

SOMMAIRE:

La libre administration des collectivités territoriales :Regards croisés sur la genèse discutable d'un principe constitutionnel Azddine LAASSAL	3
Principe de subsidiarité entre théorie et pratique Dounya Faouzi	23
La légitimité politique et le paradoxe de la démocratie locale Abdelkader NAJI	33
La délégation de pouvoirs et de signature au niveau des communes Abdeljalil Louhmadi	49
La protection du domaine public communal : « Le patrimoine communal, au profit d'un nouveau modèle du développement ». Nafie ABDERRAHIM	66

La libre administration des collectivités territoriales : Regards croisés sur la genèse discutable d'un principe constitutionnel

Azddine LAASSAL

Doctorant chercheur à l'Université Mohammed V

Faculté de droit de Salé

Résumé

L'appréhension du principe de libre administration peut enfin souffrir, au plan juridique, de sa double nature, qui peut en obscurcir la portée. La libre administration des collectivités territoriales apparaît, en effet, deux fois dans le texte de la Constitution : il figure à l'article 136 et 146 (dernier alinéa), dans le Titre IX consacré aux collectivités territoriales ; mais il apparaît d'abord à l'article 34 qui détermine le domaine de la loi. Ce qui souligne, et postule, qu'avant d'être un principe qui limite la compétence du législateur, il est d'abord un principe qui fonde cette compétence. Cette dimension première est robuste et éprouvée, elle est garantie sans faiblir par la jurisprudence et par celle de la Cour constitutionnelle. En regard, la deuxième dimension peut paraître plus incertaine, plus friable, moins normative. Et cet effet de contraste peut brouiller les pistes et contribuer à faire douter de la fermeté et de la portée du principe.

S'interroger sur le point de savoir si le principe de libre administration des collectivités territoriales a une portée normative peut apparaître, après la révision constitutionnelle de 2011, comme inutilement paradoxal, pour ne pas dire provocateur. Comment, en effet, imaginer aujourd'hui, qu'une phrase, inscrite dans le corps même des articles 136 et 146 (dernier alinéa) de la Constitution, pourrait demeurer sans force juridique ? Alors qu'il est bien acquis que toutes les normes inscrites dans la Constitution ou dans les textes auxquels renvoie son préambule ont également valeur constitutionnelle ? La cause est ainsi entendue. Le principe de libre administration a pleine valeur constitutionnelle et est investi de la force juridique qui en découle. D'où vient alors que l'on persiste à s'interroger et à douter ?

Abstract

The apprehension of the principle of free administration can finally suffer, from the legal point of view, of its double nature, which can obscure its scope. The free administration of local and regional authorities appears, in fact, twice in the text of the Constitution: it appears in article 136 and 146 (last paragraph), in Title IX devoted to local and regional authorities; but it first appears in Article 34 which

determines the area of the law. These underlines, and postulates, that before being a principle which limits the competence of the legislator, it is first of all a principle which bases this competence. This primary dimension is robust and proven, it is guaranteed without weakening by case law and that of the Constitutional Court. On the other hand, the second dimension may seem more uncertain, more brittle, less normative. And this effect of contrast can cloud the tracks and contribute to raising doubts about the firmness and the scope of the principle.

Questioning whether the principle of free administration of local authorities has a normative scope may appear, after the constitutional revision of 2011, to be unnecessarily paradoxical, not to say provocative. How, indeed, imagine today that a sentence, inscribed in the body of articles 136 and 146 of the Constitution, could remain without legal force? While it is well established that all the standards enshrined in the Constitution or in the texts to which its preamble refers also have constitutional value? The cause is thus heard. The principle of free administration has full constitutional value and is invested with the resulting legal force. Where then does one persist in questioning and doubting ?

On le sait, la constitution marocaine de 2011 évoque à deux reprises la libre administration des collectivités territoriales¹. D'une part, à l'article 136 pour préciser que l'organisation territoriale du Royaume repose sur les principes de libre administration, de coopération et de solidarité. D'autre part, à l'article 146 qui prévoit que ce sont les lois organiques² qui fixent les règles de gouvernance relatives au bon fonctionnement de la libre administration, au contrôle de la gestion des fonds et programmes, à l'évaluation des actions et à la reddition des comptes.

La compréhension de ces dispositions suppose, pour que leur mise en œuvre soit effective, de définir précisément les termes utilisés. Au moins ceux qui interrogent et suppose des questionnements, comme la « libre administration » elle-même³ et la notion de « principe » concrètement constitutionnalisé.

S'agissant de la libre administration, on peut d'abord logiquement déterminer ce qu'elle n'est pas. Ipso facto, on peut convenir que la libre administration signifie autonomie de gestion : « administrer ce n'est pas gouverner et encore moins légiférer »⁴. L'organe délibérant administre librement par ses décisions mais, et c'est une raison supplémentaire de les distinguer, il ne détermine lui-même ni les compétences ni les ressources de la collectivité.

¹ Article 136 et 146 de la constitution, BO, n°5964 Bis du 30 juillet 2011.

² Loi organique n°111-14 relative aux régions, B.O n°6440 du 18 février 2016 ; Loi organique n°112-14 relative aux préfectures et provinces, B.O n°6440 du 18 février 2016 ; Loi organique n°113-14 relative aux communes, B.O n°6440 du 18 février 2016.

³ M. Troper, « Terme vague et vide », *Libre administration et théorie générale du droit*, in J. Moreau et G. Darcy (ss dir.), « La libre administration des collectivités locales, réflexion sur la décentralisation », *Economica*, 1984, p. 62.

⁴ F. Luchaire, « L'émergence d'un droit constitutionnel de la décentralisation » : *AJDA* 20 avril 1992, p 5.

Quant à la notion de « principe », elle ne va pas de soi. Outre la généralité qui caractérise tout principe, F.Luchaire ne propose rien d'autre que le critère très relatif de l'importance⁵, qu'il s'agisse pour le Conseil constitutionnel français de déterminer ce qui est de la compétence législative ou d'évaluer l'atteinte portée par le législateur à un tel principe. Si ce Conseil constitutionnel fait très souvent référence aux principes fondamentaux dans leur globalité, la lecture de ses décisions ne permet pas vraiment d'en dresser une liste précise et certaine, et les auteurs qui ont tenté de le faire à diverses périodes⁶ se contentent en réalité de ranger de très nombreuses solutions concrètes et ponctuelles (dont on ne peut raisonnablement considérer qu'elles sont toutes autant de principes fondamentaux) dans des catégories : notamment (mais pas exclusivement), celle qui regroupe les obligations imposées aux collectivités territoriales ou celle qui à l'inverse rassemble des règles leur assurant des garanties.

Le Conseil constitutionnel français, s'éloignant de la lettre de la Constitution, a fait de la libre administration, d'une manière discutable, un principe juridique qui synthétise presque à lui seul l'essentiel du contenu et de la portée de l'autonomie locale et ce choix s'accompagne de méthodes d'interprétation et de contrôle qui ne semblent pas particulièrement favorables à cette autonomie.

En fait, il n'en reste pas moins que la libre administration demeure, in extremis, une finalité. Certes, elle a besoin d'un certain nombre d'outils, il s'agit notamment de l'autonomie financière, de la

⁵ F. Luchaire, « Les sources des compétences législatives et réglementaires » : AJDA 20 juin 1979, n° spécial, « Décentralisation : Bilan et perspectives », p 25.

⁶ Par ex., parmi d'autres : B. Genevois : AJDA 1981, p. 431.- R. Chapus, « Droit administratif général », t., n°369 et S.- J. Fesstenbert, F. Priet et P. Quilichini, « Droit des collectivités territoriales », Dalloz, coll. « Hypercours », 2^e éd. 2016, n°122 et s.- B. Faure, « Droit des collectivités territoriales », Dalloz, 5^e éd. 2018, n°27 et s.

coopération, de l'intercommunalité et spécialement le pouvoir réglementaire. D'ailleurs, ces moyens sont expressément prévus par la constitution, reste qu'il ne faut pas oublier que le pouvoir réglementaire constitue un outil fondamental dans la mesure où il est susceptible de régir pratiquement les compétences reconnues aux collectivités territoriales de manière spécifique⁷.

