

LE CONTRÔLE ETATIQUE SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES AU MAROC

Mohammed Amine BENABDALLAH

Professeur à la faculté de droit de l'Université Mohammed V
Rabat-Agdal

Sujet constamment d'actualité, la décentralisation territoriale pourrait être, sans conteste, au tout premier rang des chantiers ouverts au Maroc. Depuis, en effet, le début des années soixante-dix, date de la création des régions économiques, et surtout la fin de l'année 1976, date de la promulgation de la charte communale, l'engouement pour le thème de la décentralisation et de l'autonomie des collectivités locales s'est amplifié et fut tel, tant du point de vue des réformes entreprises que de celui des études élaborées jusqu'à aujourd'hui, que l'on peut dire que dans le domaine du droit administratif, il est devenu le sujet de prédilection non seulement des responsables en charge de l'organisation territoriale du pays, mais aussi des chercheurs, juristes, sociologues, géographes, historiens, dans les domaines les plus variés²⁰⁸. C'est comme si le vieil empire, plusieurs fois séculaire, et dont l'histoire, en tant qu'Etat souverain et indépendant, ne fut interrompue ou déviée que par quelque

²⁰⁸ Notamment l'enquête de P. Pascon et M. Bentahar, « *Ce que disent 296 jeunes ruraux* », Etudes sociologiques sur le Maroc, Publications du C.E.S.M., 1978, p. 222. Les auteurs rapportent, p. 223, « *Nos interlocuteurs ne sont pas abusés par les titres, les mots ou la forme. Ils classent les notables issus de leur propre village comme des représentants de l'Etat* ». Ils remarquent (*même page*), que cette attitude ne manque pas de réalisme du fait que les notables, beaucoup plus portés à défendre leurs intérêts propres que ceux des électeurs, sont en contact permanent avec l'autorité locale – le caïd en milieu rural – et se réduisent eux-mêmes à transmettre à ceux qui les ont élus les décisions qu'ils ont recueillies. Ils relèvent que « *le contact Etat – administrés se fait non entre le caïd et les représentants mais, soit directement entre le caïd et la population, soit plus généralement entre les notables et la population* ».

quarante années de protectorat, avait découvert tout d'un coup les mérites d'un système aux multiples vertus, et aux bienfaits innombrables²⁰⁹ qui, déjà dans le passé, était pratiqué en son sein, mais sans répondre aux critères qui le définissent actuellement, et avait régné en maître, mais sous la forme de *bled siba* et *bled makhzen*²¹⁰, pourrait-on dire, primitive, dans la presque totalité du royaume.

En fait, depuis fort longtemps, toute la problématique de la décentralisation découle de l'enjeu du rapport entre le pouvoir central et le pouvoir local qui constituent « *les deux pôles nécessaires et indissociables sur lesquels l'appareil d'Etat travaille alternativement pour remplir la mission qui lui incombe dans la société* »²¹¹. Bien plus, les collectivités territoriales que l'on qualifiait de locales²¹² – et ceci s'applique parfaitement au système administratif marocain – sont étroitement dépendantes

²⁰⁹ En moins de vingt-cinq ans, le ministère de l'intérieur a organisé six colloques portant sur les collectivités locales au cours desquels les débats portaient invariablement sur tout ce qui est en relation avec le développement de la décentralisation territoriale. Par ailleurs, et dans le même esprit, les ministères de l'intérieur et de l'éducation nationale, ont signé, le 4 janvier 1990, une convention définissant le cadre juridique d'une coopération entre les collectivités locales et les universités. Sur la base de ce texte, plusieurs accords ont été conclus entre des universités et des régions, des provinces et des communautés urbaines. Et, tout récemment, depuis l'entrée en vigueur de la réforme de l'enseignement supérieur, plusieurs unités de recherche et de formation ont organisé la préparation du diplôme d'études supérieures approfondies dans les domaines de l'administration locale ou de la décentralisation.

²¹⁰ Pour de plus amples renseignements sur le *bled makhzen* et le *bled siba*, voir, J. Waterbury, *Le commandeur des croyants, la monarchie et son élite*, P.U.F., 1975, qui définit le *bled siba*, p. 93, comme « *un assemblage inorganisé de tribus qui pouvaient se permettre de défier le pouvoir grâce à leur situation géographique et qui ne partaient en dissidence que si les conditions politiques étaient favorables. Elles étaient tout à fait capables, si l'équilibre du pouvoir était modifié, de renverser la vapeur et de s'allier avec leurs ennemis contre leurs anciens alliés* ». Sur le même sujet, A. Laroui, *L'Algérie et le Sahara marocain*, Serar, Casablanca, 1976, p. 59 ; C.A. Julien, *Le Maroc face aux impérialismes*, 1415-1956, éd. Jeune Afrique, 1978, p. 98.

