



## Le principe de libre administration comme manifestation de bonne gouvernance territoriale

Hassnae Alaoui Ismaili

Etudiante chercheuse en droit public à l'université sidi Mohammed ben Abdallah à Fès, Maroc

### Résumé :

Le principe de libre administration constitue l'un des manifestations les plus importantes de la gouvernance territoriale approuvé par la constitution de 2011 dans son article 136 et les lois organiques, en plus de cela il constitue un tournant dans la voie de décentralisation administrative, car il permet aux collectivités territoriales de gérer leurs affaires et définir leurs choix et leurs programmes de développement de manière indépendante, sans intervention des autorités centrales sauf dans les conditions et les limites prévue par la loi.

ملخص باللغة العربية:

يمثل التدبير الحر المنصوص عليه في الدستور إحدى أهم تجليات الحقامة النزائية التي اقرها دستور 2011 إضافة إلى كونه يشكل منعطفًا هامًا في مسار تعزيز اللامركزية الإدارية. عتباره يمكن الجماعات النزائية من تدبير شؤونها وتحديد وبلورة اختياراتها وبرامجها التنموية بكيفية مستقلة، ولا يسمح بتدخل ممثلي السلطة المركزية في أنشطتها ومهامها إلا في الحدود التي يتيحها القانون.



## **Abstract:**

The principle of free administration constitutes one of the most important manifestations of territorial governance approved by the 2011 constitution in its article 136 and the organic laws, in addition to that it constitutes a turning point in the path of administrative decentralization, because it allows local authorities to manage their affairs and define their choices and development programs independently, without the intervention of central authorities except under the conditions and within the limits provided for by law.



## Introduction

La nouvelle réforme accomplie en matière d'organisation administrative décentralisée traduit la volonté et l'engagement de l'Etat d'ancrer la reconnaissance dans le système administratif d'institution décentralisés dotées de la personnalité morale de droit public, de l'autonomie financière et fonctionnelle et d'une relative liberté pour gérer leurs affaires propres.<sup>1</sup>

Depuis l'entrée en vigueur des lois organiques relatives aux collectivités territoriales notamment la loi organique 111.14 relative aux régions, la loi organique 112.13 relative aux préfectures et provinces, et la loi organique 113.14 relative aux communes le système de gouvernance territoriale du pays a connu d'importance transformations.<sup>2</sup>

Les collectivités territoriales devenues des relais majeurs des politiques publiques, et des acteurs intournables de développement, leur situation les places au meilleur niveau opérationnel pour la réussite des actions publiques en faveur des territoires.<sup>3</sup>

Parmi les dispositions remarquable que comporte la constitution et les lois organiques est la consécration d'un certain nombre de principes fondamentaux encadrant les collectivités territoriales, il s'agit des principes directeurs de la libre administration et de la subsidiarité.

En consacrant ces principes, le constituant visait le renforcement du rôle des collectivités territoriales en matière de développement économique et social.<sup>4</sup>

S'agissant du principe de la libre administration des collectivités territoriales qui nous intéresse, il constitue une revendication chronique et une réponse au souhait des élus qui exprimaient lors des différents colloques et rencontres sur les



collectivités territoriales, un besoin de liberté pour gérer rapidement les affaires locales.

La notion de libre administration des collectivités territoriales d'actualité au Maroc mais son contenu existait auparavant par la désignation de « la gestion démocratique ». <sup>5</sup>

Après avoir réaffirmé que les collectivités territoriales au Maroc sont les régions, les préfectures, les provinces et les communes la constitution consacre pour la première fois le principe de libre administration dans ces termes : « L'organisation territoriale de royaume repose sur le principe de libre administration de coopération et de solidarité ». <sup>6</sup>

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 <sup>7</sup>.

Le législateur marocain est inspiré le principe de libre administration de son homologue français, par ailleurs la France a été consacré ce principe pour la première fois dans la constitution de 27 octobre 1946 dans son article 87. <sup>8</sup>

Ce dit principe a été réaffirmé par le texte constitutionnel de 4 octobre 1958 <sup>9</sup>, ce dernier a été modifié par l'art 72 de la révision constitutionnelle de 2003 stipule que « Dans les conditions prévues par la loi, les collectivités d'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétence » <sup>10</sup>.

Cependant sur le plan jurisprudentiel, la libre administration demeure un principe fondamental de l'organisation territoriale notamment après la reconnaissance de sa valeur constitutionnelle dans la décision de 23 mai 1979 par le conseil constitutionnel français <sup>11</sup>.



Ce principe de libre administration pose un débat très important s'il s'agit d'une liberté fondamentale ?

Dans ce cadre Le conseil d'Etat français répondait positivement a cette question, dans sa décision N°229247 du 18 janvier a considéré la libre administration comme une liberté fondamentale en 2001(commune de venelle).<sup>12</sup>

Le principe de libre administration ne dispose pas de contenu précis .il s'agit plutôt d'une illusion que d'une notion promotrice<sup>13</sup>. Son sens est défini par ses éléments constitutifs qui sont posés par la constitution et les lois organiques des collectivités territoriales<sup>14</sup>.

Alors quelle sont les conditions d'exercice du principe de libre administration des collectivités territoriales ? Et quelle sont les limites qui peuvent-ils influencer son application ?

Pour répondre à cette problématique fondamentale de notre étude sera basé sur les dispositions des trois lois organiques régissant les collectivités territoriales adopté en 2015 mettant en œuvre le principe de libre administration des collectivités territoriales.

Dans ce contexte nous allons traiter les conditions d'exercice le principe de libre administration (**Section I**) avant d'analyser ses limites qui peuvent être influencé son application (**Section II**).

## **Section I : Les conditions d'exercice le principe de libre administration**

Dans l'absence d'une définition constitutionnelle et législative de principe de libre administration comme le cas de France. <sup>15</sup>

Selon la jurisprudence du conseil constitutionnel français et les lois organiques relatives aux collectivités territoriales il existe une libre administration lorsque le législateur offre aux collectivités territoriales la libre volonté conférée afin d'exercer pleinement leur rôle et selon leurs convictions politiques en utilisant toutes les potentialités pour



délibérer et décider sur tous les sujets de préoccupation de leurs administrés.