Nonobstant, ce système consistant essentiellement en l'octroi d'un certain pouvoir aux autorités locales, repose sur un principe fondamental : celui de la libre administration des collectivités territoriales. La consécration de ce principe dans l'organisation territoriale du Royaume, par la Constitution marocaine de 2011 serait selon, François-Paul Blanc, l'aboutissement d'une longue évolution, enracinée dans le droit instauré par le protectorat⁸.

Le pouvoir réglementaire est traditionnellement défini comme le pouvoir d'édicter des règles à portée générale et impersonnelle sous forme d'actes administratifs unilatéraux⁹. C'est ce que vise effectivement l'article 140 alinéa 2 de la constitution de 2011 qui affirme que « Les régions et les autres collectivités territoriales disposent, dans leurs domaines respectifs, dans leur ressort territorial, d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs attributions ».

Autrement dit, s'il existe - à titre d'exemple - une répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales ; celle-ci n'est pas prévue par la constitution et elle ne saurait concerner que le domaine réglementaire, celui-ci pouvant être national ou local. Ainsi,

⁷ S. Mougja, « *L'autonomie de l'action régionale : libre administration et pouvoir réglementaire* », REMALD, 2016, n° 129-130, p.141.

⁸ François-Paul Blanc, « *La régionalisation et la Constitution de 2011 : genèse et prospective* » ; Sous la direction du Centre d'Etudes Internationales, « *La Constitution marocaine de 2011 : analyses et commentaires* », Ed. L'extenso, 2012, p308.

⁹ Théron (M. H), « *Essai sur la notion de réglementation* », LGDJ, 1977, p.17.

la constitution ne garantit pas de domaine de compétences au profit des collectivités territoriales, mais assure une liberté d'action dans les domaines de compétences qui lui sont attribués par la loi¹⁰.

Cependant, si le pouvoir réglementaire national intervient pour préciser les conditions de mise en œuvre de la loi¹¹, il appartiendra aux collectivités territoriales, dans le cadre de leur libre administration, de disposer d'un pouvoir réglementaire qui permet de préciser les modalités de l'exercice de leurs compétences dans le cadre de la loi.

Pour sa part, la Constitution englobe, dans le domaine de la loi, la libre administration des collectivités territoriales mais aussi leurs compétences et leurs ressources. L'article 140 de la Constitution n'est pas une source directe de compétences pour les collectivités territoriales mais il est un titre de compétence pour la loi.

I.- La consécration de la libre administration comme principe juridique, unique et global

La libre administration n'est pas seulement présentée comme un principe juridique (A), elle est aussi un principe unique (B) se substituant à la pluralité des principes fondamentaux et un principe global (C) qui annexe les compétences et les ressources des collectivités territoriales.

A.- Un principe juridique

¹⁰ Magnon (X), « La question prioritaire de constitutionnalité, un instrument de défense des libertés locales ? » in « Le droit constitutionnel des collectivités territoriales », Imprimerie El Maârif Al Jadida, Rabat, 2015, p54.

¹¹ Articles 89, 90 de la constitution, précitée.

La constitution marocaine a choisi de qualifier la libre administration de principe¹². En France, cette appellation, absente de la lettre de la Constitution pour ce concept, ne s'explique pas par la valeur constitutionnelle qui lui est reconnue et qui ne fait pas l'objet de débat¹³. Le Conseil utilise en effet beaucoup d'autres vocables dont il affirme à chaque fois la valeur constitutionnelle : des « principes » mais aussi des « règles », des « objectifs », des « prescriptions », des « dispositions », des « exigences », des « droits », et même un « concept juridique »¹⁴.

Les premières décisions attestent des hésitations du Conseil constitutionnel : il évoque le « principe de libre administration¹⁵ », le « principe fondamental de la libre administration¹⁶ », mais simplement « la libre administration¹⁷ ». La doctrine¹⁸ adopte l'appellation de principe, à l'exception notable de J. Boulouis¹⁹. Le Conseil d'Etat prend la suite²⁰ et, par un phénomène de mimétisme et d'influences réciproques, chaque auteur se réfère aujourd'hui

¹² Article 136 de la constitution, précitée.

¹³ V. Cons. Const., 23 mai 1979, n° 79-1004 DC, s9 ; n° 82-137 DC, s4 et Cons. Const., 25 févr. 1982, n° 82-138 DC, s6. Contrairement à ce que beaucoup, sans vérifier, continuent à écrire, à la suite de l'interprétation de L. Favoreu et L. Philip (Les Grandes décisions du Conseil constitutionnel, Dalloz, 11^e éd. 2001, n° 32, s45), si ces décisions affirment effectivement la valeur constitutionnelle de la libre administration, elles n'utilisent nullement l'appellation de principe à son égard.

¹⁴ Cons. Const., 9 mai 1991, n° 91-290 DC.

¹⁵ Cons. Const., 29 mai 1964, n° 64-292 L, s2.

¹⁶ Cons. Const., 30 déc. 1980 n° 80-120 L, s2.

¹⁷ Cons. Const., 29 mai 1979, n° 79-104 DC, s 9, alors que, dans le même considérant, est mentionné le « principe de séparation des pouvoirs » ; n° 82-137 DC, consid. 5 et Cons. Const., 25 févr. 1982, n° 82-138 DC, s6.

¹⁸ A la suite de L. Favoreu : RDP 1979, 1703 ; RDP 1982, 1267 ; RDP 1983, 333 ; RDP 1984, 687. – J.-C. Nemery : AJDA 1984, 258. – S. Bodard et M. Bourjol, « Droit et libertés des Collectivités Territoriales », Masson, 1984, n° 75 et 87.

¹⁹ AJDA 1982, 303.

²⁰ CE, 28 déc. 1992, req. N° 86304, Ville de Romainville. – CE, 27 juin 1994, req. N° 86296, Féd. CGT des personnels actifs et retraités des services publics, etc.

implicitement aux autres pour ne pas discuter l'appellation de principe. Et lorsque le Conseil constitutionnel emploie, souvent, la simple expression de « libre administration », les commentateurs sous-entendent qu'il s'agit bien toujours du principe.

La doctrine, dont c'est pourtant le rôle critique, n'a rien vu d'anormal à cette qualification. Aucun sourcillement, aucune interrogation à la lecture d'une disposition que le Conseil constitutionnel nous invite à énoncer désormais : « les principes fondamentaux du principe de libre administration... ». Comme si l'expression « les principes d'un principe » avait un sens logique évident pour tous. Il est vrai que trop peu d'auteurs s'interrogent sur la définition des catégories conceptuelles qu'ils emploient. L'expression de principe est bien commode et plus on l'utilise, moins on l'analyse²¹. Or, les significations du mot sont diverses²² et, parmi celles-ci, les principes juridiques occupent une place qui ne se passe pas de définition.

En interrogeant les auteurs qui ont tenté de définir ce qu'est un principe juridique²³, on peut convenir, avec J. Boulanger qu'il est « un ensemble systématique de règles »²⁴ et il est permis d'affirmer qu'entre le principe et les règles qui en sont déduites existe « une logique rigide et serrée »²⁵ ; le principe juridique exprime une prescription, générale mais précise, qui se retrouve dans chacune des règles particulières qui en découlent, si bien que l'ensemble présente un caractère

²¹ G. Ripert, « Les forces créatrices du droit », LCDJ, 1955, p. 326.

²² V. Lalande, « Vocabulaire technique et critique de la philosophie », Paris, 1951, p. 827 et s.

²³ V. J. Ferstenbert « Recherche sur la notion juridique de spécialité des personnes publiques », PU Orléans, 2009, p.381 et s. ; p. 402 et s.

²⁴ J. Boulanger, « Principes généraux du droit et droit positif », in Mél. Ripert, LCDJ, 1950, t. 1, p. 55.

²⁵ F. Gény, « Méthodes d'interprétation et sources en droit privé positif », LCDJ, 2^e éd. 1919, t. n°23, p. 49.

homogène²⁶. C'est la même directive unique²⁷ exprimée dans son énoncé que l'on retrouve, de façon logique, dans les règles et solutions de droit qui en procèdent, qui lui sont subordonnées et qui régissent un nombre varié de situations juridiques.