²¹¹ J. Chevalier et D. Loschak, *Science administrative*, L.G.D.J., 1978, T. I, p. 319.

²¹² Ce n'est, en effet, qu'avec la Constitution de 2011 que l'appellation de collectivités territoriales fut substituée à celles de collectivités locales.

de l'Etat, et si elles jouissent d'une autonomie, celle-ci ne s'exerce que sur le champ résiduel consenti par le pouvoir central. Il y a alors une domination du centre qui se justifie par le fait que celui-ci est le dépositaire ou, plutôt, le gardien de l'unité nationale et que le territoire national dans son ensemble est propriété de l'Etat, étant entendu que les collectivités territoriales n'exercent que les attributions qui leur sont consenties par le législateur²¹³. D'un autre côté, on estime, à tort ou à raison, que le pouvoir local ou territorial est un pouvoir dont l'exercice présente un certain nombre de risques et que pour diminuer autant que possible les éventuels dérapages et les irrégularités aux effets néfastes, il doit impérativement être sous tutelle administrative. C'est donc le stade primaire de la décentralisation, si l'on propose de considérer que celle-ci atteint son stade normal lorsque la tutelle administrative se transmue²¹⁴ en contrôle, comme cela est le cas en France depuis la loi du 2 mars 1982, pour parler enfin de stade suprême quant à la « véritable décentralisation » où la liberté dans la prise de décision a lieu pratiquement sans limite aucune.

A partir de là, on peut relever que depuis que le Maroc a recouvré son indépendance, il y a eu une manifestation progressive et un effort constant d'instituer une décentralisation territoriale pour permettre l'enclenchement d'un développement harmonieux des différentes régions du royaume²¹⁵. Incontestablement, il y a une volonté, voire une vocation décentralisatrice qui s'exprime à toute occasion et constitue le cheval de bataille de la plupart des acteurs économiques et sociaux.

Mettant en avant les vertus de la décentralisation, le discours politique a d'abord procédé à la mise en place de la démocratie locale qu'il a élargie à la dimension régionale pour l'accompagner plus tard, et peut-être un peu en retard, de

²¹³ A. Benabdallah, *La régionalisation avancée*, Avant-propos, Droit&Stratégie des affaires au Maroc, LexisNexis, n° 4, juillet-août 2015, p. 14.

²¹⁴ J. Moreau, *Administration régionale, départementale et municipale*, Mémento Dalloz, 1992, p. 9.

²¹⁵ M. Rousset, *La région, pilote du développement régional*, Droit&Stratégie des affaires au Maroc, LexisNexis, n° 4, juillet-août 2015, p. 16.

mesures de déconcentration considérées, à juste titre, comme son complément indispensable²¹⁶. Mais en même temps, on peut observer une espèce de défiance, justifiée ou pas, à l'égard du partenaire local qui se traduit par une certaine réticence dans la concession des pouvoirs en sa faveur. Il y a donc une tendance à la centralisation qui donne la réplique à toute volonté ferme de confier la gestion des affaires locales aux élus locaux, à telle enseigne que la décentralisation donne l'impression de naviguer à contre-courant. D'une main, on décentralise et, de l'autre, au moment du transfert des compétences²¹⁷, ou par l'exercice de la tutelle, on garde jalousement ce qui semble précieux. Ce sont deux idées opposées qui s'affrontent continuellement même si la Constitution de 2011 énonce en son article premier que « *l'organisation territoriale du Royaume est décentralisée et qu'elle est fondée sur une régionalisation avancée* » et, en son article 136, que « *l'organisation régionale repose sur les principes de libre administration...* ». D'où la persistance d'un contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales auxquelles la Constitution de 2011 a consacré tout un titre composé de douze articles.

Parmi ces articles, il en est un, l'article 145, qui dispose, à propos des walis et des gouverneurs, en son deuxième alinéa : « *Au nom du gouvernement, ils assurent l'application des lois, mettent en œuvre les règlements et les décisions gouvernementaux et exercent le contrôle administratif* ».