Il s'agit d'une autonomie administrative aux collectivités territoriales (**paragraphe I**) et une autonomie financière pour l'exercice de leurs compétences (**Paragraphe II**) comme des conditions nécessaires de délibérer d'une manière démocratique.

## **Paragraphe I : L'autonomie administrative des collectivités territoriales**

Les collectivités territoriales personne morale de droit public, qui gère démocratiquement leurs affaires, disposent d'une autonomie administrative essentielle au fonctionnement de la libre administration.

L'autonomie administrative est fondamentale pour le fonctionnement autonome des collectivités territoriales<sup>16</sup>.

Les lois organiques affirment cette autonomie administrative notamment dans ces termes : la région une collectivité de droit public, dotée de la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière <sup>17</sup> cette formule est parfaitement identique dans l'article 2 de la loi organique relative aux communes et l'article 2 de la loi organique relatives aux préfectures et provinces.

La première condition tient à l'existence de conseils chargés de prendre en main les affaires de la collectivité territoriale en question.

En vertu de cette condition, le conseil d'une collectivité territoriale doit être issu par la voie de l'élection(1). Cette exigence de l'origine démocratique est formellement imposée par l'article 135 de la constitution.<sup>18</sup> Et la seconde condition est la liberté d'administration des collectivités territoriales (2) et jouissent d'un pouvoir réglementaire local pour l'exercice de leurs attributions (3).

### **1-Des conseils élus dotées des attributions propres**



Selon la jurisprudence de conseil constitutionnel français<sup>19</sup> la libre administration exige des conseils élus dotées des attributions effectifs (autonomie d'existence) comme condition positive de la délibération d'une manière démocratique elle nécessite la reconnaissance d'identités autonomes administrées par des organes plus ou moins libres par rapport au gouvernement<sup>20</sup>.

Le législateur ajoute dans l'article 9 de la loi organique relative aux régions «Les affaires de la région sont gérées par un conseil dont les membres sont élus au suffrage universel direct, conformément aux dispositions de la loi organique n°59-11 relative à l'élection des membres des conseils des collectivités territoriales<sup>21</sup>

S'agissant les compétences propres, il est indispensable que la collectivité territoriale dispose d'un certain nombre de compétences fixées par la loi qui ne peuvent exercer par une autre collectivité territoriale.

## **2 - la liberté d'administration des collectivités territoriales**

L'autonomie administrative exige aussi une liberté d'organisation interne pour prendre les mesures nécessaires au bon fonctionnement de l'administration placée sous leur autorité par le biais du règlement intérieur. Ce projet est préparé par le président de conseil délibérant qui le soumet au conseil pour l'examen et l'adoption<sup>22</sup>, ou par le pouvoir d'auto-organisation .Elles fixent les modalités d'organisation et le fonctionnement des services.

Elles ont notamment pour objet de déterminer et organiser : le nombre des commissions permanentes, leur dénomination et leur composition ; la durée des séances des conseils et les horaires des réunions, les modes de publicité des questions adressées par les membres des conseils aux présidents et les réponses qui leur sont données, la composition et le fonctionnement des commissions



d'enquête , les modalités de remise de copies des procès-verbaux des sessions aux membres du conseil<sup>23</sup>.

Comme l'a recommandé la commission consultative sur la régionalisation, les présidents des régions disposent désormais, au même titre que les ministres de la qualité d'ordonnateur de droit des recettes et des dépenses des budgets des régions. Cette avancée conséquente a permis aux présidents de recouvrer leur rôle incontestable dans l'exécution des délibérations des conseils régionaux, contrairement à l'ancienne réglementation qui conférer la qualité d'ordonnateur aux walis des régions, parallèlement à leur rôle de représentant de l'autorité de tutelle<sup>24</sup>.

### **3 la jouissance d'un pouvoir réglementaire locale**

Le pouvoir réglementaire locale constitue le corolaire naturel du principe de libre administration, traditionnellement définit comme « le pouvoir d'édicter des règles à portée générale et impersonnelle sous forme d'actes administratif unilatéraux.<sup>25</sup>

La constitution de 2011 à l'instar de celle de la France a reconnu explicitement aux collectivités territoriales le pouvoir réglementaire comme nécessité évidente pour l'exercice de leurs compétences. Notamment dans la révision constitutionnelle de la république française en 2003 dans son Article 72«Les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences».<sup>26</sup>

On outre l'Article 140 2<sup>ème</sup> alinéa de la constitution dispose clairement que toutes les collectivités territoriales disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs attributions ».

En application de ce principe les lois organiques les consacrant en terme de l'art 102 de la loi organique 111.14 relative aux régions qui dispose que «Le président de conseil de la région exerce , après





délibérations du conseil , le pouvoir réglementaire à travers des arrêtées publiés dans le bulletin officiel des collectivités territoriales»<sup>27</sup>.

D'ailleurs, reconnaître un pouvoir réglementaire local par les lois en vigueur pose des problématiques : ce pouvoir est initial ou subordonné ?

Pour répondre à cette problématique la jurisprudence du conseil constitutionnel français a pu tracer les contours et les limites de dit pouvoir. il ne s'agit, d'après lui, que d'un pouvoir d'adaptation des dispositions réglementaire nationales et non législatives. il considère le pouvoir réglementaire local n'est pas initial au sens où il n'existe pas en dehors du renvoi au pouvoir réglementaire national.<sup>28</sup>

Ce qui signifie que le pouvoir réglementaire local est plutôt résiduel qu'initial autrement dit que les collectivités territoriales ne disposent pas d'un pouvoir réglementaire autonome, au même rang que celui attribué au pouvoir central.<sup>29</sup>

Le législateur confère aux collectivités territoriales un certain pouvoir réglementaire dans l'application des lois et règlement .par conséquent il ne doit pas violer le pouvoir réglementaire d'exécution des lois que les articles 89 et 90 de la constitution attribut au chef de gouvernement.<sup>30</sup>

En effet ces collectivités n'aient pas le droit de légiférer, elles leurs appartient de déterminer les modalités d'application de la dite loi.<sup>31</sup>

Les collectivités territoriales disposent aussi d'une autonomie financière pour l'exercice de leurs compétences.

