



**Le mythe du pouvoir réglementaire des régions
et les voies possibles de la réforme**

Abdellatif LAHCINI

Doctorant en droit public et sciences politiques, FSJS, Salé
Maroc

Résumé :

La régionalisation avancée est un choix politique et une stratégie étatique pour promouvoir un développement économique harmonieux et équilibré de toutes les régions du Royaume. Conscient de cette mission combien cruciale, le constituant marocain accorde à la région un rôle prééminent par rapport aux autres collectivités territoriales. Or, juridiquement parlant, rien ne met en évidence cette prééminence. C'est pourquoi nous pensons qu'il fallait doter cette collectivité territoriale, privilégiée constitutionnellement, d'un pouvoir réglementaire plus étendu à même de lui permettre d'accomplir efficacement ses compétences. L'expérience française peut servir comme modèle du moment que le législateur reconnaît aux collectivités le droit d'adapter les normes réglementaires nationales par des normes réglementaires locales.

Mots clés : La régionalisation avancée – Le pouvoir réglementaire local – La libre administration – Les compétences de la région – L'indivisibilité de l'Etat - Le pouvoir d'adaptation des normes réglementaires – Les lois régionales.



Traiter la question du pouvoir réglementaire des régions peut paraître dérisoire voire inutile puisque ce pouvoir a été reconnu aux collectivités territoriales dans plusieurs textes juridiques avant même sa constitutionnalisation pour la première fois en 2011. Ainsi, le sujet du pouvoir réglementaire local n'est pas du tout nouveau puisque l'idée de conférer à ses entités décentralisées un certain pouvoir de décision remonte au début des années 60 avec la promulgation de la première charte communale¹.

Étant donné le rôle prééminent que la nouvelle Constitution a accordé à la région en matière d'élaboration et de suivi des programmes de développement régionaux², on s'attendait à ce que cette collectivité territoriale bénéficie d'un pouvoir réglementaire plus étendu lequel lui sera utile et nécessaire à l'accomplissement de ses nouvelles compétences. Or, tel n'était pas le cas en dépit de l'affirmation constitutionnelle du principe de libre administration et l'élargissement des compétences de la région. Il paraît que ces réformes n'ont pas été accompagnées de la capacité des régions de définir les finalités et les modalités des actions publiques dont elles sont responsables sur le plan juridique et financier.

Conformément au principe de subsidiarité le législateur a confié à la région deux compétences propres : la première consiste en la planification et la mise en place des stratégies en vue d'atteindre le développement régional ; la seconde a trait à l'aménagement du territoire afin que ce développement soit équilibré et harmonieux. De part son rôle prééminent, la région possède ainsi une capacité d'initiative et de coordination. Pour atteindre les objectifs du développement, elle doit émettre des règles aux autres collectivités territoriales se trouvant sur son territoire. La question cruciale étant de savoir si avec un pouvoir réglementaire caduc et obsolète, la région aura la possibilité de mener à bon port ses missions.

Pour répondre efficacement à cette question, il s'avère utile de recourir à deux méthodes de recherche: d'abord **la méthode juridique** qui, via un exercice d'exégèse, nous permettra d'interpréter le dispositif juridique relatif au pouvoir réglementaire des régions. Ensuite, **la méthode comparative** nous offrira l'avantage d'examiner l'expérience française en matière de l'octroi du pouvoir réglementaire aux collectivités territoriales. Cet examen nous sera utile dans la proposition des voies de réforme.

Par conséquent, le présent article sera divisé en deux parties : la première analysera les fondements juridiques de ce pouvoir qui, en dépit des avancées récentes, demeurent lacunaires **(I)**. La deuxième s'intéressera, à travers une étude comparative, à l'exploration des voies possibles de la réforme pour un pouvoir réglementaire des régions plus étendu et plus aboutissant **(II)**.

I- Un dispositif juridique défaillant

Les fondements juridiques du pouvoir réglementaire des régions sont d'abord énoncés clairement dans la Constitution de 2011 **(A)** puis dans dans les textes législatifs

¹ Dahir n° 1.59.315 du 23/06/1960 relatif à l'organisation communale, B.O. n° 2487 du 24/06/1960

² L'article 143 du Dahir n° 1-11-91 du 27 chaabane 1432 (29 juillet 2011) Portant promulgation du texte de la Constitution.



qui ont vu le jour plus tard et plus précisément la loi organique 111-14 relative à la région ainsi que les autres décrets d'application relatif à cette loi (B).

