière de contrôle administratif et il permet dans son alinéa 2 à ces mêmes représentants de l'Etat d'assister « les présidents des collectivités territoriales et notamment les présidents des Conseils régionaux dans la mise en œuvre des plans et des programmes de développement ».

A priori, ces dispositions sont à inscrire dans le cadre de la collaboration des pouvoirs déconcentrés et décentralisés. Mais le risque d'une interprétation « dominatrice » et attentatoire à la libre administration n'est pas à écarter.

(32) L'article 140 alinéa 1 de la Constitution de 2011 dispose que : « Sur la base du principe de subsidiarité, les collectivités territoriales ont des compétences propres, des compétences partagées avec l'Etat et celles qui leur sont transférables par ce dernier... ».

(33) Cité par T. Zair, « Citoyenneté et démocratie participative au Maroc, les conditions de la construction d'un modèle », *op. cit.*, p. 6.

Cette méfiance est d'autant plus légitime que les dispositions législatives semblent confirmer la relativité du principe de libre administration faisant de la collectivité territoriale un lieu de déploiement de la décentralisation territoriale à travers des organes décisionnels propres mais appelés à cohabiter avec les représentants de l'Etat. En effet, cette décentralisation territoriale risque encore d'évoluer sans jamais «se soustraire à l'ordre juridique étatique, ce qui rend nécessaire un contrôle administratif par le pouvoir central, et auquel elle doit demeurer subordonnée dans le souci de préserver l'unité nationale et d'éviter le dispersement de l'action de l'Etat(34)».

Devant une telle limite, l'existence d'un pouvoir réglementaire local à valeur constitutionnelle est de nature à renforcer les pouvoirs des exécutifs décentralisés et constituera un contre poids au contrôle administratif. L'article 140 (2^e alinéa) de la Constitution accorde en effet aux collectivités territoriales, dans leurs domaines de compétence respectifs et dans leur ressort territorial «un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs attributions».

Mais en réalité, cette constitutionnalisation n'a fait que consacrer un pouvoir déjà existant dans la mesure où «les chartes de la décentralisation reconnaissent aux conseils et assemblées des communes, provinces ou préfectures et régions le droit de «gérer» ou «régler» par leurs délibérations les affaires locales, ce qui impliquent nécessairement l'exercice du pouvoir réglementaire (35)».

L'autonomie des collectivités territoriales implique la suppression de toute forme de dépendance de ces entités vis-à-vis de l'Etat central. L'exercice effectif des compétences au demeurant élargies dont elles sont dépositaires ne s'accommode plus avec un régime contraignant de subordination et de contrôle systématique. Le remplacement de la tutelle par le contrôle administratif et la constitutionnalisation du pouvoir réglementaire local s'inscrivent dans le cadre des mesures significatives relatives au renforcement de la décentralisation. De plus, cette autonomie s'exerce également à travers les mécanismes de transfert des ressources et de contractualisation. En effet, un projet de décret relatif à la détermination des critères de distribution des contributions du budget général de l'Etat entre les régions rappelle la nécessité du rôle important à jouer par les régions dans le domaine du développement régional, la réalisation de la solidarité entre ces collectivités territoriales et la correction des disparités existantes entre elles. Il est prévu l'établissement desdites modalités en vertu des lois de finances à raison de 50 % à affecter d'une manière égale entre les régions tandis qu'une partie équivalente à 37,5 % sera distribuée selon le nombre des habitants de chaque région et les 12,5 % seront distribués selon le critère de la superficie.

(34) J. Moreau, *Administration régionale, départementale et municipale*, Mémento Dalloz, 1992, p. 2. Cité par M.A. Benabdallah, «Propos sur la décentralisation territoriale au Maroc», *op. cit.*, p. 3.

(35) B. Bouazzaoui, «Le pouvoir réglementaire dans les constitutions marocaines», in *Régionalisation avancée*, *op. cit.*, p. 166. V. également article du même auteur, «Le pouvoir réglementaire local», in *REMALD* n° 101, 2011 (en arabe).