## **Paragraphe II l'autonomie financière des collectivités territoriales**

Le constituant a accordé l'autonomie financière des collectivités territoriales pour qu'elles puissent prendre en charge correctement les nombreuses compétences qu'il leur a attribuées, cette



autonomie est nécessaire à l'exercice effectif des compétences locales, elle un des aspects de la libre administration et un critère essentiel de la véritable décentralisation territoriale.<sup>32</sup>

La doctrine définit l'autonomie financière comme « le droit et la liberté accordées aux collectivités pour émettre des décisions et élaborer des programmes », pour Loïc PHILIP « il ne peut y avoir d'exercice d'attributions effectives sans un minimum d'autonomie financière celle-ci s'avère indissociable de la libre administration.<sup>33</sup>

La notion d'autonomie financière renvoie à deux indices : d'abord, l'existence d'un pouvoir de décision en matière financière pour agir sur les recettes et les dépenses d'une part, et d'autre part l'existence d'une quantité suffisante de ressources propres et d'un pouvoir fiscal pour éviter la subordination de la collectivité à l'Etat.<sup>34</sup>

La constitution affirme dans l'art 141 que «les collectivités territoriales disposent des ressources financière propres, des ressources affectées par l'Etat et des produits d'emprunts »,

Dans le même ordre les lois organiques disposent que les collectivités territoriales bénéficient des ressources financières propres(1), des ressources affectées par l'Etat (2) et du produit d'emprunts (3).<sup>35</sup>

## **1- Les ressources propres des collectivités territoriales**

Les ressources fiscales propres des collectivités territoriales sont instituées par la loi 47-06 relative à la fiscalité des collectivités locales promulguée en 2007 et les redevances par la loi N°39-09 relatives aux taxes et redevance due aux collectivités territoriales depuis le premier janvier 2008.<sup>36</sup>

Face à la croissance des besoins socio-économique et à la nécessité d'apporter de nouvelles réponses pour financer les nouveaux modèles et stratégies de développement territoriales le législateur a



dégagé de nouvelles ressources financières propres aux différentes collectivités<sup>37</sup>.

Ces ressources sont bien définies par les lois organiques des collectivités territoriales :

En application des dispositions de l'article 141 de la constitution l'Etat doit prévoir dans les lois de finances ; l'affectation des ressources financières permanentes et suffisantes aux régions, préfectures, provinces, et communes pour leur permettre d'exercer les compétences propres qui leur sont dévolues par les dispositions de la présente loi organique notamment :

Ces ressources sont bien définies par les lois organiques des collectivités territoriales :

En application des dispositions de l'article 141 de la constitution l'Etat doit prévoir dans les lois de finances ; l'affectation des ressources financières permanentes et suffisantes aux régions, préfectures, provinces, et communes pour leur permettre d'exercer les compétences propres qui leur sont dévolues par les dispositions de la présente loi organique.<sup>38</sup> Notamment :

-Le produit des impôts ou des parts d'impôts de l'Etat à la collectivité territoriale en vertu des lois de finances ;

-le produit des ressources affectées par l'Etat à la collectivité territoriale en vertu de la loi de finances ;

-le produit des impôts et taxes que la collectivité territoriale est autorisée à percevoir conformément à la législation en vigueur ;

-Le produit des redevances instaurées conformément à la législation en vigueur.

-Le produit des rémunérations pour services rendus, conformément aux dispositions de la législation en vigueur.



-Le produit des amendes conformément à la législation en vigueur.

Le produit des exploitations, des redevances et des parts de bénéfices, ainsi que celui des ressources et participations financières provenant des établissements et entreprises relevant de la collectivité territoriale ou dans lesquels la collectivité territoriale est actionnaire.<sup>39</sup>

En effet La loi organique n°07.20 modifiant et complétant la loi n°47.06 relative à la fiscalité des collectivités locales, constitue une étape préalable à la réforme du système fiscal local en attente de la promulgation de la loi-cadre relative à la fiscalité dans la mesure où introduit plusieurs modifications pour l'amélioration des ressources propres des collectivités territoriales.

### **3 -Les ressources affectées par l'Etat**

Devant la croissance des besoins locaux et l'insuffisance des ressources propres, l'Etat a dû renforcer les budgets des collectivités territoriales par des ressources additionnelles. Il s'agit d'un transfert de part d'impôts appartenant à l'Etat au profit des collectivités territoriales Le transfert le plus important est celui de la TVA dont une part de 30% est annuellement attribuée aux conseils locaux à l'exception des régions.<sup>40</sup>

Dans le cadre de la promotion de la régionalisation avancé et de l'autonomie régionale, L'Etat affectera de manière progressive aux régions qui bénéficient de la prééminence par rapport aux autres collectivités territoriales en matière de développement régional, d'aménagement de territoire et de la promotion de l'intercommunalité<sup>41</sup>

5% de produit de l'impôt sur les sociétés( l'IS) ,5% de l'impôt sur le revenu (l'IR) et 20% de produit de la taxe sur les contrats d'assurance, outre les crédits du budget général de l'Etat qui atteindront un plafond de 10 milliards de dirhams à l'horizons 2021<sup>42</sup>.



Le fait d'inscrire ce chiffre dans la loi organique démontre un engagement des pouvoirs publics à l'égard des régions et traduit aussi leur volonté de vouloir donner une portée pratique à la régionalisation avancée.