Dans le passé, ce contrôle s'exerçait sous une forme de tutelle qui accordait à l'autorité centrale ou son représentant le pouvoir

²¹⁶ M. Brahimî, *Déconcentration et décentralisation*, Revue marocaine de Finances publiques et d'économie, n° 8, 1992, p. 79 ; M. Rousset, *La déconcentration : mythe et réalité*, Revue marocaine d'administration locale et de développement, n° 9, 1994, p. 43 ; H. Ouazzani Chahdi, *La régionalisation et la déconcentration*, Revue marocaine d'administration locale et de développement, n° 6, 1996, « 40 ans d'administration », p. 56 ; *Déconcentration et décentralisation : Pour quelle équation ? in Décentralisation et pratiques locales du développement*, Casablanca, 1996, p. 47.

²¹⁷ A. Benabdallah, *Quelle territorialité de l'action publique ? Les compétences respectives de l'Etat et des collectivités locales*, REMALD, 2009, n° 87-88, p. 101.

d'annuler les actes des collectivités locales pour motifs d'illégalité, tout comme il lui accordait un pouvoir d'approbation préalable²¹⁸. Désormais, en application des dispositions de la Constitution de 2011 qui a modifié substantiellement le statut des collectivités territoriales, les nouvelles lois organiques relatives aux régions²¹⁹, aux provinces et préfectures²²⁰ et aux communes²²¹, ont apporté des changements notoires que l'on se propose de présenter.

- I -

Dans les textes d'avant la Constitution de 2011, le contrôle s'exerçait par l'autorité de tutelle qui pouvait annuler elle-même les actes des autorités locales pour quelque motif d'illégalité que ce soit. Seules les délibérations des conseillers régionaux pouvaient n'être contrôlées que par le tribunal administratif. Au surplus, le représentant du pouvoir central pouvait, après mise en demeure de l'autorité locale, exercer un pouvoir de substitution dans le cas d'abstention d'agir de celle-ci.

Avec les nouveaux textes, le contrôle de légalité s'est judiciarisé en ce sens que dans chacune des trois lois organiques, il est un article qui énonce que sont considérées comme nulles de droit les délibérations et les décisions qui ne font pas partie des prérogatives du conseil ou de son président ou prises en violation des dispositions de la loi organique, des textes législatifs en vigueur. La nouveauté à relever est que cette nullité n'est plus prononcée par l'autorité de tutelle, comme par le passé, mais par le tribunal administratif auprès duquel la demande doit en être faite.

Un autre aspect du contrôle consiste dans l'obligation de transmettre, selon le cas au wali ou au gouverneur, contre

²¹⁸ M. El Yaagoubi, *Le nouveau contrôle des actes des collectivités territoriales*, Droit&Stratégie des affaires au Maroc, LexisNexis, n° 4, juillet-août 2015, p. 33.

²¹⁹ Loi organique relative aux régions, B.O. n° 6440 du 18 février 2016, p. 197.

²²⁰ Loi organique relative aux préfectures et provinces, B.O. n° 6440 du 18 février 2016, p. 231.

²²¹ Loi organique relative aux communes, B.O. n° 6440 du 18 février 2016, p. 260.

récépissé, les procès-verbaux des sessions et des copies des délibérations du conseil ainsi que les décisions de son président prises dans le cadre du pouvoir réglementaire. Cette transmission doit s'effectuer dans le délai de cinq jours à compter de la date de clôture de la session ou de celle d'édiction des décisions.

Procédure d'information, elle permet au représentant de l'Etat d'être au courant de l'essentiel des activités de la collectivité territoriale et de saisir le cas échéant le tribunal administratif aux fins d'un contrôle de légalité.

Cependant, étant donné que le législateur organique a limité l'obligation de transmission aux copies des délibérations du conseil et aux actes réglementaires de son président, se trouvent exclus tous les actes qui ne sont pas énumérés, notamment les actes administratifs individuels, à l'exception de ceux pris en matière d'urbanisme.

En parallèle avec ce contrôle, il y a lieu d'évoquer qu'il existe une procédure spéciale pour les délibérations des conseils au terme de laquelle intervient le juge administratif.