A- Les fondements constitutionnels du pouvoir réglementaire de la région

Il faut signaler à ce niveau que la constitution de 2011 constitue une avancée indéniable dans la reconnaissance du pouvoir réglementaire territorial. En effet, les constitutions précédentes ne reconnaissaient pas ce pouvoir qui, par conséquent, fut laissé à la discrétion du législateur. A l'instar du constituant français³, le constituant marocain confie désormais aux collectivités territoriales le pouvoir réglementaire⁴. Dans les deux constitutions ce pouvoir reste limité par l'exercice des compétences qui leur sont attribuées.

Il est aussi important de noter que ces deux Constitutions ont placé la région à la tête des collectivités territoriales⁵. Toutefois, ni de point de vue institutionnel ni encore de leurs compétences cette place ne favorise une innovation ou une avancée normative en faveur des régions. La région reste alors une collectivité territoriale comme les autres et l'on ne trouve aucune raison qui justifie un traitement différent.

La constitutionnalisation du pouvoir réglementaire des collectivités territoriales au Maroc a un rapport étroit avec la constitutionnalisation du principe de libre administration édictée dans l'article 136⁶. En effet, ce principe est dénudé de sens s'il n'est pas accompagné des moyens essentiels à son exercice et s'il n'y a pas précisément un pouvoir permettant aux collectivités territoriales d'édicter des actes d'administration.

Certains auteurs considèrent que le pouvoir réglementaire a toujours existé même s'il n'est pas expressément constitutionnalisé et concluent qu'il a toujours eu « une assise constitutionnelle implicite »⁷. De ce fait, la jurisprudence française n'a jamais considéré que ce pouvoir est le monopole du Premier ministre ; elle reconnaît par contre que dans certains cas d'autres instances que celui-ci pourraient réglementer sans même qu'il soit nécessaire que leur compétence réglementaire soit fondée sur un texte précis⁸. C'est l'exemple de la jurisprudence *Jamart* selon laquelle l'autorité située à la tête d'un service public peut édicter des règlements portant sur l'organisation et le fonctionnement interne du service ainsi que sur le statut du personnel⁹.

³ L'article 72, alinéa 3 de la constitution de 1958 énonce : « Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. »

⁴ L'article 140, alinéa 2 stipule : « Les régions et les autres collectivités territoriales disposent, dans leurs domaines de compétence respectifs et dans leur ressort territorial, d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs attributions. »

⁵ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

⁶ Article 136 stipule : « L'organisation régionale et territoriale repose sur les principes de libre administration, de coopération et de solidarité. Elle assure la participation des populations concernées à la gestion de leurs affaires et favorise leur contribution au développement humain intégré et durable. »

⁷ Cyrille Monembou, Le pouvoir réglementaire des collectivités locales dans les Etats d'Afrique noire francophone (les cas du Cameroun, du Gabon et du Sénégal), <https://publication.lecames.org/index.php/jur/article/download/488/338>, Consulté le 21 mars 2021.

⁸ Constantinos Bacoyannis, Le principe de libre administration des collectivités territoriales, *op.cit.*, p. 177.

⁹ CE, 7 février 1936 *JAMART*.



Par conséquent, même si le constituant marocain est resté muet avant la constitution de 2011 quant à la reconnaissance du pouvoir réglementaire aux collectivités territoriales, ce pouvoir existait quand même étant donné que ces dernières se voyaient toujours attribuer le pouvoir de la police administrative. Celle-ci est traditionnellement conçue comme impliquant un pouvoir de réglementation. Ainsi, tous les textes qui confèrent aux collectivités territoriales ce pouvoir de police administrative doivent être interprétés comme leur attribuer en même temps un pouvoir réglementaire nécessaire à la réalisation des buts visés¹⁰. L'on comprend dès lors que l'existence de ce pouvoir est la conséquence logique de la volonté politique de créer des entités décentralisées et donc de la décentralisation. Celle-ci, selon EISENMANN, n'est autre que le fait d'attribuer à des autorités locales des pouvoirs d'action et de décision autonome à celui de l'autorité centrale¹¹.

Toutefois, il est nécessaire de garder une certaine prudence quand on évoque le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales et on l'associe au principe de libre administration car celui-ci, comme l'affirme Louis FAVOREU, n'accorde pas à ces entités décentralisées la libre réglementation¹². Cette liberté étant alors encadrée par l'exercice des compétences et ne peut les dépasser et édicter des règlements de gouvernement. Ce sont alors des règlements d'administration qui consistent à appliquer des règles de droit déjà fixées par le pouvoir central. Ce qui signifie que les collectivités territoriales ne sont pas habilitées et ne sauraient créer des normes juridiques¹³.