Cependant les contributions du budget général affectées aux 12 régions du royaume en vertu des lois de finances, seront réparties selon les critères suivants :

- 50% à part égales entre les régions.
- 37,5% compte tenu du nombre d'habitations de la région.
- 12% compte tenu de la superficie de la région en plus de ressources.<sup>43</sup>

On doit rappeler que la constitution et les lois organiques ont prévu la création des fonds en faveurs des régions :le fonds de mise à niveau sociale destiné à la résomption des déficits en matière de développement humain, d'infrastructure et d'équipement et le fonds de solidarité interrégionale<sup>44</sup> qui vise la répartition équitable des ressources envie de réduire les disparités entre les régions .En effet les critères de bénéfice à ces deux fonds sont fixées par décret.<sup>45</sup>

### **3 -Le recoure à l'emprunt pour une bonne gouvernance territoriale**

En plus des ressources propres et des transferts qui constituent une part prépondérante dans la structure de financement des collectivités territoriales, celle-ci font de plus en plus appel à des ressources externe pour financer leurs intervention socio-économiques, En effet une part non négligeable des dépenses d'investissement sont assurées par les emprunts.<sup>46</sup>

Les conseils locaux ont droit de recourir à l'emprunt pour assurer le financement de certains projets d'équipement et



d'infrastructure .le fonds d'équipement communal<sup>47</sup> (FIC) constitue le seule établissement habilité à prêter aux collectivités territoriales .Il joue un rôle de conseil et d'assistance technique. L'accès des conseils locaux au produit de l'emprunt reste cependant limité.<sup>48</sup>

Les emprunts sont affectés exclusivement au financement des participations de la collectivité à des projets qui font l'objet de conventions de coopération ou de partenariat.<sup>49</sup>

Le recours à l'emprunt pose plusieurs difficultés d'abord doit faire l'objet d'une délibération qui autorise et habilite l'ordonnateur de la collectivité à négocier les conditions de l'emprunt, les garanties à consentir et signer le contrat.<sup>50</sup>

Les délibérations relatives à l'emprunt ne peuvent être exécutées qu'après visa préalable de ministre chargé de l'intérieur pour les régions<sup>51</sup> du gouverneur pour le cas des collectivités préfectorales ou provinciales<sup>52</sup>, et le gouverneur ou son intermédiaire pour les communes.<sup>53</sup> Dans un délai de 20 jours suivant la date de réception de la part de président de conseil.

Le nouveau régime consacré aux collectivités territoriales demeure dominé par une approche renouvelée de l'emprunt le régime de l'exclusivité dont bénéficiaient le prêteur public, le fonds d'équipement communal en l'occurrence, à céder la place à un régime mixte caractérisé également par l'ouverture pour l'emprunt auprès des organismes de crédit. Les décrets du 9 Juin 2017<sup>54</sup>

Pris pour l'application des lois organiques relatives aux collectivités territoriales ouvrent désormais la possibilité aux régions, préfectures provinces et communes de faire appel à un financement privé au moyen de prêt accordés par des organismes de crédit nationaux étranger ou internationaux. Il s'agit d'un nouveau mode de financement qui sollicite le secteur privé afin d'éclater dans le temps le paiement d'un équipement dont la charge financière est lourde.<sup>55</sup>



Malgré les avancées des lois organiques en matière de l'exercice de libre administration la dite principe est soumis à des restrictions : il est exercé dans le cadre de la loi c'est un principe qui ne dessine pas une ligne qui serait la frontière à ne pas dépasser, mais circonscrit une zone à l'intérieur de laquelle plusieurs solutions sont également possible et également conformes à la constitution.<sup>56</sup>

## **Section II Les limites du principe de libre administration**

Comme tous les principes à valeurs constitutionnelles, la libre administration des collectivités territoriales n'est pas absolue, ni sans limite, nous allons donc préciser les limites de la libre administration.

Dans la pratique il est souvent laissé la porte ouverte au pouvoir exécutif pour restreindre la capacité des collectivités territoriales à intervenir pour gérer leurs affaires locales, parfois par de simple arrêtés ou circulaires.<sup>57</sup>

Le ministère de la tutelle assure également au niveau local et régional un contrôle de proximité étroit ,le législateur a renforcé les pouvoirs des représentants du ministère de l'intérieur pour superviser les collectivités territoriales, les rédacteurs des trois lois organiques fortement imprégnés par les dispositions constitutionnelles ayant donnée au wali l'exclusivité du contrôle administratif sur les collectivités territoriales, ont placée ceux-ci comme unique interface vis-à-vis de toutes les catégories de collectivités territoriales.<sup>58</sup>

### **Paragraphe I L'encadrement du principe de libre administration**

L'intervention de législateur en matière d'encadrement des collectivités territoriales et de leur libre administration est expressément prévue par la constitution de 2011.<sup>59</sup>

Ainsi c'est la loi qui fixe leurs compétences, leurs ressources leurs régime électoral et les contrôles qui sont exercés sur les organes et leurs actes et ce à condition de ne pas porter atteinte à la libre administration.





C'est donc le législateur qui détient le monopole des limitations du principe de la libre administration d'où l'impossibilité de limiter cette libre administration par voie réglementaire comme le faisait le ministère de l'intérieur auparavant et parfois par de simples circulaires.

A signaler que la liberté d'administrer est subordonnée au pouvoir législatif en application du principe de l'indivisibilité de l'Etat (1), de son unité et de souveraineté comme on a vu précédemment que la libre administration ne signifie pas la libre réglementation, car les collectivités territoriales ne disposent que d'une compétence réglementaire résiduelle ou subsidiaire.<sup>60</sup> Et par le principe de la non-tutelle entre les collectivités territoriales (2) et par l'encadrement par des principes de bonne gouvernance (3)

## **1- Le principe de l'invisibilité et la souveraineté de l'Etat**

La forme unitaire de l'Etat consacrée par le préambule du texte constitutionnel est incompatible avec une liberté illimitée des collectivités territoriales. Il en découle que ces collectivités territoriales ne peuvent disposer que d'une autonomie administrative et non politique. Elles sont même interdites d'émettre des vœux et de délibérer sur les affaires à caractère politique.<sup>61</sup>

Dans ce cadre « les collectivités territoriales ne sauraient agir contre l'Etat et mettre en cause son caractère unitaire. Elles demeurent indissolublement liées et totalement soumises à l'Etat.<sup>62</sup>

Autrement dit que la libre administration se limite à « des compétences administratives » et exclut les compétences régaliennes qui demeurent un domaine réservé à l'Etat.<sup>63</sup>

L'Etat garde toujours sa main sur les entités inférieures, Elle est le pouvoir suprême, et le principe de son unité et son indivisibilité bloque toute les tentatives de l'exercice libre des compétences locales.<sup>64</sup>





## 1 le principe de la non-tutelle entre les collectivités territoriales

Le rapport entre la liberté et l'égalité est un rapport dialectique il n'ya pas de liberté sans égalité.<sup>65</sup> Le principe de l'égalité donc est inséparable de la libre administration locale et son lien avec le principe d'égalité entre les collectivités territoriales sont consacrés.