Aussi la libre administration ne devrait pas être qualifiée de principe juridique. Le Conseil constitutionnel range en effet, sous son appellation, des règles et des solutions très hétérogènes. Sa jurisprudence rattache à la libre administration des règles qui imposent aux collectivités territoriales des limitations²⁸, des interdictions²⁹, des injonctions, des obligations³⁰, des charges, des sanctions³¹ qui coexistent avec d'autres règles qui expriment au contraire des garanties³², des droits, des pouvoirs, des permissions, des facultés³³... L'ensemble ne découle pas d'une directive unique que l'on retrouve dans des situations diverses mais regroupe à l'évidence des idées différentes, parfois contradictoires, qui coexistent au sein du concept

²⁶ J. Chevalier « *L'interdiction pour le juge administratif de faire acte administrateur* » (AJDA 1972, 67) dénie au principe de séparation de la juridiction administrative active la qualité de principe juridique à cause de l'hétérogénéité de ses deux composantes.

²⁷ Les principes juridiques servent à « organiser et unifier leurs conséquences » (Lalande, op. cit. p. 328 et 829).

²⁸ Cons. Const., 26 avr. 2013, n° 2013-304 QPC. – Cons. Const., 23 janv. 2014, n° 2013-687 DC.

²⁹ Cons. Const., 8 juill. 2011, n° 2001-146 QPC : « sur le fondement des articles 34 et 72 ».

³⁰ Cons. Const., 10 mars 1988, n° 88-154 L, s4.

³¹ Cons. Const., 6 déc. 2001, n° 2001-452 DC, s8, 10,11. Cons. Const., 16 juin 2012, n° 2011-210 QPC, s6 et 7.

³² Cons. Const., 12 mai 1964, n° 64-29 L, s5. Cons. Const., 11 juill 1973, n° 73-77 L, s3. Cons. Const., 20 janv. 1993, n° 92-316 DC, s57.

³³ Cons. Const., 26 janv. N°94-358 DC, s52 et 53.

de libre administration ; la libre administration ne répond pas aux caractéristiques d'un principe juridique³⁴.

Les auteurs contemporains traduisent parfois certains aspects de cette hétérogénéité en notant que le principe de libre administration est « à la fois une règle de compétence et une règle de fond »³⁵, que la libre administration est garantie par la loi et contre la loi³⁶. Autre façon d'exprimer sans le dire que tout ce qui est rattachable au concept de libre administration ne se résume pas à un principe unique. Même ceux que l'on peut considérer comme les « coauteurs » de la thèse qui fait de la libre administration un principe juridique conviennent que « la libre administration comporte diverses facettes, englobe plusieurs composantes »³⁷.

B.- Un principe unique

Le Conseil constitutionnel s'est contenté le plus souvent de citer et d'utiliser la phrase entière « les principes fondamentaux... de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources » pour dire si telle disposition législative qui lui est déférée, la concerne bien³⁸ (auquel cas elle

³⁴ Nous pensons qu'elle est une notion juridique mais compte tenu des développements qu'elle impose, nous pouvons examiner ici cette qualification. V. J. Ferstenbert « La libre administration des collectivités territoriales : principe juridique ou notion juridique ? », in Mél. H. Jacquot, PU Orléans, 2006, p. 223-252.

³⁵ M. Verpeau et L. Janicot, « Droit des collectivités territoriales », PUF, 4^e éd. 2017, p. 192 et s.

³⁶ B. Faure, « Droit des collectivités territoriales », Dalloz, 5^e éd. 2018, n° 22 et s.

³⁷ L. Favoreu et A. Roux, « La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale ? » : Cah. Cons. Const. Mai 2002, n° 12, Dossier « Le droit constitutionnel des collectivités territoriales ».

³⁸ Parce qu'elle « touche » (Cons. Const., 30 janv. 1980, n° 80-120 L. s2. - Cons. Const., 10 mars 1988, n° 88-154 L, s4) ou « met en pause » (Cons. Const., 21 mars 2013, n° 2013-237 L, s3) les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales.

relève effectivement du domaine attribué à la loi par la constitution) ou y porte ou non atteinte (ce qui justifie une déclaration de conformité ou de non-conformité à la constitution). Cette façon de confronter une disposition législative particulière et l'expression très générale qui fonde l'ensemble de la compétence du législateur (sous la forme d'un principe constitutionnel unique et embrassant au surplus les compétences et les ressources autant que la libre gestion) entraîne deux conséquences. D'une part, elle fait l'économie de l'identification et l'énumération de principes fondamentaux précisément déterminés. D'autre part, n'entrant pas dans les détails et les précisions, elle condamne le Conseil à se prononcer avec un subjectivisme et un relativisme que la comparaison d'une disposition législative avec un principe fondamental bien circonscrit aurait sans doute atténués, sinon relativement évités. Il n'a pas fait ce qu'il semblait annoncer en 1984³⁹ : les limitations de recrutement d'agents non titulaires et l'obligation d'affiliation de certaines collectivités à des centres de gestion, ne sont pas contraires à la Constitution « sous réserve de déterminer ces principes (fondamentaux) ». Et il a identifié un de ces principes dans cette même décision (S18°) : le 1^{er} alinéa de l'article 110 de la loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriales, en décidant que l'autorité territoriale peut, pour former son cabinet, librement recruter un ou plusieurs collaborateurs et mettre librement fin à leurs fonctions « a justement consacré un principe conforme aux exigences de l'article 72 de la Constitution ». Mais, le plus souvent, presque toujours, c'est au lecteur de découvrir le principe fondamental dans une décision du Conseil, se demandant s'il s'agit d'une première application de son affirmation implicite ou d'une solution qui rappelle, tout simplement, une décision antérieure.

³⁹ *Cons. Const.*, 20 janv. 1984, n° 83-168 DC, s5.

Le Conseil constitutionnel n'a donc pas entrepris ce travail de détermination des principes fondamentaux, comme il l'a fait pour les autres matières de l'article 34 de la Constitution⁴⁰. Ne pas l'avoir fait pour la libre administration, c'est indiquer qu'elle est traitée de façon singulière, par rapport aux autres matières et alimenter, à tort ou à raison, le sentiment répandu parmi les élus et fonctionnaires locaux, que le traitement particulier de la libre administration par le Conseil découle d'une volonté de limiter l'autonomie locale. Pour suppléer cette absence d'identification des principes fondamentaux de la libre administration, la doctrine ne s'est pas lancée dans une recherche exhaustive qui reste à faire⁴¹. Elle propose seulement des exemples significatifs de solutions jurisprudentielles qu'elle range dans des catégories.

C.- Un principe global

Malgré la distinction établie à l'article 34 de la Constitution, et même après la révision de 2003, le Conseil constitutionnel fait très souvent référence, d'une façon générale, à la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources sans les différencier. Il en résulte que l'atteinte, ou l'absence d'atteinte aux compétences ou aux ressources devient un élément d'appréciation de la méconnaissance ou du respect de la libre administration, conçue comme principe les englobant.

⁴⁰ *V. des exemples de principes fondamentaux en matière d'organisation générale de la défense nationale, de propriété, des obligations civiles et commerciales, du droit du travail, de la sécurité sociale...* : J. Ferstenbert « La libre administration des collectivités territoriales : principe juridique ou notion juridique ? », in Mél. H. Jacquot, PU Orléans, 2006, p. 225, n^{os} 2 à 4.

⁴¹ Vaste entreprise : le site internet du Conseil constitutionnel dénombre, fin septembre 2018, pas moins de 662 décisions qui évoquent la libre administration, soit 12% du total des décisions, relevant de tous les types de contrôles pertinents, depuis 1958.

Il existe certes, s'agissant des compétences ou des ressources des collectivités territoriales, des principes ou des normes constitutionnelles distincts de la libre administration. Ainsi, par exemple, la constitutionnalité de l'attribution, de la répartition, du transfert, du retrait de certaines compétences est appréciée au regard de l'objectif constitutionnel de subsidiarité (Const, 4 oct. 1958, art. 72, al. 2)⁴². Le versement par l'Etat de subventions affectées ou la création de dépenses obligatoires sont examinés par rapport au principe de libre disposition des ressources (Const. 4 oct. 1958, art. 70-2, al. 1)⁴³. Il ne doit pas être porté atteinte au caractère déterminant des ressources propres (Const, 4 oct. 1958, art. 72, al. 3)⁴⁴. Les transferts, créations, extensions de compétences doivent être compensés financièrement (Const. 4 oct. 1958, art. 70-2, al. 4)⁴⁵. Doivent être respectés les dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales (Const, 4 oct. 1958, art.72-2, al.5)⁴⁶.