D'où la nécessité de distinguer pouvoir réglementaire initial et pouvoir réglementaire dérivé. Le Maroc est un Etat unitaire et indivisible. Il convient dès lors d'admettre que la souveraineté elle aussi est indivisible et que le pouvoir réglementaire local ne peut qu'être subordonnée et ce malgré l'inscription dans la Constitution d'une organisation décentralisée et d'un pouvoir réglementaire en faveur des collectivités territoriales. Ce pouvoir n'est pas autonome. La jurisprudence française refuse de le considérer ainsi au nom des principes fondamentaux d'indivisibilité du territoire et d'égalité des citoyens devant la loi¹⁴.

Le pouvoir réglementaire initial relève, selon l'article 90 de la constitution, du ressort du chef du gouvernement qui peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres¹⁵. Par contre, les collectivités territoriales ne jouissent que d'un pouvoir réglementaire dérivé car il fait l'objet d'une habilitation législative et demeure fondamentalement déterminé par la loi. Pour Bertrand FAURE ce pouvoir se traduit par des actes complémentaires qui ont un caractère « *dérivé et conditionné* »¹⁶. Le professeur T. ZAIR ajoute un autre

¹⁰ Canstantinos Bacoyannis, *op. cit.*

¹¹ C. EISENMANN, Cours de droit administratif, Tome 1, LGDJ, 1982, p278.

¹² L. FAVOREU, « Libre administration et principes constitutionnels », In J. MOREAU et J. D'ARCY La libre administration des collectivités locales, Paris-Aix en Provence, ECONOMICA-PUAM, 1984, pp. 63-71.

¹³ J. Benoit, « La liberté d'administration locale », RFDA, 2002, p. 1082.

¹⁴ Florence Crouzatier-Durand, Quidd du pouvoir normatif régional ? Le refus réaffirmé de la reconnaissance d'un pouvoir normatif local...

¹⁵ L'article 90, alinéa 1er stipule : « Le Chef du Gouvernement exerce le pouvoir réglementaire et peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres. »

¹⁶ Bertrand FAURE, Le pouvoir réglementaire des collectivités locales, Paris, LGDJ, Coll. BDP, tome 200, 1998, p. 82.



caractère : ce pouvoir réglementaire dérivé est également « figé »¹⁷. Il s'ensuit que la volonté des partisans d'un pouvoir local autonome et à leur tête le doyen M BOURJOL, qui s'appuyait sur la valeur constitutionnelle du principe de libre administration pour défendre l'existence d'un pouvoir réglementaire initial comme moyen juridique indispensable à la libre administration¹⁸, a été complètement rejeté¹⁹.

Seul le législateur peut déterminer et même modifier son contenu. C'est pourquoi le constituant lui a mis des balisages et l'a limité par l'exercice des compétences des collectivités territoriales. Il est donc de bon sens d'examiner l'étendu du pouvoir réglementaire dans les autres textes juridiques et plus précisément dans la loi organique 111-14 relative à la région.

B- Les fondements législatifs du pouvoir réglementaire de la région

Nous sommes intéressés dans la présente étude par la région, et par le pouvoir réglementaire le concernant, c'est pour cette raison que nous allons nous référer à la loi organique 111-14 relative à la région que nous allons certainement comparer, sur ce point, aux autres lois organiques de décentralisation.

Force est de constater que les réformes de 2015 traduisent une volonté politique de territorialisation du droit et par conséquent une tendance vers la reconnaissance du pouvoir réglementaire local. Mais, c'est surtout la région qui est sortie avec plus qu'un avantage puisque le conseil délibérant est désormais élu au suffrage universel direct et son président est devenu le véritable ordonnateur à l'antipode de l'expérience de 1997. Il s'ensuit que ce dernier détient le pouvoir réglementaire conformément à l'article 102 de la loi 111-14 relative à la région²⁰. Ce pouvoir était le grand absent dans la loi n° 47-96 relative à l'organisation de la région²¹.

S'il est vrai que ces réformes récentes constituent indéniablement un pas en avant vers l'élargissement et la consolidation de l'action régionale, il n'en demeure pas moins qu'elles restent timides et en deçà des attentes. En effet, la constitutionnalisation de la régionalisation avancée comme mode d'organisation territoriale et surtout la place prééminente que le constituant a conféré aux régions donnaient l'impression que celles-ci allaient jouir de plus de pouvoirs mais il s'est avéré plus tard que nous avons affaire à un « géant territorial » qui demeure « nain par ses attributs juridiques », pour reprendre les métaphores de Jean-Luc BŒUF²².