L'égalité est une composante et une garantie de la liberté d'administration.<sup>66</sup> Dans ce contexte la constitution de 2011 a renforcé le rapport liberté et égalité en interdisant l'exercice de la tutelle d'une collectivité sur une autre, ainsi dans son article 143 dispose que « **Aucune collectivité territoriale ne peut exercer de tutelle sur une autre** ». <sup>67</sup>

Cette règle présente un caractère déterminant dans la physionomie des rapports entre les collectivités territoriales décentralisées. Le raisonnement du constituant marocain est similaire à celui du constituant français qui s'attache à la règle <sup>68</sup> dans son article 72.<sup>69</sup>

Cette interdiction vise à protéger la libre administration des collectivités territoriales, sur lesquelles seul l'Etat est habilité à exercer un contrôle. Les collectivités territoriales sont placées sur un pied d'égalité face à l'Etat, qu'elles soient de même niveau territorial, ou situées à des niveaux différents.<sup>70</sup>

Le principe directeur de l'interdiction de tutelle entre collectivités territoriales trouve son fondement constitutionnel dans le cadre du nouveau rôle de la région, désormais, chef de file du développement et de l'aménagement du territoire de la région. D'ailleurs, le constituant a pris le soin de le placer au 1<sup>er</sup> alinéa de l'article 143, secondé par le rôle prééminent des régions.<sup>71</sup>

Dans tous les cas le principe de non tutelle limite le rôle de la région dans sa relation avec les autres collectivités sachant que la



constitution marocaine, à la différence de la constitution Française, ne lui a pas confié la fonction « chef de file » qui risque d'entraver l'égalité et la libre administration.<sup>72</sup>

### **3 les principes de bonne gouvernance**

Le législateur a veillé à l'encadrement du principe de la libre administration conformément à la volonté de sa majesté le Roi qui insiste sur la moralisation et la responsabilité des acteurs publics.

Dans ce cadre les nouvelles lois organiques ont fixé un ensemble de règles de gouvernance relatives à l'application du principe de libre administration toutes ces règles se focalisent sur le respect des principes suivants <sup>73</sup>:

L'égalité des citoyens en matière d'accès au service public qui doit être assuré de manière continue et en bonne qualité, l'ancrage de la primauté de la loi, la consécration de la démocratie , la transparence , la responsabilité et la reddition des compte, le respect de principe de participation , l'efficacité et l'intégrité ».<sup>74</sup>

#### **Paragraphe II le contrôle administratif apriori**

Le contrôle administratif de l'égalité des actes des collectivités territoriales trouve son fondement constitutionnel dans l'article 145 qui dispose que « Dans les collectivités territoriales, les walis des régions et les gouverneurs de préfectures et des provinces représentent le pouvoir central au nom de gouvernements et les décisions gouverneaux et exercent le contrôle administratif »<sup>75</sup>.

Depuis la nouvelle constitution du 2011, la tutelle administrative a disparu au profit d'un nouveau mode de contrôle, celui de l'égalité.

Dans les nouvelles lois organiques, le terme de tutelle a été remplacé par celui de contrôle administratif ce système de contrôle est organisé de manière identique pour les trois catégories de collectivités



territoriales, sous l'autorité de juge administratif,<sup>76</sup> et le terme approbation dans les textes précédents a été remplacé par celui des visa »<sup>77</sup>.

Dans ce cadre on distingue le contrôle administratif d'égalité comme contrôle de principe (1), et un système de visa comme contrôle d'exception (2).

## 1 Le contrôle administratif d'égalité

Depuis la nouvelle constitution du 2011, la tutelle administrative a disparu au profit d'un nouveau mode de contrôle, celui de l'égalité.

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 provinces au Maroc et en France, par les préfets de région et les préfets de départements.<sup>78</sup>

Par ailleurs, deux catégories d'actes soumis au contrôle administratif sont à distinguer.

D'abord, 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, ensuite, les actes non soumis à l'obligation de transmission et qui sont exécutoires dès leur publications ou leur notification.<sup>79</sup>

Le wali pour les régions ou le gouverneur pour les préfectures et provinces peuvent s'opposer au règlement intérieur du conseil et aux décisions du conseil qui n'entrent pas dans ses compétences ou qui sont présents en violation des lois et règlements, dans un délai de 3 jours ouvrable à compter de la date de la réception de la délibération cette opposition entraîne une seconde lecture de la part du conseil<sup>80</sup>.



Si le conseil maintient la délibération obéit d'opposition, l'autorité chargée de l'intérieur saisit de l'affaire la juridiction des référés près du tribunal administratif qui statue sur la demande de suspension d'exécution dans un délai de 48 h à compter de la date d'introduction de cette demande auprès de greffe de ce tribunal.<sup>81</sup>

## **2 La transmission des actes au wali ou gouverneur**

Dans le cadre du contrôle de l'égalité, les actes des collectivités territoriales doivent être transmis à l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur ou son représentant dans un délai de 10 jours pour les régions, les préfectures et provinces et 15 jours pour les communes, ce contrôle a pour objectif la vérification de la conformité des actes financiers aux dispositions législatives et réglementaires applicables en la matière<sup>82</sup>.