Pourtant, il arrive parfois que le Conseil constitutionnel distingue soigneusement libre administration et compétence de la collectivité⁴⁷

⁴² Cons. Const., 26 janv. 2017, n° 2016-475 DC. - Cons. Const., 7 juill. 2005, n° 2005-516 DC. - Cons. Const., 9 déc. 2010, n° 2010-618 DC. - Cons. Const., 26 AVR. 2013, n° 2013-304 QPC. - Cons. Const., 23 janv. 2014, n° 2013-687 DC.

⁴³ Cons. Const., 17 juill. 2003, n° 2003-474 DC. - Cons. Const., 30 juill. 2003, n° 2003-482 DC. - Cons. Const., 29 déc. 2003, n° 2003-489 DC. - Cons. Const., 29 déc. 2009, n° 2009-599 DC.

⁴⁴ Cons. Const., 29 juill. 2004, n° 2004-500 DC. - Cons. Const., 29 déc. 2005, n° 2005-530 DC. - Cons. Const., 29 déc. 2003, n° 2003-489 DC. - Cons. Const., 29 juin. 2012, n° 2012-255/256 QPC. - Cons. Const., 29 déc. 2009, n° 2009-599 DC.

⁴⁵ Cons. Const., 30 déc. 1987, n° 87-237 DC. - Cons. Const., 29 déc. 2004, n° 2004-511 DC. - Cons. Const., 28 déc. 2017, n° 2017-758 DC. - Cons. Const., 15 fév. 2007 n° 2007-547 DC. - Cons. Const., 30 juin 2011, n° 2011-142/145 QPC. - Cons. Const., 2 juin 2017, n° 2017-633 QPC. - Cons. Const., 13 janv. 2005 n° 2004-509 DC. - Cons. Const., 18 oct. 2010, n° 2010-56 QPC.

⁴⁶ Cons. Const., 29 déc. 2009, n° 2009-599 DC. - Cons. Const., 28 déc. 2017, n° 2017-758 DC.

⁴⁷ V. Cons. Const., 19 nov. 1975, n° 75-84 L, s3. - Cons. Const., 29 mai 1990, n° 90-274 DC, s16. - Cons. Const., 18 juill. 2001, n° 2001-447 DC, s24.

ou libre administration et ressources⁴⁸. Mais, le plus souvent, qu'il s'agisse de compétences ou de ressources, la constitutionnalité des dispositions législatives en cause est contrôlée par rapport au principe de libre administration. Très explicitement, dans sa décision n° 2016-565 DC du 16 septembre 2016, le Conseil constitutionnel vise expressément « les principes fondamentaux de leurs compétences », mais c'est par rapport au 3^{ème} alinéa de l'article 72 de la Constitution (c'est-à-dire par rapport à la libre administration) qu'il se prononce pour écarter « le grief tiré de la méconnaissance du principe de la libre administration » parce que la disposition législative en cause ne prive pas les départements d'attributions effectives⁴⁹. Très significative également est la décision n°98-401 DC du 10 juin 1998, s4 : « Dès lors que sont aménagées ou complétées des compétences de collectivités territoriales, la loi doit respecter le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales ». On pourrait multiplier les exemples. Plus nombreuses encore sont les décisions affirmant que les restrictions des ressources, notamment fiscales, les atteintes à leur libre disposition, le calcul de la part déterminante des ressources propres, la détermination du niveau des ressources devant accompagner les créations ou les extensions de compétences, les règles de péréquation, ne doivent pas aller jusqu'à entraver la libre administration des collectivités territoriales concernées ni en dénaturer le principe⁵⁰.

⁴⁸ V. Cons. Const., 31 déc. 2003, n° 2003-489 DC, s31. – Cons. Const., 18 déc. 2003, n° 2003-487 DC, s13.

⁴⁹ Dans cette décision, les attributions étant effectives, le Conseil estime aussi implicitement que le mode de détermination des compétences d'une collectivité départementale (méthode énumérative ou clause générale de compétence) est indifférent au regard de la libre administration.

⁵⁰ Parmi beaucoup d'autres : Cons. Const., 25 juill. 1990, n° 90-277 DC, s14. - Cons. Const., 6 mai. 1991, n° 91-291 DC, s11 à 14, s45. - Cons. Const., 24 juill. 1991, n° 91-298 DC, s38. - Cons. Const., 12 juill. 2000 n° 2000-432 DC, s4 à 6. - Cons. Const., 18 juill. 2001, n° 2001-447 DC, s24 à 2, s30. - Cons. Const., 27 déc.

Pour le Conseil constitutionnel, la libre administration est donc, non seulement un principe unique, qui lui permet de ne pas dénombrer et identifier des principes fondamentaux, comme la Constitution y invitait, mais aussi comme un principe global dont relèvent, aux côtés de la libre gestion, les compétences et les ressources des collectivités territoriales. Cette globalisation éloigne encore la libre administration de la lettre de la Constitution.

I.- Des méthodes paraissant peu favorables à l'autonomie locale

L'unicité (recouvrant la diversité des principes fondamentaux) et la globalisation (associant libre gestion, compétences et ressources) pourraient paraître renforcer la libre administration en enrichissant son contenu et sa substance et en en faisant une norme constitutionnelle dotée d'une vaste généralité et d'une grande portée. Ce « principe » affirmé par le Conseil constitutionnel au moyen d'une interprétation véritablement edificatrice (A), est devenu la pierre angulaire d'une décentralisation dont la notion, apparue formellement dans la Constitution en 2003, n'a pas (ou pas encore ?) trouvé sa place auprès du Conseil constitutionnel. Il n'est pas sûr cependant que par elles-mêmes les méthodes utilisées pour concilier la libre administration ainsi conçue avec d'autres concepts à valeur constitutionnelle (B) ou pour apprécier une disposition législative au regard de la libre administration (C) soient très favorables à l'autonomie locale.

A.- Une interprétation fondatrice

2002, n° 2002-464 DC, s39, 43 à 45. - Cons. Const., 13 janv. 2005 n° 2004-509 DC, s9. - Cons. Const., 30 juin. 2011, n° 2011-142/145 QPC, s27. - Cons. Const., 8 juill. 2011, n° 2011-146 QPC, s5. - Cons. Const., 29 juin. 2012, n° 2012-255/256 QPC, s7. - Cons. Const., 29 déc. 2013, n° 2013-685 DC, s67 et 75.

Personne ne contestera que le contrôle de constitutionnalité conduit le juge constitutionnel à interpréter, non seulement les dispositions contrôlées mais aussi, s'il en est besoin, les normes constitutionnelles par rapport auxquelles elles sont appréciées. Il faut bien, lorsque l'absence de précision ou de clarté du texte constitutionnel permet plusieurs interprétations, que le Conseil constitutionnel en choisisse (ou en crée) une pour exercer son office⁵¹. Si « l'accessibilité et l'intelligibilité de la loi » est un objectif de valeur constitutionnelle⁵², la clarté de la disposition constitutionnelle applicable est la condition indispensable de l'effectivité du contrôle, qui exige parfois de choisir entre plusieurs interprétations possibles ou de préciser le sens d'un mot ou d'une phrase.

C'est ainsi que, comme on l'a dit, au moins la libre administration et la notion de principes fondamentaux demandaient définition et détermination de leur contenu. Mais le Conseil constitutionnel n'a pas défini la libre administration et n'a pas recensé les principes fondamentaux. Lorsqu'il prend en considération, telle qu'elle se présente dans sa totalité, la disposition qui précise que la loi détermine « les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources », il ne retranche ni n'ajoute apparemment rien au texte. Mais il donne, de façon novatrice, un sens particulier à cette phrase en omettant de distinguer ses composantes et en en faisant un principe juridique unique et global, qualification qui ne découle pas de la lettre

⁵¹ V. D. Rousseau, « Droit du contentieux constitutionnel », Montchrestien, 7ème éd. 2006, p. 145 et s.