¹⁷ Tarik ZAIR, Le principe de libre administration des collectivités territoriales, revue marocaine d'administration locale et de développement n° 107, novembre 2012.

¹⁸ Florence Crouzatier-Durand, *op. cit.*, p. 62.

¹⁹ L'arrêt du Tribunal administratif de Versailles du 7 décembre 1984, *préfet du Val d'Oise c/SCAAN*, AJDA 1985, p. 286.

²⁰ L'article 102 de la loi organique 111-14 énoncé : « En application des dispositions du deuxième alinéa de l'article 140 de la Constitution, le président du conseil de la région exerce, après délibérations du conseil, le pouvoir réglementaire à travers des arrêtés publiés dans le Bulletin officiel des collectivités territoriales »

²¹ 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.

²² Jean-Luc BŒUF, Le pouvoir réglementaire des régions françaises : passé, présent, avenir, Pouvoirs locaux, n° 86, 2010, p. 631.



La vérité c'est que le souhait d'attribuer un pouvoir réglementaire élargi aux régions avait échoué également en France. En fait, dans un rapport présenté en 2010 Jean-Pierre BALLIGAND co-président de l'Institut de la décentralisation proposait de repenser l'organisation territoriale française pour donner plus de pouvoir aux régions. Pour ce député français « *la Région doit pouvoir décider sans en référer à l'Etat* »²³. Il revendique ainsi la reconnaissance d'un pouvoir normatif aux régions afin de considérer différemment les collectivités territoriales. Cette idée est défendue également par Laetitia JANICOT qui juge le pouvoir normatif des régions essentiel non seulement au renforcement de leurs moyens d'action mais aussi pour son exercice à l'égard des autres collectivités territoriales²⁴. Ses vœux furent écarté puisque la loi NOTRe²⁵ n'a reconnu qu'un pouvoir normatif limité aux régions. En fait, le Parlement a renoncé à l'idée de reconnaître un pouvoir réglementaire d'application des lois. Il va de même pour le pouvoir de proposition, de modifier ou d'adapter des lois et des règlements ; celui-ci n'a qu'une portée limitée. Plus encore, la compétence principale de la région, qui est le développement économique régional et l'aménagement du territoire, n'est pas aussi étendue que nous pouvons le penser. C'est ainsi que la région, selon la loi NOTRe, ne possède que le pouvoir d'orienter, d'organiser, dans le cadre de schémas, l'action des autres collectivités territoriales.

A l'instar du législateur français, il paraît que le législateur marocain a été lui aussi convaincu que le pouvoir réglementaire dont jouissent les présidents des conseils régionaux doit être fortement encadré. Ainsi, après avoir énoncé dans l'article 102 de la loi organique 111-14 relative à la région que le président du conseil régional exerce le pouvoir réglementaire après délibération de ce conseil²⁶, le législateur signale dans l'article 115 de ladite loi que les délibérations pouvant faire l'objet du pouvoir réglementaire du président via des arrêtés ne sont exécutoires qu'après visa de l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur²⁷. L'article 112 de la loi organique soumet ce pouvoir au contrôle administratif exercé par le wali de la région ; il rappelle l'alinéa 2 de la constitution lequel accorde au wali le contrôle administratif sur les arrêtés du président du conseil régional.

La lecture de ce dispositif législatif met en valeur le caractère résiduel du pouvoir réglementaire des régions qui continue d'être subordonné au pouvoir réglementaire national lequel est exercé par le chef du gouvernement. Ce pouvoir s'exerce dans le cadre de l'exercice des compétences déterminées préalablement par le législateur et ne saurait donc l'excéder. Cela on peut le comprendre étant donné qu'il s'agit d'un pouvoir

²³ J.P BALLIGAND, Rapport sur le pouvoir législatif régional, institut de la décentralisation 2010, voir Eric. MAULIN, « le pouvoir législatif des régions et ses conséquences, *AJCT*, 2014 p. 309

²⁴ Laetitia JANICOT, Le pouvoir normatif des régions, *RFDA*, 2016, p. 664

²⁵ LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

²⁶ Selon le même article ce pouvoir réglementaire se manifeste « à travers des arrêtés publiés dans le Bulletin officiel des collectivités territoriales »

²⁷ Ce sont les délibérations qui portent sur les actions les plus importantes de la région à savoir : *le programme de développement régional, le schéma régional d'aménagement du territoire, l'organisation de l'administration de la région, la gestion déléguée des services et des ouvrages publics régionaux, la création des sociétés de développement régional, les finances de la région, les conventions de coopération décentralisée et de jumelage*



issu de la volonté du législateur qui, lui seul, détient le pouvoir d'attribuer les compétences qu'il souhaite aux régions. Mais ce qui peut paraître un peu déplacé c'est que le président d'une collectivité territoriale qui a une place prééminente à savoir la région, s'est vu attribué un pouvoir réglementaire moins important que celui du président de la commune, surtout en matière du police administratif²⁸.