Aussi, on a assisté à l'annonce officielle de la stratégie de mise en œuvre du nouveau modèle de développement des provinces du Sud du Royaume. Ce dernier étant solennellement présenté en tant que mécanisme de mise en œuvre et d'accélération de la régionalisation avancée et devant reposer sur la valorisation des ressources naturelles locales et l'investissement de leurs revenus au profit des populations de la région. Outre le rôle efficace de l'Etat, ce modèle ouvre de larges perspectives au secteur privé, à travers la mise en place d'un cadre incitatif pour l'investissement et repose également sur l'implication du citoyen dans les programmes de développement local, ainsi que sur une approche contractuelle entre la région, l'Etat et les différents acteurs concernés (36).

L'expérience marocaine de la décentralisation territoriale nous renseigne sur des spécificités d'ordre historique, institutionnel, juridique, administratif et autres faisant osciller les rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales entre domination et collaboration. Mais si l'on est encore loin d'une véritable libre administration où les libertés locales s'exercent sans restriction, les perspectives d'un partenariat gagnant gagnant entre ces acteurs sont ouvertes.

L'adoption de réformes normatives et institutionnelles et la programmation de projets ambitieux soit à effet structurant soit de proximité augurent d'un rééquilibrage salubre des rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales à même de préserver leurs spécificités respectives et de les placer dans une position de solidarité agissante.

Références bibliographiques

- M.A. Benabdallah, «Propos sur la décentralisation territoriale au Maroc», *Mélanges offerts au professeur Jacques Moreau*, Ed. Economica, Paris, 2003, article publié et consulté sur le site de l'auteur <http://aminebenabdallah.hautetfort.com/>
- H. Benbachir Hassani, «Régionalisation et décentralisation au Maroc», Thèse, Paris V, 1993.
- B. Bouazzaoui, «Le pouvoir réglementaire dans les constitutions marocaines», in *Régionalisation avancée: fondements et principes constitutionnels*, REMALD, coll. "Thèmes actuels", n° 93, première édition.
- B. Bouazzaoui, «Le pouvoir réglementaire local», in REMALD n° 101, 2011 (en arabe).
- M. Brahimi., «La décentralisation marocaine: évaluation d'une formation en plusieurs actes», in REMALD, n° 12, juillet-septembre 1995.
- F. Bremard, *l'Organisation régionale au Maroc*, L.G.D.J., Paris, 1949.
- De Laubadère, «Les réformes des pouvoirs publics au Maroc», *Revue juridique et politique de l'Union française*, 1948.

(36) Texte du communiqué dont lecture a été donnée par le Porte-parole du Palais Royal, M. Abdelhak Lamrini suite au Conseil des ministres présidé par S.M. le Roi Mohammed VI, le 26 rabii II 1437 H, correspondant au 6 février 2016 à Laâyoune, Source: *le Matin* du 06 février 2016.