⁵² V. Cons. Const., 28 déc. 2011, n° 2011-644 DC, s16. – Cons. Const., 28 mai 2014, n° 2014-694 DC, s7. – Cons. Const., 23 mars 2017, n° 2017-750 DC.

du texte constitutionnel. Le Conseil n'applique pas ici ses propres règles d'interprétation du texte constitutionnel⁵³.

Ce texte de l'article 34 de la Constitution qui, a priori, ne présentait ni les défauts d'obscurité ou d'obsolescence qui auraient justifié une interprétation créatrice, prend un autre sens, à la fois du fait de son utilisation dans une globalité qui ignore les distinctions dont il est pourvu et faute d'avoir déterminé certains de ses termes. Et c'est même à une véritable réécriture de la Constitution à laquelle se livre le Conseil constitutionnel lorsque, après avoir cité dans une même décision⁵⁴ « les principes fondamentaux du régime de la propriété » (S 1), ce qui correspond au texte constitutionnel, il fait référence, au singulier, « au principe fondamental de la libre administration des collectivités locales » (S 2), ce qui l'en éloigne.

B.- Une conciliation déséquilibrée entre libre administration et autres normes à valeur constitutionnelle

Il est à juste titre souligné que le Conseil constitutionnel doit exercer en permanence un arbitrage entre des principes constitutionnels en conflit⁵⁵. L'affirmation du Conseil constitutionnel relative à l'absence de hiérarchie entre les normes constitutionnelles⁵⁶ suppose une conciliation équilibrée entre normes de même rang.

⁵³ V. Cons. Const., 29 déc. 1978, n°78-100 DC, s4 : lorsque les termes de la loi sont clairs, il convient de s'en tenir à ces termes, sans rechercher, par exemple, ce qui figure dans l'exposé des motifs ou dans les déclarations du gouvernement.

⁵⁴ V. Cons. Const., 30 déc. 1980, n°80-120 L.

⁵⁵ V. M. Debène, « Le Conseil constitutionnel et les principes particulièrement nécessaires à notre temps » : AJDA 1978, p. 538 et s. – D. Rousseau, *ibid.*, p. 128 et s.

⁵⁶ V. Cons. Const., 16 janv. 1982, n°81-132 DC, s15 et 16 : à propos des principes énoncés par la Déclaration des droits de l'Homme de 1789, qui ont « pleine valeur constitutionnelle ».

Le Conseil constitutionnel note que c'est parfois la Constitution elle-même qui impose la conciliation⁵⁷.

Il entend veiller à ce que les mesures législatives permettent d'assurer une conciliation qui ne soit pas manifestement déséquilibrée entre deux normes de même valeur (par ex., entre le principe de la liberté d'entreprendre et l'objectif constitutionnel de sauvegarde de l'ordre public)⁵⁸. Mais la réalisation d'un tel équilibre est difficile à établir.

Concernant la libre administration, le Conseil décide, dans une formule plusieurs fois appliquée, qu'elle ne saurait conduire à ce que les conditions essentielles d'application d'une loi organisant l'exercice d'une liberté publique dépendent de décisions des collectivités territoriales et ainsi, puissent ne pas être les mêmes sur l'ensemble du territoire⁵⁹. Au lieu d'une conciliation équilibrée, le sentiment commun est que la libre administration cède le pas aux différentes libertés publiques. La décision n° 93-329 DC en particulier a été interprétée comme entraînant « une indéniable restriction de la libre administration des collectivités locales »⁶⁰. L'affirmation du principe de libre administration ne saurait non plus conduire à ce que surviennent des ruptures caractérisées d'égalité dans l'attribution des prestations sociales⁶¹. S'il n'y a guère d'autres exemples où la libre

⁵⁷ *Par ex. entre le principe de liberté et celui d'égalité par l'instauration de mécanismes de péréquation financière, à l'article 72-2 : V. Cons. Const., 17 juill. 2003, n°2003-474 DC, s18. - Cons. Const., 22 sept. 2010, n°2010-29/37 QPC, s5.*

⁵⁸ *V. Cons. Const., 12 mai 2005, n°2010-605 DC, s25. - Cons. Const., 18 oct. 2010, n°2010-55 QPC, s6.*

⁵⁹ *V. Cons. Const., 18 janv. 1985, n°84-185 DC, s18. - V. Cons. Const., 13 janv. 1994, n°93-329 DC, s27. - V. Cons. Const., 9 avr. 1996, n°96-373 DC, s25. - V. Cons. Const., 17 janv. 2002, n°2001-454 DC, s10 à 15.*

⁶⁰ *J. M. Pontier, « Libre interrogation sur l'organisation et la libre administration des collectivités territoriales » : Rev. Adm. 1994, 61.*

⁶¹ *V. Cons. Const., 21 janv. 1997, n°96-387 DC, s10 et s. - V. Cons. Const., 18 déc. 2003, n°2003-487 DC, s8.*

administration est confrontée à une autre norme de valeur constitutionnelle, cette jurisprudence a cependant une grande portée au regard du nombre des libertés publiques et de la généralité des applications du principe d'égalité.

L'impression de soumission de la libre administration (très largement entendue par le Conseil constitutionnel) à d'autres normes constitutionnelles aurait pu être évitée ou atténuée si, au lieu d'avoir affirmé l'existence d'un principe unique et global de libre administration, le Conseil avait recensé les principes fondamentaux de celle-ci ainsi que ceux qui relèvent des compétences et des ressources. Leur rang législatif les subordonne nécessairement à toutes les dispositions de valeur constitutionnelle et aucun commentateur n'aurait trouvé à redire à la mise en œuvre de cette hiérarchie des normes.

C.- Le relativisme et la subjectivité du contrôle

Les expressions utilisées par le Conseil constitutionnel traduisent un contrôle de proportionnalité d'où est déduite l'atteinte ou l'absence d'atteinte au principe de libre administration. La loi ne doit pas imposer « une **contrainte excessive de nature à porter atteinte** à la libre administration »⁶². Le législateur a restreint la libre administration d'une collectivité territoriale **au point de méconnaître** les dispositions de l'article 72 de la Constitution⁶³. Le Conseil sanctionnerait des dispositions qui porteraient à la libre administration des communes une atteinte manifestement disproportionnée⁶⁴, « **au point de dénaturer** » leur libre administration⁶⁵. Des dispositions qui

⁶² V. Cons. Const., 20 janv. 1993, n°92-316 DC.

⁶³ V. Cons. Const., 14 janv. 1999, n°98-407 DC. - V. Cons. Const., 8 juill. 2011, n°2011-146 QPC.

⁶⁴ V. Cons. Const., 25 avr. 2014, n°2014-391 QPC. - V. Cons. Const., 21 oct. 2016, n°2016-588 QPC. - V. Cons. Const., 26 janv. 2017, n° 2016-745.

⁶⁵ V. Cons. Const., 21 oct. 2016, n°2016-589 QPC.

restreignent les ressources des communes **au point d'entraver leur libre administration**⁶⁶.

Une circonstance qui n'est pas susceptible de conférer aux dispositions contestées **une portée de nature à mettre en cause le principe de la libre administration des collectivités locales**⁶⁷. Une **atteinte d'une gravité telle que serait méconnu l'article 72 de la Constitution**⁶⁸ ou **les articles 72 et 72-2 de la Constitution**⁶⁹. Dans le cas de dispositions qui n'ont pas pour effet de réduire les ressources propres de certaines communes **dans des proportions telles que serait méconnue leur autonomie financière**, le grief tiré de la méconnaissance du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales doit être écarté⁷⁰. Une réduction de la dotation globale de fonctionnement représentant, en 2014, 1,9 % des recettes des collectivités territoriales (1,6% en 2016) **n'est pas d'une ampleur telle qu'elle entraverait** la libre administration des collectivités territoriales⁷¹.

Ces formules au caractère relatif ne sont pas nouvelles et elles ne sont pas propres à la libre administration⁷². Elles ont pour effet de substituer l'appréciation du Conseil constitutionnel à celle du législateur et sont nécessairement empreintes d'un certain

⁶⁶ V. Cons. Const., 26 janv. 2017, n°2016-745 DC.