Le législateur marocain aurait pu innover davantage les dispositions relatives au pouvoir de la région étant donné le choix stratégique de la régionalisation et suivre ainsi l'innovation apportée par la loi NOTRe en France. Cette dernière a octroyé au conseil régional le pouvoir de formuler des propositions de modification ou d'adaptation de disposition législative au réglementaire qui concerne les compétences, l'organisation et le fonctionnement d'une, de plusieurs ou de l'ensemble des régions²⁹. Les propositions adoptées par les conseils régionaux sont transmises par les présidents de conseil régional au Premier ministre et aux représentants de l'État dans les régions concernées. Bien qu'il soit limité et fortement critiqué en France car dénué de tout effet contraignant³⁰, ce pouvoir de proposition demeure un moyen utile pour porter à la connaissance des autorités étatiques les questions d'ordre prioritaire qui ont trait à la bonne gestion pour servir de l'intérêt général à l'échelle régionale.

II- Les voies de réformes, pour un pouvoir réglementaire des régions plus étendu

Le choix de la régionalisation avancée dénote la grande volonté politique de faire de la région un véritable levier de développement économique et un vecteur de mutation territoriale. Mais ce vœu ne peut se concrétiser que si cette entité décentralisée détient un véritable pouvoir réglementaire à son ressort territorial.

Les voies de la réforme sont toujours possibles et nous les imaginons en deux périodes différentes : dans un premier temps, s'inspirer de l'expérience française en octroyant aux différentes régions la possibilité de présenter des propositions au pouvoir central en vue de modifier et d'adapter les dispositions législatives et réglementaires en ce qui concerne leurs compétences et leur fonctionnement (A). L'autre, plus tard et qui d'ailleurs sera appropriée au projet de l'autonomie de la région du Sahara marocaine, réside dans le dépassement du pouvoir réglementaire pour adopter des lois régionales (B).

A- L'extension du pouvoir réglementaire via la possibilité de proposer des modifications et d'adapter des normes réglementaires.

Cette possibilité trouve son fondement dans le rôle prééminent dont jouissent les régions dans la constitution de 2011 en matière de développement régional et de l'aménagement du territoire. D'ailleurs, il ne s'agit nullement d'une possibilité

²⁸ L'article 100 de la loi 113-14 relative à la commune.

²⁹ L'alinéa 4 de l'article L4221-1 du Code Général des Collectivités Territoriales (C.G.C.T.)

³⁰ Inspection Générale de l'Administration n° 21004-R1, Le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales: enjeux et perspectives, 2021, p. 42.



exceptionnelle vu qu'elle est en vigueur dans la législation française, plus particulièrement dans les collectivités d'Outre-mer et la Corse auxquelles le législateur reconnaît non seulement le pouvoir de demander des modifications des normes réglementaires mais aussi législatives³¹. Les régions peuvent alors exercer ce pouvoir soit à leur propre initiative ou encore à la demande du gouvernement ou du Parlement. Ce qui signifie qu'elles peuvent émettre des propositions de modification des lois et règlements en vigueur dans le domaine économique, social et culturel de leur collectivité. Les assemblées régionales doivent en outre être consultées par les pouvoirs publics sur tout projet de loi, d'ordonnance ou de décret qui comporte des dispositions d'adaptation de régime législatif et de l'organisation administrative de ses collectivités. Le manque à cette consultation donnera lieu à l'annulation de l'acte en raison d'une violation d'une formalité substantielle³².