- A. Harsi et M. El Yaagoubi, «Cadre conceptuel, législatif et réglementaire des processus de décentralisation au Maroc», contribution au rapport contribution au rapport RDH 50, 50 ans de développement humain et perspectives 2025, cinquantenaire de l'indépendance du Maroc, 2005,
- J. Moreau, *Administration régionale, départementale et municipale*, Mémento Dalloz, 1992.
- T. Zair, «Citoyenneté et démocratie participative au Maroc, les conditions de la construction d'un modèle», présentation lors du colloque «Processus constitutionnels et processus démocratiques, les expériences et les perspectives», organisé par la Commission de Venise, le Conseil constitutionnel du Royaume du Maroc, l'Association internationale de droit constitutionnel et l'Association marocaine de droit constitutionnel en collaboration avec la Fondation Hans Seidel, Marrakech, 29-30 mars 2012.
- T. Zair, «Le principe de libre administration des collectivités territoriales», in *la Régionalisation avancée : fondements et principes constitutionnels*, REMALD, coll. "Thèmes actuels", n° 93, première édition, 2015.
- T. Zair, «La reconnaissance constitutionnelle du principe de solidarité entre les collectivités territoriales», in *la Régionalisation avancée : fondements et principes constitutionnels*, REMALD, coll. "Thèmes actuels", n° 93, première édition.
- Dahir n° 1-59-161 du 27 safar 1379 (1^{er} septembre 1959) relatif à l'élection des conseillers communaux, *B.O.* n° 2445 du 4 septembre 1959, p. 1477.
- Dahir n° 1-59-35 du 1^{er} jourmada II (2 décembre 1959) relatif à la division administrative du Royaume, *B.O.* n° 2458 du 4/12/1959, p. 2040.
- Dahir n° 1-59-315 du 28 hija 1379 (23 juin 1960) relatif à l'organisation communale, *B.O.* n° 2487 du 24/6/1960, p. 1230.
- Dahir du 17 regeb 1382 (14 décembre 1962) de promulgation de la Constitution, *B.O.* n° 2616 bis du 19 décembre x, p. 1773.
- Dahir du 12 septembre 1963 relatif à l'organisation des préfectures, des provinces et de leurs assemblées, *B.O.* 1963, p. 1469.
- Dahir n° 1-71-77 du 22 rebia II 1391 (16 juin 1971) portant création des régions, *B.O.* n° 3060 du 23/06/1971, p. 685.
- Dahir portant loi n° 1-76-583 du 5 chaoual 1396 (30 septembre 1976) relatif à l'organisation communale, *B.O.* n° 3335 bis du 1^{er} octobre 1976, p. 1051.
- Dahir n° 1-97-84 du 23 kaada 1417 (2 avril 1997) portant promulgation de la loi n° 47-96 relative à l'organisation de la région, *B.O.* n° 4470 du 3 avril 1997, p. 292.
- Dahir n° 1-02-269 du 25 regeb 1423 (3 octobre 2002) portant promulgation de la loi n° 79-00 relative à l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales, *B.O.* n° 5058 du 21/11/2002, p. 1370.

- Dahir n° 1-02-297 du 25 rejeb 1423 (3 octobre 2002) portant promulgation de la loi n° 78-00 portant charte communale, *B.O.* n° 5058 du 16 ramadan 1423 (21 novembre 2002), p. 1351.
- Dahir n° 1-03-82 du 20 moharrem 1424 (24 mars 2003) portant promulgation de la loi n° 01-03 modifiant la loi n° 78-00 portant charte communale, *B.O.* n° 5096 du 30 moharrem 1424 (3/4/2003), p. 244.
- Dahir n° 1-08-153 du 22 safar 1430 (18 février 2009) portant promulgation de la loi n° 17-08 modifiant et complétant la loi n° 78-00 portant charte communale, telle que modifiée et complétée, *B.O.* n° 5714 du 7 rabii I 1430 (5 mars 2009), p. 331.
- Dahir n° 1-11-91 du 27 chaabane 1432 (29 juillet 2011) portant promulgation du texte de la Constitution, *B.O.* n° 5964 bis du 28 chaabane 1432 (30 juillet 2011), p. 1902.
- Dahir n° 1.15.83 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n° 14.111 relative aux régions, *B.O.* n° 6380 du 6 chaoual 1436 (23 juillet 2015) p. 6585, en arabe.
- 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, *B.O.* n° 6066 du 29 chaabane 1433 (19/7/2012), p. 2426.
- Dahir n° 1.15.84 du 6 chaoual 1436 (23 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n° 14.112 relative aux préfectures et provinces, *B.O.* n° 6380 du 6 chaoual 1436 (23 juillet 2015), p. 6625, en arabe.
- Dahir n° 1.15.85 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n° 14.113 relative aux communes, *B.O.* n° 6380 du 6 chaoual 1436 (23 juillet 2015) p. 6660, en arabe.
- Dahir n° 1.15.90 du 29 ramadan 1436 (16 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n° 34.15 modifiant et complétant la loi organique n° 59.11 relative à l'élection des membres des conseils des collectivités territoriales, *B.O.* n° 6410, p. 3858.
- Décret n° 2.15.10 du 1^{er} jourmada I 1436 (20 février 2015) fixant le nombre des régions, leurs noms, leurs chefs lieux et les préfectures et provinces les composant, *B.O.* n° 6340 du 5 mars 2015, p. 1008.