En effet, selon les trois lois organiques, l'autorité de tutelle ou son représentant peut s'opposer au règlement intérieur et aux délibérations ne faisant pas partie des attributions de la collectivité territoriale ou prises en violation de la législation ou de la réglementation en vigueur. Dans ce cas, l'autorité doit notifier son opposition motivée au président du conseil concerné, dans un délai ne dépassant pas trois jours ouvrables à compter de la date de réception de la délibération. Cette opposition a pour effet de donner lieu à une nouvelle lecture. Si le conseil maintient sa position, l'autorité de tutelle défère l'affaire au juge des référés auprès du tribunal administratif qui statue sur la demande de sursis à exécution dans un délai de quarante-huit heures. La saisine emporte suspension de l'exécution de la délibération. Le tribunal statue dans un délai de trente jours et notifie obligatoirement une copie du jugement aux deux parties dans un délai de dix jours de son prononcé.

Pour ce qui est du pouvoir de substitution, qui s'exerçait par l'autorité représentant le pouvoir central agissant de son propre

chef, il ne peut désormais avoir lieu que par le recours à la juridiction des référés près le tribunal administratif en vue de statuer sur l'existence de l'état d'abstention du président du conseil. Dans les trois lois organiques un article énonce que lorsque la décision de justice constate l'abstention, il revient à l'autorité de tutelle de se substituer au président dans l'exercice des actes qu'il s'est abstenu d'exercer.

On voit que dans l'ensemble, il s'agit bel et bien d'un contrôle de légalité par le tribunal administratif, mais obéissant à des règles différentes de celles qui régissent habituellement le recours pour excès de pouvoir.

D'abord, c'est l'autorité de tutelle qui recourt au juge contre l'autorité élue et l'on remarque que la notion de privilège du préalable dont bénéficie par principe l'administration à l'égard des administrés n'est plus en usage. Ensuite, l'octroi du sursis à exécution est ici automatique, alors que dans la théorie de l'acte administratif, il est généralement conditionné par la crainte d'un préjudice irréparable. On voit donc que par la perte du privilège du préalable, l'autorité de tutelle a une prérogative en moins et que par l'octroi du sursis à exécution sur simple saisine du tribunal administratif, elle retrouve sa prépondérance vis-à-vis du conseil de la collectivité territoriale.

Néanmoins, malgré cette prérogative non négligeable, il est à observer que dans les trois lois organiques, le législateur a tenu à ôter à l'autorité de tutelle des prérogatives qu'elle exerçait discrétionnairement, non point en les supprimant, mais en en judiciarisant l'exercice. Le contrôle de légalité n'est plus exercé par l'autorité de tutelle sous le contrôle du juge, mais il est exercé par celui-ci sur recours de l'autorité de tutelle²²². Ce qui n'est pas le cas du contrôle d'opportunité.

²²² Dans les trois lois organiques un article dispose que seule la justice est compétente pour connaître de la révocation des membres du conseil, de la déclaration de nullité de ses délibérations ou de la suspension de l'exécution de ses délibérations et arrêtés entachés de vices juridiques. Il est ajouté que seule la justice est compétente pour dissoudre le conseil.

Bien que le contrôle de l'opportunité soit maintenu, il ne l'est que partiellement dans la mesure où les délibérations des conseils ne sont plus soumises à une approbation expresse de l'autorité de tutelle sans laquelle aucune exécution ne peut avoir lieu, mais à l'obtention d'un visa qui, s'il n'est pas refusé ou même exprimé dans un délai de vingt jours à compter de la date de réception des délibérations du conseil, est réputé accordé. Les textes antérieurs parlaient d'approbation précisant que « *Ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvées par l'autorité de tutelle les délibérations du conseil portant sur les objets suivants...* ». Ce qui, à tout le moins, constituait un frein à l'exécution des délibérations.

A cet égard, les trois lois organiques contiennent le même article qui remplace l'approbation par le visa et concernant approximativement les mêmes matières pour les trois collectivités territoriales : le programme d'action (commune) ou de développement (région, province ou préfecture), le schéma régional d'aménagement du territoire (région), l'organisation de l'administration et la fixation de ses attributions, les délibérations ayant une incidence financière sur les dépenses et les recettes, les conventions de coopération décentralisée et de jumelage, le budget, les conventions de gestion déléguée, la création des sociétés de développement local.

La question qui se pose est alors la suivante : avec le maintien du contrôle d'opportunité, ne serait-on pas en contradiction avec le principe de libre administration énoncé par l'article 136 de la Constitution ? La libre administration l'exclurait-elle ?