### **2Le pouvoir de substitution**

Le pouvoir de substitution est un procédé qui permet à l'autorité de tutelle d'agir à la place des entités décentralisées pour assurer le bon fonctionnement des services publics. Il constitue une des modalités du contrôle administratif exercé par les autorités de l'Etat sur les autorités locales élues.<sup>83</sup>

La substitution est mise en œuvre lorsque l'organe décentralisé refuse d'exécuter ses attributions ou n'arrive pas d'adopter le budget ou à y inscrire les dépenses obligatoires.

Dans ce cadre les walis et gouverneurs disposent d'un pouvoir de substitution qu'ils peuvent exercer lorsque le président du conseil régional, préfectoral, provincial ou communal refuse ou s'abstient de pendre les actes qui lui sont légalement impartis, dans ce cas le wali ou gouverneur peut ,après l'en avoir requis, y procéder d'office.<sup>84</sup>

## **3 Le contrôle d'opportunité par le système de visa emblème le principe de libre administration**

D'après une analyse des apports des lois organiques des collectivités territoriales, portant sur le contrôle administratif, met



l'action sur le contrôle d'opportunité même si la tutelle n'est pas expressément mentionnée, elle est maintenue, bien que, de façon partielle.<sup>85</sup>

Le contrôle de l'opportunité, contrairement au contrôle de l'égalité, est négatif pour la liberté d'action des collectivités territoriales dans la mesure où il implique d'un pouvoir discrétionnaire d'appréciation en raison de l'absence de critères objectifs, de référence stable. L'opportunité est nécessairement imprécise puisqu'elle peut recouvrir une infinité d'hypothèses qui varient en fonction de la conjoncture. Le visa peut être refusé même quand il s'agit de délibération parfaitement légale.<sup>86</sup>

Le contrôle d'opportunité par la technique de « visa » tel qu'il est prévu par les lois organiques portent sur les délibérations portant sur les matières vitales et sensibles de l'action territoriale.

Le législateur marocain a mis beaucoup d'application à supprimer le mot tutelle, mais il n'a pas supprimé la chose.<sup>87</sup>



## Conclusion

Force de constater que l'Etat « garde la main » sur les collectivités territoriales, malgré le nouveau cadre juridique qui peut faire penser à un assouplissement du contrôle, d'autant que le nombre de dispositions législatives et réglementaires maintiennent les contrôles administratifs préalables.

Le législateur a aménagé une place importante au pouvoir exécutif et précisément au ministère de la tutelle pour encadrer étroitement le fonctionnement et l'organisation des collectivités territoriales, dans beaucoup de 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.

Dans la pratique il est souvent laissé la porte ouverte au pouvoir exécutif pour restreindre la capacité des collectivités territoriales à intervenir pour gérer leurs affaires locales, parfois par de simple arrêtés ou circulaires.



## Margins

- <sup>1</sup> Bouachik Ahmed « La régionalisation avancée : fondements et principes constitutionnels, REMALD, Série « Thèmes actuels », n°93, 2015, p.9.
- <sup>2</sup> Rapport du conseil économique social et environnemental sur la gouvernance territoriale levier de développement équitable et durable », n°43, 2019, p.10.
- <sup>3</sup> EL Mecharfi Amal, « Les collectivités territoriales à la lumière de la constitution « », Etude comparée », Actes des Xème journées maghrébines de droit, organisées par le réseau des juristes maghrébins (REJMA, imprimerie AL Maârif Al Jadida. Rabat .17-18 Avril 2015, p.104.
- <sup>4</sup> Boujida Mohammed, « Quelques éléments d'analyse du principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales marocaines », in le droit constitutionnel des collectivités territoriales », étude comparées, Acte des Xème journées Maghrébines de Droit organisées par le réseau des Juristes Maghrébins (REJMA), 17-18 avril 2015 Rabat, p.164
- <sup>5</sup> El Karamech Laila, «La répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales conflit ou bonne gouvernance ? », REMALD, collection, Manuels et travaux universitaires, préface par Ahmed Bouachik, édition 2020, p.129.
- <sup>6</sup> L'article 136 de la constitution de 2011.
- <sup>7</sup> Mesmoudi Mohammed « Le principe de libre administration des collectivités territoriales marocaines: L'expérience marocaine» Revue de la trésorerie générale de Royaume n° 12 avril 2017, p.5.
- <sup>8</sup> Article 87 de constitution française 1983, « les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel».
- <sup>9</sup> تم انجاز هذا التقرير تقرير عن الدورات التكوينية لفائدة المنتخبين و المنتخبات» - احمد مفيد «من اجل حكمة محلية: بدعم من السفارة البريطانية بالرباط في مارس 2017. ص10.
- <sup>10</sup> Abibi Jawad «les collectivités territoriales à la lumière de la constitution de 2011», édition l'Harmattan 2015, p.50.
- <sup>11</sup> Louis Favorieu et André Roux, « La libre administration est-il une liberté fondamentale ?», cahier du conseil constitutionnel n°12(dossier: le droit constitutionnel des collectivités Territoriales), mai 2002, p.63.
- <sup>12</sup> Conseil d'Etat ,18 janvier 2001, n°229247, commune de Venelles et Morbelli.
- <sup>13</sup> Zaiir Tarik, « Le principe de libre administration des collectivités territoriales », REMALD, « Thèmes Actuels », n°107, novembre-décembre 2012, p.10.
- <sup>14</sup> Harsi Abdallah, « Le cadre législatif et réglementaire de la gouvernance participative locale », ouvrage publiée par le soutien de la coopération allemande Deutsch Zusammenarbeit, édition janvier 2017, p.34.
- <sup>15</sup> - المستجدات القانونية، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية سلسلة الحكامة الترابية على ضوء - عبد الله حارسي، 15 - مواضيع الساعة، العدد 116، الطبعة الأولى، 2022. ص 79.
- <sup>16</sup> -Harsi Abdallah, «L'expérience communale au Maroc-de la jemmaa à la libre administration : état des lieux et perspectives à la lumière de l'évolution constitutionnelle récente : contribution à la journée d'étude organisé par le centre Jaque Berque et la fondation Heinrich Böll Rabat 20 novembre 2014, p .41.
- <sup>17</sup> Article 3 de la loi organique 11.14 relatif aux régions.