⁶⁷ V. Cons. Const., 26 janv. 1995, n°94-358 DC.

⁶⁸ V. Cons. Const., 29 déc. 2005, n°2005-530 DC.

⁶⁹ V. Cons. Const., 17 janv. 2013, n°2012-660 DC. - V. Cons. Const., 26 janv. 2017, n°2016-745 DC.

⁷⁰ V. Cons. Const., 19 avr. 2013 et 21 avr. 2013, n°2013-305/306/307 QPC.

⁷¹ V. Cons. Const., 29 déc. 2014, n°2014-707 DC. - V. Cons. Const., 29 déc. 2015, n°2015-725 DC.

⁷² V. D. Rousseau, « Droit du contentieux constitutionnel », Montchrestien, 7ème éd. 2006, p. 149.

subjectivisme⁷³. Mais, elles ont des conséquences particulières dans le domaine, éminemment

sensible, de l'autonomie locale.

Le seuil qui sépare l'atteinte et l'absence de mise en cause apparaît très relatif, imprécis, vague, très subjectif, et à déterminer au cas par cas. Le curseur est mouvant. Il est certain que si, au lieu d'évaluer une disposition législative déterminée à l'aune d'un vaste principe dont l'ampleur considérable englobe quasiment toute l'action de gestion des collectivités territoriales en même temps que leurs compétences et leurs ressources, le Conseil confrontait cette disposition à tel ou tel principe précis et bien circonscrit, qualifié par lui de fondamental, relevant soit de la libre administration, soit des compétences, soit des ressources, la distance entre l'élément contrôlé et la norme de contrôle serait infiniment moindre, le rapport plus étroit, plus serré, et l'opération moins relative et moins subjective. Un *corpus* de principes fondamentaux précisément identifiés, enrichi progressivement par la jurisprudence, aurait permis aux collectivités territoriales et au législateur d'être mieux prévenu de ce qui leur est permis au regard de la Constitution. Le Conseil constitutionnel étant alors obligé de produire des arguments ou des critères plus précis et convaincants pour justifier son opération de contrôle, on peut penser que l'autonomie locales y aurait gagné ou que, à tout le moins, les acteurs locaux n'auraient pas autant le sentiment, sans doute pas toujours justifié, d'être les victimes d'une politique jurisprudentielle.

Le faible nombre des déclarations d'inconstitutionnalité⁷⁴ au regard d'une jurisprudence considérable, augmentée encore par

⁷³ *Ibid.*, p. 154.

⁷⁴ V. Donier, « Droit des collectivités territoriales », *Dalloz*, 2014, p. 27. – J-H. Stahl, « Le principe de libre administration a-t-il une portée normative ? » : *Nouv. Cah. Cons. Const. Janv.* 2014, n°42.

l'instauration des questions prioritaires de constitutionnalité, n'est pas à lui seul un signe suffisant pour attester que le principe , envisagé comme un principe unique et global, n'a pas permis de consacrer de façon satisfaisante l'autonomie des collectivités territoriales. Mais on peut supposer que, au lieu de l'affirmation d'un seul principe embrassant presque toute l'autonomie locale, la détermination (plus conforme à la lettre de la Constitution) d'un ensemble substantiel de principes fondamentaux aurait obligé le Conseil constitutionnel, prêtant moins flanc à la critique de subjectivisme, à mieux asseoir l'argumentation de ses décisions et in fine à lever des doutes relatifs au bien-fondé et aux conséquences de sa jurisprudence.

Principe de subsidiarité entre théorie et pratique **Principle of subsidiarity between theory and practice**

Dounya Faouzi

Doctorante, chercheuse à l'Université Mohammed V

Faculté de droit de salé

RESUME

Entre discours et réalité, la subsidiarité tente de répondre à des problématiques liées essentiellement à la relation entre le pouvoir central et les entités inférieures.

Est ce que le principe de subsidiarité est en mesure de mettre fin aux enchevêtrements de compétences ? Est ce qu'il répond pratiquement aux défis soulevés par les différents régimes politiques? La décentralisation peut-elle inclure ce principe sans dénaturer son essence ?

Les débats ne cessent de se produire et se développer au sein des politiciens, théoriciens et praticiens, sur l'utilité et la faisabilité de la subsidiarité dans la relation entre les entités territoriales et le pouvoir central. C'est un principe implanté aux Etats décentralisés suite à des exigences politiques et institutionnelles et il complète la décentralisation en quelques lignes et l'oppose-en d'autres. Mais, s'agit-il réellement d'une solution présentée suite à des choix politiques mures tendant à moderniser l'Etat et à instaurer une réforme de fond dans la relation entre les pouvoirs publics ou bien un slogan des discours politiques non fondu.

ABSTRACT

Between discourse and reality, subsidiarity attempts to respond to problems linked essentially to the relationship between the central power and the lower entities.

Is the principle of subsidiarity able to end the entanglement of skills? Does it practically respond to the challenges raised by the different political regimes? Can decentralization include this principle without distorting its essence?

Debates continue to occur and develop within politicians, theorists and practitioners, on the usefulness and the feasibility of subsidiarity in the relationship between territorial entities and central power. It is a principle implanted in decentralized states following political and institutional requirements and it completes decentralization in a few lines and opposes it in others. But is it really a solution presented following ripe political choices tending to modernize the State and to institute a fundamental reform in the relation between the public powers or a slogan of the political speeches not melted.

Les mots clés : subsidiarité , collectivités territoriales , constitution , lois organiques... .

La subsidiarité est un principe constitutionnel ou normatif dans plusieurs pays, visant le recadrage de la clarification des compétences et des pouvoirs entre le centre et la périphérie.

Déplacé de la philosophie sociale pour devenir un principe universellement reconnu et intégré clairement dans les rapports entre

les Etats européens, notamment dans le traité sur l'union européenne, dans la charte des droits fondamentaux, dans la convention européenne des droits de l'homme et dans les constitutions de plusieurs pays fédéraux, régionaux et unitaires. La subsidiarité a un fondement et une réelle force épistémologique.

La consécration théorique de ce principe c'est s'attachée à remédier aux carences de l'initiative privée ou aux imperfections de l'intervention d'une entité publique. C'est un mécanisme organisationnel visant à la clarification de la répartition des pouvoirs et comme solution aux enchevêtrements et conflits de compétences entre autorités publiques.

La subsidiarité est un principe de répartition des compétences. Au sein d'un Etat unitaire, elle règle le cadre et les limites des organisations infra-étatiques.⁷⁵ Il s'agit donc d'une nouvelle façon de penser l'intervention publique et d'une idée capable de transformer l'action publique. Selon A. Faure, la subsidiarité s'apparente à une procédure de répartition des tâches et des missions. Cependant, il ne s'agit pas d'un principe neutre permettant la répartition des compétences d'une manière évidente et objective. Le sens du principe de subsidiarité dépend en fait des négociations et des interprétations des acteurs⁷⁶.

Contrairement à la Constitution française du 4 octobre 1958 qui ne contient pas l'expression « principe de subsidiarité », l'article

⁷⁵ *Guillaume Drago, Le principe de subsidiarité comme principe de droit constitutionnel, in: Revue internationale de droit comparé. Vol. 46 N°2, Avril-juin 1994, pp. 583-592*

⁷⁶ *Territoires et Subsidiarité: L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé, ouvrage collectif sous la direction d'Alain Faure, L'Harmattan 1997, p. 27*

140 de la Constitution marocaine du 29 juillet 2011 consacre explicitement le principe en question. Cet article dispose que : « sur la base du principe de subsidiarité, les collectivités territoriales ont des compétences propres, des compétences partagées avec l'Etat et celles qui leur sont transférables par ce dernier... »⁷⁷.

Ainsi, sur la base de ce principe, les collectivités territoriales disposent d'un ensemble de compétences dont le cadre général et les domaines sont définis par la

Constitution et par les textes législatifs relatifs à la décentralisation.