L'extension du pouvoir réglementaire des régions pourrait dépasser le pouvoir de proposer des modifications à un pouvoir d'adaptation des normes à caractère législatif et réglementaire. Cette hypothèse, elle aussi, n'est pas du tout nouvelle puisque le constituant français de 1958 l'a envisagée quand il a traité le pouvoir des départements et des régions d'Outre-mer et de la Corse. Il précisa dans son article 73 que les lois et les règlements peuvent faire l'objet « *d'adaptation tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités.* »

Cette compétence d'adaptation fut plus tard élargie en 2003 pour permettre aux départements et aux régions d'outre-mer d'édicter des normes dérogatoires dans le domaine législatif ou réglementaire. Pour ce faire, l'assemblée concernée, après délibération motivée, adresse une demande d'habilitation au premier ministre et au représentant de l'Etat dans laquelle, elle expose les spécificités locales et mentionne les dispositions législatives et réglementaires objet de l'habilitation³³. Bien entendu, cette habilitation n'est pas absolue étant donné qu'un certain nombre de matières sont interdites à ces collectivités comme les matières régaliennes et les conditions d'exercice d'une liberté publique³⁴.

Loin de parler du pouvoir d'adaptation des normes législatives, qui pourrait être envisagé plus tard car il signifierait que les régions auraient un certain pouvoir législatif, nous estimons que la possibilité d'octroyer aux régions un pouvoir d'adaptation des normes réglementaires pourrait donc constituer une piste d'extension du pouvoir réglementaire des régions. Ce pouvoir permettrait alors à chaque région d'édicter des règles et d'être l'auteur des normes adaptées aux différentes circonstances régionales.

En France, plusieurs voix se sont levées pour défendre la possibilité pour les régions de présenter des modifications même législatives et de généraliser le pouvoir

³¹ L'article L3444-2 du CGCT pour l'Outre-mer et l'article L.4422-16 du CGCT pour la Corse.

³² CE. Ass. 8 juin 1979, SA des planteurs de cannes associés, cité in « Des perspectives : quel pouvoir réglementaire pour les régions ? »

³³ Loi Organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, J.O, 22 fév, 2007.

³⁴ Les alinéas 4 et 6 de l'article 73 de la constitution française



d'adaptation des normes législatives et réglementaires. Piron, à titre d'exemple, proposait en 2006 de permettre aux régions la possibilité de modifier des textes législatifs à l'image de ce qui est prévu pour la Corse³⁵. Mais cet avis ne semble pas faire l'unanimité des publicistes. Ainsi, J.M. Pontier écarte l'hypothèse du pouvoir d'adaptation des lois en raison du doute sur la compétence du législateur pour l'instituer et de la crainte de déstabiliser les normes constitutionnelles et politiques qui fondent l'essence de l'Etat unitaire³⁶.

En revanche, il serait toujours du bon sens d'élargir le pouvoir réglementaire des régions en leur reconnaissant le pouvoir d'adapter les normes réglementaires nationales détenues par le chef du gouvernement. Une telle possibilité pourrait se heurter à de nombreuses difficultés comme une éventuelle révision constitutionnelle pour clarifier certaines dispositions surtout celles qui ont trait au principe de l'égalité des collectivités territoriales et l'interdiction pour une collectivité d'exercer une tutelle sur une autre³⁷. Sur ce point, nous partageons l'avis de certains juristes qui ont réclamé plus d'audace pour avouer que ce principe d'interdiction devrait être atténué au bénéfice de la région pour l'exercice des compétences bien précises comme celles de la planification dans les domaines du développement économiques et de l'aménagement du territoire³⁸. C'est une version plus audacieuse et surtout plus claire que celle de la notion de la prééminence de la région, qui reste floue et sans contenu juridique.

Pour qu'il soit bien encadré, ce pouvoir d'adaptation pourrait prendre la forme de lois-cadres territoriales qui viserait à fixer ses objectifs fondamentaux et à déterminer le contenu du pouvoir réglementaire. Dès lors, unité du pouvoir normatif et spécificité des régions se trouveraient concilier³⁹. Ce qui permettrait une grande souplesse quant à l'exercice du pouvoir de la planification de la région.

B- Le dépassement du pouvoir réglementaire régional, vers les lois régionales.

Ce dépassement n'est pas une chimère ; il peut devenir une réalité palpable au cas où aboutirait le projet du plan d'autonomie des provinces du sud déposé par le Maroc au Nations en 2007 et qui vise à accorder à la région du Sahara marocaine une large autonomie, avec un système décentralisé plus élargi, s'approchant ainsi du modèle des « Etats régionaux »⁴⁰. En effet, la région du Sahara jouira, selon le plan, des trois pouvoirs : législatif, exécutif et judiciaire⁴¹. Ce qui revient à dire qu'elle sera dotée du pouvoir législatif. C'est une question du temps.

³⁵ M. Piron, Gouverner en France : Quel équilibre territorial des pouvoirs ?, Rapport numéro 2881. Assemblée nationale, Documentation française, 2006.