- <sup>18</sup> Zaïr Tarik, « Le principe de libre administration des collectivités territoriales », in la régionalisation avancée : fondement et principes constitutionnelle, REMALD, collection thèmes actuels, n°93 première édition 2015, p.125.
- <sup>19</sup> Boujida Mohammed, « Quelques éléments d'analyse du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales marocaines », in le droit constitutionnel des collectivités territoriales : Etude comparée », op.cit , p.168.
- <sup>20</sup> Mecharfi Amal, «Les collectivités territoriales dans la constitution marocaine, op.cit, p. 95.
- <sup>21</sup> Article 9 de la loi organique 111.14 relative aux régions.
- <sup>22</sup> -Article 35 de la loi organique 111.14 relative aux régions, article 33 de la loi organique 112.14 relative aux préfectures et provinces, et l'article 32 de la loi organique 113.14 relative aux communes.
- <sup>23</sup>-Harsi Abdallah « La libre administration des collectivités territoriales », Revue droit et stratégie des affaires au Maroc, n°4, juillet-Aout 2015, p.21.
- <sup>24</sup> -Sidky Moad, «Les nouveautés de la gestion financière des collectivités territoriales: le cas de la région » , in la réforme territoriale de 2015 les nouveautés et les enjeux, Revue de trésorerie générale du Royaume n°12 Avril, 2017, p. 10.
- <sup>25</sup>-El Yaâgoubi Mohammed, « Le pouvoir réglementaire local au Maroc», in le Droit administratif thématique, imprimerie El Maarif Al Jadida, 2016, p.131.
- <sup>26</sup>الجهوية المقدمة بين إشكالية توزيع الاختصاصات بين التأطير الدستوري دراسة مقارنة، الطبعة الاولى، - عادل تميم، 2017، ص98.
- <sup>27</sup>Ahsein Soulaïmaine, « Réflexion sur le cadre juridique régissant la régionalisation », REMALD, n°double 144-145, janvier-Avril, p.47.
- <sup>28</sup> Boujida Mohammed, «Quelques éléments d'analyse du principe constitutionnel de la libre administration », op .cit, p.171.
- <sup>29</sup> Benkada Aziza et Belouchi Mohammed, «Le contrôle de gestion : un enjeu de performance de l'action publique territoriale à la lumière de la régionalisation avancée », Revue du contrôle de la comptabilité et de l'audit n° 6 : septembre 2018, p.343.
- <sup>30</sup> EL YAAGOUBI Mohammed, « le pouvoir réglementaire local au Maroc », in le droit administratif thématique, op.cit, p.141.
- <sup>31</sup>Benkada Aziza et Belouchi Mohammed , «Le contrôle de gestion : un enjeu de performance de l'action publique territoriale à la lumière de la régionalisation avancée », op.cit, p .344.
- <sup>32</sup>EL Mecharfi Amal, «les collectivités territoriales dans la constitution marocaine », op.cit, p.105.
- <sup>33</sup> Hamdaoui Samih, «La vocation économique de la région à la lumière de loi organique n°11.14 », REMADASA, n° double2-3, 2017, p.40.
- <sup>34</sup> Ouhajou Abdeslam , «Les finances locales », imprimerie sol -print- Fès, édition 2017, p.23.
- <sup>35</sup> Voir respectivement les articles 186 de la loi organique 111.14, l'article 156 de la loi organique 112.14. Article 173 de la loi organique 113.14.
- <sup>36</sup>Kisami Rapah , «Développement régional et fiscalité locale au Maroc », Revue du contrôle de la comptabilité et de l'audit n°2, 2022, p.1103.
- <sup>37</sup> Hamdaoui Samih, «La vocation économique de la région à la lumière de la loi organique 111.14», thèse de doctorat d'Etat, université Mohammed V, Faculté des sciences juridiques et sociales rabat-salé 2016, p.33.
- <sup>38</sup>Article 187 de la loi organique 111.14.
- <sup>39</sup>Ouhajou Abdeslam, « Les finances locales », op.cit, p.15.