A- La subsidiarité entre constitutionnalisation et lois organiques

1- Vue du principe à la lumière la constitution 2011:

La nouvelle constitution de 2011 cède une importance considérable à la question de la décentralisation et de la régionalisation en tant que fondement de la nouvelle architecture organisationnelle de l'Etat. Elle marque ainsi, un progrès important dans l'opération de répartition des compétences et des pouvoirs. Elle accorde aux collectivités territoriales un statut juridique complet dans l'objectif primordial de leur garantir une autonomie et une liberté d'action. Le titre IX de la constitution tente de fonder les piliers d'un nouveau rapport de l'Etat avec les collectivités territoriales. Il s'agit d'une orientation vers un régime constitutionnel consacré aux collectivités territoriales⁷⁸.

La nouvelle constitution a instauré la régionalisation avancée qui est une mise en valeur importante de la région en tant que centre d'intérêt de tout développement socioéconomique durable et

⁷⁷ L'article 140 de la Constitution marocaine du 29 juillet 2011.

⁷⁸ La nouvelle Constitution du 29 juillet 2011

intégré. La conception de ce mode d'organisation territoriale n'est identique à aucun régime politique dans le monde. Elle est particulièrement conçue pour le Maroc. D'ailleurs, l'application de la régionalisation diffère d'un pays à un autre.

La Constitution de 2011 a élevé la Région et la Province au rang de collectivités territoriales. L'article 135 dispose que « Les collectivités territoriales du Royaume sont les communes, les départements et les régions. » ⁷⁹ Cette reconnaissance a été accompagnée par l'attribution de l'autonomie financière et de la personnalité juridique, qui est un élément nécessaire, car elle conditionne l'autonomie organique et fonctionnelle des structures infra-étatiques, d'où une indépendance organique et des pouvoirs de décision propres, indépendants du pouvoir central. Les lois organiques du 07 juillet 2015 confirment cette reconnaissance par l'article 2. ⁸⁰

Décentralisation et transferts de compétences sont unis dans un cadre large qui est celui de la réforme de l'État. Ce transfert s'effectue selon le principe de subsidiarité annoncé par l'article 140 de la Constitution et qui peut se définir comme étant un principe selon lequel chaque territoire et chaque niveau de gouvernance a le devoir d'apporter des réponses spécifiques à des questions communes. En prévoyant que l'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités proches des citoyens.

2-Vue du principe a la lumière des lois organiques.

La répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales occupe

une place centrale dans les réformes de la décentralisation initiées en 2015. Le principe de subsidiarité est préconisé dans cette opération afin de faire correspondre chaque compétence à l'échelon

⁷⁹ L'article 135 de la nouvelle constitution marocaine 2011

⁸⁰ Lois organiques du 07 juillet 2015 article 2

territorial le mieux placé pour l'exercer « efficacement ».La subsidiarité s'impose à ce titre au moment de la détermination législative des compétences décentralisées comme elle concerne les élargissements contractuels de ces compétences.

La grande réforme des collectivités territoriales introduite en 2015 s'inscrit dans une ère nouvelle de la décentralisation dominée par des objectifs liés au renforcement des autonomies locales et à l'élargissement significatif des compétences décentralisées. En le faisant, le nouveau dispositif imagine des relations nouvelles entre l'État et les collectivités territoriales ayant pour fondement le principe de subsidiarité bénéficiant déjà de la reconnaissance constitutionnelle depuis le 29 juillet 2011. À travers cette reconnaissance constitutionnelle, la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales semble s'inscrire dans une nouvelle architecture. En effet, l'opposition entre affaires locales et affaires nationales ne répond plus à une logique arbitraire décidée hasardeusement par le pouvoir central, mais traduit une conception construite de l'efficacité de l'action publique.

Les nouvelles lois organiques relatives aux collectivités territoriales se réfèrent au principe de subsidiarité comme nouveau fondement de la répartition des compétences. Elles lui avancent une définition mettant l'accent sur l'idée de

« L'efficacité »⁸¹. Relève ainsi de la compétence d'une collectivité territoriale les compétences que cette dernière est en mesure d'assurer d'une manière efficace.

B- subsidiarité contexte d'apparitions et apports

1- contexte d'apparition du principe

⁸¹ . L. n° 111-14 relative aux régions, art. 6. – L. n° 112-14 relative aux provinces et préfectures, art. 4. – L. n° 113-14 relative aux communes, art. 4.

L'apparition du concept de subsidiarité comme principe de répartition des compétences entre les différents centres de pouvoir est marquée par un contexte politique particulier. En effet, les démocraties libérales ont connu une prolifération institutionnelle inédite, ce qui a engendré de nouveaux enjeux à différents niveaux : enchevêtrement des compétences et des responsabilités, revendication d'une plus grande implication et participation des citoyens à la gestion des affaires publiques et appel généralisé à un rapprochement entre décision et citoyen. Tous ces enjeux convergent vers une même philosophie, celle de la proximité⁸².

En outre, la complexité de la gestion publique et les contraintes managériales d'efficacité administrative ont donné un nouveau souffle aux anciens débats sur l'efficacité technocratique d'une part ; et la légitimité et la proximité démocratique d'autre part.

Dans ce contexte, la subsidiarité apparaît comme un principe pouvant répondre aux différents dilemmes posés et offrir des choix irritables d'accorder l'efficacité et la proximité.

Le concept de subsidiarité a vu le jour dans la terminologie de droit communautaire européen et mis en exergue au moment de la ratification du Traité de Maastricht en 1992. Il a été conçu dans l'objectif de répartir les compétences entre les institutions de l'Union européenne et les Etats membres. Par la suite, ce concept a été intégré dans de différents domaines, à tel point que Alain Faure a écrit : « l'expression "principe de subsidiarité" a investi tous les

⁸² *Abibi Jawad <<les collectivités territoriales au Maroc à la lumière de la constitution de 2011>> P.73*

champs de nos pensées contemporaines, tant dans le domaine du philosophe, du juriste, de l'universitaire que du politique »⁸³.

Ultérieurement, le principe de subsidiarité a été introduit dans le droit public interne dans l'objectif d'en faire un critère objectif et raisonnable de la répartition des compétences spécialement entre l'Etat et ses entités décentralisées.

L'apparition du principe de subsidiarité est liée à deux idées principales : d'une part, il est nécessaire de procéder à des transferts de compétences et de favoriser une décentralisation maximale. D'autre part, cette conception ne remet en cause ni le rôle de l'Etat, ni celui des collectivités territoriales. Celles-ci jouissent d'une autonomie maximale, l'efficacité d'action est assurée grâce à la proximité de prise de décisions des citoyens, et en même temps le pouvoir central est toujours présent et peut intervenir à tout moment si l'efficacité d'action de l'entité inférieure est défaillante.

2- L'apport du principe de subsidiarité

La subsidiarité est un principe directeur, qui peut guider l'action des pouvoirs centraux désirant développer et approfondir leur politique de décentralisation.

Selon Francis-Paul BENOIT, « La notion de subsidiarité se manifeste avec les compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à l'échelon d'une collectivité ». Toujours selon cet auteur, la subsidiarité « vise la répartition des compétences entre l'Etat et

⁸³ Alain Faure, *Territoires et subsidiarité: L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, l'Harmattan 1997, p. 65.

l'échelon local mais aussi sans doute entre les différents échelons de collectivités »⁸⁴.

La subsidiarité ne peut pas signifier que les collectivités territoriales déterminent elles-mêmes les compétences qu'elles estiment être le mieux à même de mettre en œuvre. En effet, le législateur demeure compétent, aussi bien en France qu'au Maroc, pour définir les compétences de chacune des catégories de collectivités territoriales.

Néanmoins, le législateur ne détient plus une souveraineté absolue en matière de définitions des attributions des collectivités territoriales. Il est désormais tenu d'attribuer à ces collectivités les compétences qui peuvent être mieux mises en œuvre à leur échelon.

Autrement dit, le pouvoir discrétionnaire du législateur en la matière devient limité par une règle de fond sous le contrôle du juge constitutionnel.

La particularité de ce principe c'est qu'il a remis en cause l'organisation institutionnelle et territoriale des Etats. Le régime traditionnel est devenu désormais caduc.

C- La subsidiarité entre pratique et théorie

Entre pratique et discours, la subsidiarité essaye de trouver des réponses à des questions relatives aux liens entre le pouvoir central et ses subordonnés.