³⁶ Jean-Marie Pontier, De l'extension (à venir) du pouvoir réglementaire des régions, article en version numérique, consultable à partir du lien <https://amu.hal.science/hal-02119720/document>

³⁷ L'alinéa 1er de l'article 143 de la constitution : « Aucune collectivité territoriale ne peut exercer de tutelle sur une autre. »

³⁸ Nadine Poulet-Gibot Leclerc, Des perspectives : Quel pouvoir réglementaire pour les régions ?, *in* p. 70

³⁹ Le rapport d'Yves Krattinger, L'avenir de l'organisation décentralisée de la République, rapport d'information numéro 59, Sénat, 2013

⁴⁰ N. Ba Mohamed, Lectures croisées dans l'initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie de la région du Sahara, *in* Régionalisation élargie et statut d'autonomie régionale, REMALD, série « Thèmes actuels », 2011, p. 122.

⁴¹ L'Etat conservera des compétences exclusives liées à la souveraineté, la constitution, la sécurité nationale, la défense et les relations extérieures.



Pour être prêt à ce grand changement que connaîtront les structures de l'État, une période d'expérimentation s'avère nécessaire. En effet, le vieux réflexe de retranchement derrière les principes de l'indivisibilité de l'État et l'unité du pouvoir législatif, qui interdit d'accorder le pouvoir de voter des lois régionales à valeur législative, devrait sagement être tempéré pour des raisons objectives. L'option pour une période d'expérimentation n'est pas du tout nouvelle. En effet, l'expérience française nous renseigne sur une procédure d'expérimentation normative constitutionnalisée en 2003. Cette procédure autorise l'ensemble des collectivités territoriales à intervenir dans le domaine de la loi et du règlement⁴². Un rapport du Sénat avait présenté cette expérimentation comme un moyen de reconnaître aux collectivités territoriales un pouvoir normatif nouveau afin de les rapprocher des autres collectivités européennes⁴³. Cet article donne la possibilité aux collectivités territoriales de déroger aux lois et aux règlements en vigueur et, par conséquent, de prendre des actes dans le domaine de la loi afin d'adapter la législation aux spécificités locales.

Force est de constater que la procédure d'expérimentation normative en faveur des collectivités territoriales est entourée d'un formalisme très strict. En effet, l'article LO1113-1 du Code Général des Collectivités Territoriales précise que la loi qui autorise cette expérimentation doit définir son objet et sa durée qui ne doit pas dépasser cinq ans elle doit mentionner en outre les dispositions auxquelles il peut déroger. La loi doit également préciser les catégories et les caractéristiques des collectivités territoriales autorisées à participer à l'expérimentation et fixe le délai accordé à ses collectivités territoriales pour prendre la décision de participer à cette expérimentation⁴⁴.

Le législateur marocain pourrait s'inspirer de l'expérience française en matière de l'expérimentation et accorder à certaines régions la possibilité d'adapter certaines normes législatives et réglementaires à leurs spécificités régionales. Il n'y a rien dans cette procédure ce qui peut porter atteinte aux principes de l'indivisibilité de l'Etat et de l'unité du pouvoir normatif étant donné qu'elle n'est pas de nature à confier un pouvoir normatif élargi aux régions et qu'elle demeure soumise au contrôle du pouvoir central.

En fait, et le projet du plan de l'autonomie de la région du Sahara marocaine et la politique de la régionalisation avancée devraient aboutir à l'élargissement du pouvoir normatif régional. Or, dans l'état actuel des choses, les régions ne valent pas plus chères que les autres collectivités territoriales en dépit de l'importance de leurs compétences. La notion de la prééminence ne change pas la donne et ne fait pas des régions une collectivité privilégiée : elles ne disposent pas d'un pouvoir d'adaptation législative ou réglementaire et ne peuvent intervenir dans le domaine de la loi. D'autant plus que le

⁴² L'article 72 alinéa 4 de la Constitution française de 2003 « Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences. »

⁴³ G. Longuet, *Rapport numéro 408 sur le projet de la loi organique relatif à l'expérimentation par les collectivités territoriales*, Sénat, 16 juillet 2003.

⁴⁴ L'article LO1113-1 du C.G.C.T., Modifié par LOI n°2021-467 du 19 avril 2021 - art. 1



principe de l'interdiction de la tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre leur interdit de s'affirmer dans le paysage local et d'imposer les orientations économiques ou en matière de développement qu'elles ont arrêtées.