Au point de vue juridique, ce sont deux principes consacrés par la Constitution où il est certes question de libre administration, mais également de contrôle administratif qui doit être exercé par les représentants de l'Etat. En effet, si dans l'article 136, il est clairement énoncé que l'organisation régionale et territoriale repose sur les principes de libre administration, de coopération et de solidarité, il est tout aussi proclamé qu'au nom du gouvernement, les walis et les

gouverneurs exercent le contrôle administratif qui suppose les contrôles de légalité et d'opportunité.

Quant à dire qu'au point de vue pratique, la libre administration²²³ exclurait le contrôle administratif, il semble difficile d'être catégorique au point de condamner le contrôle en tant que tel, car s'il est admis que le choix de la décentralisation implique la reconnaissance de personnes morales autonomes sur l'ensemble du territoire, ceci ne doit certainement pas signifier une organisation où les collectivités disposeraient d'un pouvoir discrétionnaire total pour l'exercice de leurs compétences, en dehors de tout pouvoir de contrôle sur leurs délibérations. Ce serait nier le principe d'unité de l'Etat. Dès lors, le maintien d'un lien entre l'Etat et les collectivités territoriales par l'existence d'un contrôle s'avère comme la condition de la préservation du caractère unitaire de l'Etat surtout que les élus à travers le territoire national ne sont pas tous d'un même niveau de formation.

Au surplus, dans le cas contraire, il y aurait une rupture du principe d'égalité entre les citoyens qui seraient confrontés à des situations différentes selon qu'ils se trouveraient dans telle ou telle collectivité. Les conseils des préfectures ne sont pas forcément ceux des provinces du monde rural. Il n'y aurait plus un Etat décentralisé, mais une multiplicité d'Etats. Le contrôle d'opportunité sur les actes des collectivités territoriales s'inscrit donc dans la préservation du caractère unitaire de l'Etat et marque la soumission des collectivités à la loi et à des critères identiques de développement.

Sans doute peut-on s'interroger sur la raison pour laquelle le législateur n'a pas prévu l'intervention du juge administratif tel que cela est le cas pour le contrôle de légalité. Il faut dire qu'une telle option ne serait pas sans difficulté, car autant le juge serait à l'aise pour apprécier un acte à l'aune de la légalité, autant il serait embarrassé pour l'évaluer sur le plan de l'opportunité.

²²³ A. Harsi, *La libre administration des collectivités territoriales*, Droit&Stratégie des affaires au Maroc, LexisNexis, n° 4, juillet-août 2015, p. 20.

Outre le fait que ça ne serait pas son rôle, il aurait du mal à être aussi outillé que l'autorité de tutelle.

En tout cas, il faut bien relever que malgré les importantes avancées opérées par la Constitution de 2011 qui a parlé de régionalisation avancée, de libre administration, de subsidiarité²²⁴ et d'autonomie des collectivités territoriales, le contrôle de l'Etat ne s'est que transformé, avec la judiciarisation du contrôle de légalité et le maintien du contrôle d'opportunité jugé encore nécessaire pour une bonne administration territoriale. Il y a donc certes un allègement du contrôle de l'Etat mais il n'est pas complet.

D'évidence, une vraie décentralisation au sens plein du terme, où les collectivités territoriales auraient l'exercice total de leurs prérogatives sans grande intervention de l'Etat, est moins une affaire de textes que de fait. Sa réussite ne consiste pas seulement dans les réformes et la modification de la législation. Il est certain que du point de vue juridique, le pouvoir de décision revient dans différents domaines aux autorités décentralisées, mais dans la réalité, et en application des textes, l'Etat maintient une présence continue dans toutes les phases de la prise de décision, soit par le truchement de la justice, soit directement en agissant lui-même. Cela peut apparaître comme l'illustration flagrante d'une discordance entre une autonomie de principe et une subordination de fait, mais en réalité, il faut bien admettre que, particulièrement en ce domaine, quelles que soient les ambitions, leur mise en œuvre ne doit pas se faire de manière passionnée. La décentralisation est une affaire de générations ; elle doit être conforme aux besoins du pays et à la capacité de ses élus. C'est le domaine par excellence où la volonté des hommes ne suffit pas, mais demeure tributaire, et dans une très large mesure, de ceux qui auront à l'appliquer dans son esprit pour les objectifs supérieurs de la nation.

²²⁴ T. Zair, *Subsidiarité et compétences des collectivités territoriales*, Droit&Stratégie des affaires au Maroc, LexisNexis, n° 4, juillet-août 2015, p. 28.