- <sup>40</sup> Haddad Abderahmane, «Les finances des collectivités territoriales», Revue Droit et stratégie des affaires au Maroc, N°4 juillet-Août 2015, p.24.
- <sup>41</sup> Zarrouk Najat , «l'autonomie financière des collectivités territoriales au Maroc entre acquis et défis de libre administration », édition 2015, p.87.
- <sup>42</sup> Art 188 de la loi organique 111.14.
- <sup>43</sup> Décret n°2.15. 997 du 30 décembre 2015 fixant les critères de distribution du budget générale de l'Etat entre les régions.
- <sup>44</sup> Art 229, et Art 234 respectivement de la loi organique 111.14 précité.
- <sup>45</sup> Ouzani Hassan Chahdi, «Le modèle Marocain de la régionalisation avancées», REMALD, N°140, Mai -juin 2018, p.25.
- <sup>46</sup> EL Moussaoui Rachid , « Les finances territoriales », op.cit, p.231.
- <sup>47</sup> Le fonds d'équipement communal est un établissement public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière »a été institué en 1959 et organisé par la loi du 31-90 en 1991.
- <sup>48</sup> Haddad Abderrahmane, « Les finances des collectivités territoriales », op.cit, p.25.
- <sup>49</sup> - سابق، ص 85 عبد الله حارسي "الحكمة الترايبية على ضوء المستجدات القانونية"، مرجع -
- <sup>50</sup> EL Moussaoui Rachid, « Les finances territoriales », op.cit, p.235.
- <sup>51</sup> Article 115 de la loi organique n°111.14.
- <sup>52</sup> Article 109 de la loi organique n°112.14.
- <sup>53</sup> Article 118 de la loi organique n° 113.14.
- <sup>54</sup> Décret n°2-17-94 du 14 ramadn1438 ( 9 juin 2017) fixant les règles régissant les opérations d'emprunts contractés par la région B.O N°6640 -30- rabii ,Décret n°2-7-295 du 14 ramadn1438 ( 9 juin 2017) fixant les règles régissant les opérations d'emprunts contractés par les préfectures et provinces,B.o1439-18-1-2018,Décret n°2-7-96 du 14 ramadan 1438(9 juin fixant les règles régissant les opérations d'emprunts contractés par les communes ,B.O 6440 -30 Rabii -2 ,1439, (18-1-2018).
- <sup>55</sup> Zaiir Tarik, « Le financement privé des collectivités territoriales : les dimensions de l'emprunt auprès des organismes de crédit dans les marchés de développement territoriale », REMALD, N°140 mai- juin 2018, p.42.
- <sup>56</sup> Zidouri Fatima, « Le nouveau droit de la décentralisation territoriale au Maroc : une autre manière de repenser le local », REMALD, N°133 Mars-avril, 2017, p.45.
- <sup>57</sup> Boujida Mohammed, « Quelques éléments d'analyse du principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales marocaines », op.cit, p.184.
- <sup>58</sup> EL Habib Alami,« le contrôle des collectivités territoriales au Maroc : quel rôle pour le ministère de l'intérieur »REMALD, n°122-123, 2015, p.133-134.
- <sup>59</sup> Voir respectivement les articles 6, 71, 136 et 146 de la constitution de 2011.
- <sup>60</sup> Boujida Mohammed, « Quelques éléments d'analyse du principe de libre administration des collectivités territoriales marocaines »,op.cit, p.181.
- <sup>61</sup> Abibi Jawad, « Les collectivités territoriales à la lumière de la constitution de 2011 », op.cit, p.65.
- <sup>62</sup> Ahsein Soulaïmane, « Réflexions sur le cadre juridique régissant la régionalisation avancée », REMALD, série « thèmes Actuels », n°double 144-145, janvier –avril 2019, p.44.
- <sup>63</sup> Verpeaux Michel, Rimboul Et FRANK Wasserman , « Les collectivités territoriales et la décentralisation », 10<sup>ème</sup> édition 2017 paris ,p.52.
- <sup>64</sup> EL Karamech Laila, « La répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales conflit ou bonne gouvernance ?», op.cit, 249.



- <sup>65</sup> Ann -Sophie Gorge « le principe d'égalité entre les collectivités territoriales », préface de patrice Gérard, édition D'aloz, 2011, p. 247.
- <sup>66</sup> Boujida Mohammed, « Quelques éléments d'analyse du principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales marocaines », op.cit.p.179.
- <sup>67</sup> Ibid , p180.
- <sup>68</sup> Zair Tarik, « la notion constitutionnelle de prééminence de la région », op.cit, p.10.
- <sup>69</sup> En vertu du 5<sup>ème</sup> alinéa de l'article 72 de la constitution française, « Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre .cependant, 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 ».
- <sup>70</sup> Verpeaux Michel, Rimbul Et Franck Waserman « Les collectivités territoriales et la décentralisation », op.cit, p.54.
- <sup>71</sup> Mougja Saïd, « la fonctionnalité de la prééminence dans le cadre de la régionalisation », op.cit, p.165.
- <sup>72</sup> Boujida Mohammed, « Quelques éléments d'analyse du principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales marocaines », op.cit, p.181.
- <sup>73</sup> Les trois lois organiques ont consacré un titre spécifique à ces règles de gouvernance relatives à l'application du principe de libre administration, Titre VIII de la loi 113-14 pour les communes, Titre VII de la loi 112.14 relatives aux préfectures et provinces et Titre VIII pour les régions.
- <sup>74</sup> Article 243 de la loi organique n°111.14 relative aux régions, l'article 213 de la loi organique n° 112.13 relative aux préfectures et provinces, l'article 269 de la loi organique 113.14 relative aux communes précitée.
- <sup>75</sup> - El Yaâgoubi Mohammed, « Le droit administratif thématique », édition 2016, imprimerie El Maarif Al jadida, Rabat, op.cit, p.148.
- <sup>76</sup> - Harsi Abdallah, « La libre administration des collectivités territoriales », op.cit, p .22.
- <sup>77</sup> - Mesmoudi Mohammed, « Le principe de libre administration des collectivités territoriales marocaines : l'expérience marocaine », Revue de la trésorerie générale de Royaume n° 12 Avril 2017, p .15.
- <sup>78</sup> 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.
- <sup>79</sup> Les collectivités territoriales en France, coordonnée par Maryvonne Bernard, la documentation française 2008, p.38.
- <sup>80</sup> Harsi Abdallah, « La libre administration des collectivités territoriales », op.cit, p .22.
- <sup>81</sup> Voir l'article 114 de la loi organique 111.14 relative aux régions précitée.
- <sup>82</sup> - Article 113 de la loi n° 111.14 relative aux régions et art 107 de la loi n° 112-13 relative aux préfectures et provinces.
- <sup>83</sup> El yaâgoubi Mohammed, « La responsabilité des dommages résultant de l'exercice par l'autorité de tutelle du pouvoir de substitution », in réflexion de la démocratie locale au Maroc, imprimerie El Maarif Al jadida Rabat ,2006., p.361.
- <sup>84</sup> Rapport sur la régionalisation avancée, livre II, Rapport thématique, commission consultative de la régionalisation Rabat, 2010, p.28.
- <sup>85</sup> Zanane Abderrahmane, « Le contrôle administratif des collectivités territoriales », op.cit, p.198.



<sup>86</sup> El Yaâgoubi Mohammed, « le contrôle des actes des collectivités territoriales », Revue Droit et stratégie des affaires au Maroc, n°4 juillet-Août, 2015, p.36.

<sup>87</sup> El Yaâgoubi Mohammed, « Le contrôle des actes des collectivités territoriales au Maroc », op.cit, p.160.