Le plaidoyer pour un véritable pouvoir législatif en faveur des régions semble être banalisé même dans les Etats centralisés comme la France. Et cela ne date pas d'hier : en fait, au lendemain de la révision constitutionnelle de 2003, des acteurs régionaux ont réclamé un pouvoir normatif plus étendu⁴⁵. Le but étant d'imposer les schémas régionaux en matière économique et de développement durable aux autres collectivités territoriales Au lieu d'avoir recours à l'approbation du pouvoir étatique. Pour sa part, l'Association des Régions de France a revendiqué tant ce pouvoir normatif qui, selon elle, devrait prendre la forme de schémas régionaux qui devraient être prescriptifs. Ce caractère prescriptif de ces schémas faisait l'unanimité de tous les décideurs régionaux⁴⁶.

Pour le moment, ni en France ni au Maroc les voies de droit ne tolèrent un tel remaniement. Le centralisme est si pesant que l'approbation de l'autorité de tutelle demeure toujours une condition sine qua non pour l'attribution de tout pouvoir aux régions. Néanmoins, le cas marocain présente un caractère spécial : c'est cette option pour une régionalisation avancée qui fait entendre une volonté politique vers une avancée de la décentralisation. Or, le fait de recourir constamment au pouvoir de l'État pour que les actes établis par les régions aient un caractère prescriptif ne saurait illustrer une telle avancée mais plutôt un renforcement du pouvoir étatique. Cette situation confirme l'idée que les transformations territoriales que connaît le Maroc ne change en rien le pouvoir de l'Etat central qui réinvente les moyens de sa puissance⁴⁷.

Or, le processus démocratique que connaît le pays exige une refonte du système de décentralisation par l'élargissement du pouvoir des régions. Conserver la tutelle étatique sous ses différentes formes est toujours synonyme du renforcement du pouvoir étatique et ne peut être jugé une avancée de la décentralisation même si la réforme est baptisée « régionalisation avancée ». Celle-ci sera toujours dénudée de sens en l'absence d'un réel pouvoir à même de lever les obstacles à l'exercice des missions planificatrices de développement économique confiées aux régions et à imposer leurs orientations aux autres collectivités territoriales. C'est par leur propre pouvoir et non pas par le truchement du pouvoir étatique que cette imposition devrait avoir lieu. C'est pourquoi leur intervention dans le domaine législatif semble être inéluctable⁴⁸.

Certes, le verrou traditionnel de l'Etat unitaire est infranchissable et empêche toute possibilité pour les régions d'intervenir dans le domaine de la loi, d'autant plus qu'un tel remaniement implique le passage d'un Etat unitaire à un Etat régionalisé comme

⁴⁵ En 2005, Jean-Jacques QUEYRANNE, alors président de la Région Rhône-Alpes, écrivit dans le journal *Le Monde* « Réformer l'État, c'est accorder l'autonomie régionale », 6 septembre 2016.

⁴⁶ Alain LAMBERT, rapport sur les relations entre l'État et les collectivités, Décembre 2007, p. 6. [file:///C:/Users/pc/Downloads/Lambert rapport groupe travail rgpp relations Etat collectivites locales.pdf](file:///C:/Users/pc/Downloads/Lambert%20rapport%20groupe%20travail%20rgpp%20relations%20Etat%20collectivites%20locales.pdf)

⁴⁷ Sabine PLANEL, Transformations de l'Etat et politiques territoriales dans le Maroc contemporain, 2009 <https://journals.openedition.org/espacepolitique/1234>

⁴⁸ Eric Maulin, La décentralisation du pouvoir normatif : le pouvoir législatif des régions, AJCT - Actualité juridique collectivités territoriales n° 6 Juin 2014 p. 309-312



l'Espagne ou l'Italie, ce qui veut dire une révision constitutionnelle inévitable et l'on sait parfaitement que cela n'est ni une question de priorité ni d'actualité pour le Maroc. Toutefois, il est important de savoir que la détention du pouvoir législatif par les régions n'est plus une chimère ou une utopie⁴⁹, bien au contraire, elle est devenue une réalité vécue dans de nombreux Etats européens car ceux-ci sont convaincus que l'essor de ces collectivités territoriales est étroitement lié à la détention d'un véritable pouvoir qui leur permettent de mener à bien leur mission de planification de développement économique et d'aménagement de territoire.

⁴⁹ *Jacqueline Montain-Domenach, La reconnaissance d'un pouvoir normatif régional : entre utopie et principe de réalité, Pouvoirs locaux, n°86/2010, p. 54 et s.*