Est ce que le principe de subsidiarité est en mesure de mettre fin aux enchevêtrements de compétences ?

⁸⁴ Francis-Paul BENOIT, *Encyclopédie des collectivités locales*, Dalloz 2004, pp. 63-23.

Est ce qu'il répond pratiquement aux défis soulevés par les différents régimes politiques?

La décentralisation peut-elle inclure ce principe sans dénaturer son essence ?

Les débats ne cessent de se produire et se développer au sein des politiciens, théoriciens et praticiens, sur l'utilité et la faisabilité de la subsidiarité dans la relation entre les entités territoriales et le pouvoir central. C'est un principe implanté aux Etats décentralisés suite à des exigences politiques et institutionnelles et il complète la décentralisation en quelques lignes et l'oppose-en d'autres.

1- La complémentarité est synonyme de décentralisation et subsidiarité

La décentralisation et la subsidiarité ne s'opposent pas mais se complètent. Théoriquement c'est une conclusion juste.

La subsidiarité renforce la décentralisation et la complète. Les deux ordres poursuivent un même objectif : assurer une autonomie aux entités inférieures et limiter l'ingérence du pouvoir central au profit des entités les plus proches du citoyen. C'est une solution adéquate aux conflits de compétences. Mais la pratique pourrait nuancer ces approches.

L'application de la subsidiarité dans les Etats unitaires trouve sa pleine jouissance à travers son introduction au sein de la loi suprême qui est la constitution.

Aussi, pour permettre à cette régulation : décentralisation – subsidiarité de s'opérer pleinement il était nécessaire d'inscrire le principe de subsidiarité dans la constitution. La constitutionnalisation de ce principe dans certains pays unitaires à savoir le Maroc, permet de l'imposer à tous les acteurs de décentralisation.

2- Différentes lectures du principe.

Le principe de subsidiarité n'a pas nécessairement une portée décentralisatrice, c'est-à-dire qu'il ne mène pas automatiquement vers le renforcement des attributions des collectivités territoriales. Il est vrai que ce principe vise à repenser l'intervention des pouvoirs publics dans son ensemble et à transférer davantage de responsabilités aux collectivités territoriales. Cependant, la prise en compte de certaines exigences constitutionnelles telles que l'égalité entre les citoyens, pourrait aussi conclure au choix de l'échelon national ou de l'échelon régional de préférence à un échelon préfectoral, provincial ou encore communal.

Sur un autre plan, le principe de subsidiarité n'apporte pas de réponses précises, clefs en main, sur ce que devrait être une répartition idéale des compétences entre le pouvoir central et les entités décentralisées. Cette carence revient au fait qu'il n'est pas possible de savoir à l'avance si l'exercice d'une compétence peut le mieux être mise en œuvre à tel ou tel échelon territorial. Ce n'est qu'après l'expérimentation et l'évaluation qu'il devient possible de se prononcer sur l'efficacité et la performance d'une compétence mise en œuvre à un échelon donné⁸⁵.

En définitive, l'identification des compétences qui conviennent le mieux à un échelon donné n'a rien d'évident⁸⁶. Ainsi, le principe de subsidiarité reste un concept beaucoup plus doctrinal que pratique. Même s'il est consacré implicitement par la Constitution française et explicitement par la Constitution marocaine, son sens est ambigu et la

⁸⁵ *La loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental ». L'article 37-1 de la Constitution française de 1958*

⁸⁶ *Abibi Jawad <<les collectivités territoriales au Maroc à la lumière de la constitution de 2011>> P 77.*

détermination de sa portée juridique dépendrait de l'action jurisprudentielle. Seul le juge constitutionnel peut y procéder au cas par cas⁸⁷.

La légitimité politique et le paradoxe de la démocratie locale

Abdelkader NAJI,
Docteur en Droit Public.
Chercheur en
Droit Constitutionnel et Sciences Politiques.

Introduction

Chaque fois que l'on évoque la question de la démocratie parvient, automatiquement, à l'esprit l'élection. Il s'agit d'un outil de légitimation de la représentation politique. Cette légitimité politique provient de la possibilité pour la collectivité d'élire librement et directement parmi ses membres des représentants qui seront chargés de gérer les affaires de la dite collectivité et sous le contrôle de cette dernière.

Néanmoins, la problématique c'est que la démocratie n'est pas tributaire au seul fondement de l'élection. Ainsi, par déclinaison, on pose la question suivante : pourquoi l'élection, outil fondamental, est insuffisante pour garantir la démocratie locale? L'éclaircissement de cette question appelle la contribution de différentes théories de la science politique.

En effet, la relation dialectique entre le centre et la périphérie, entre l'action centripète de l'Etat et celle centrifuge des collectivités territoriales, a révélé la quête d'une autonomie locale basée non

⁸⁷ Conseil constitutionnel français, Décision n° 2004-503 du 12 août 2004/ Loi relative aux libertés et responsabilités locales. Journal Officiel du 17 août 2004, p. 14648.

seulement sur la légitimité politique des élus locaux mais aussi sur l'autonomie financière.

Ces deux indicateurs indispensables à la démocratie locale- à tout gouvernement local- peuvent être vérifiés respectivement par la nature du suffrage adopté pour l'élection des membres de conseils locaux. Et par la marge de liberté dont dispose les représentants de la collectivité territoriale leur permettant la maîtrise de leurs recettes et dépenses ainsi que la disposition d'un budget propre.

Historiquement, l'étude du gouvernement local a été fondée, depuis les années 1950, sur plusieurs approches et méthodes⁸⁸. Néanmoins, du fait que le mode d'exercice du pouvoir dans une société n'est compréhensible qu'en relation avec sa structure institutionnelle, la méthode du juriste sera fortement présente dans notre essai. En outre, notre problématique, énoncée ci-dessus, nous recommande l'adoption de l'approche politique surtout à caractère extra-institutionnel qui va nous permettre d'analyser les relations de pouvoir centre/périphérie.

Ainsi, pour analyser notre problématique, on a articulé cette contribution en deux parties. Dans la première partie nous allons examiner l'adoption du suffrage universel pour l'élection des conseillers locaux et l'instauration d'une structure parallèle de veille qui est le caïdat **(I)**.

En relation avec ce qui précède, nous analyserons dans une seconde partie l'impact des relations de pouvoir centre/périphérie sur l'action des élus locaux dans la gestion de leurs territoires **(II)**.

I- L'instauration d'une structure territoriale bipolaire

⁸⁸- Voir Pierre GREMION, *Le pouvoir périphérique : Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Seuil, Paris, 1976, p. 244.

Plusieurs travaux ont été élaborés sur l'analyse de l'évolution des structures traditionnelles locales. Néanmoins, il est utile de retenir que l'articulation et l'interaction de ces institutions, en particulier celle du caïd représentant le makhzen et celle de la jmaa⁸⁹ représentant les membres de la tribu⁹⁰, révèle la dialectique ancestrale de deux principaux lieux du pouvoir local. La jmaa, avait une assise tribale en particulier dans les montagnes⁹¹. Elle défendait les intérêts des populations et jouait le rôle d'organe de contrôle des activités des caïds notamment en matière de collecte des impôts⁹². D'où son rôle de contre-pouvoir vis-à-vis des agents du pouvoir central, dit makhzen dans le jargon politique local.

Ainsi, notre analyse concernera le début des années soixante, date de l'entrée en vigueur de la première charte communale⁹³. Où le choix du pouvoir central a été orienté vers l'emplacement d'une

⁸⁹- *La jmaa est une assemblée « primaire », constituée de notables qui représentaient les membres de la tribu. Elle légiférait à l'échelon local et gérât une terre réputée commune (bled jmaa). C'est une institution traditionnelle dont la composition et les fonctions ne sont pas uniformes suite aux différences et diversités traditionnelles intertribales. Voir M'Faddel SMIRES, Centralisation et décentralisation territoriale au Maroc, Thèse de Doctorat d'Etat en Droit Public, Faculté de Droit, Université de Paris, 1985, Publication de la Faculté des Sciences Juridiques Economiques et Sociales, Fès, Série Thèses 1, 2001, p. 50 et p. 119.*

⁹⁰- *Le terme "tribu" est employé par commodité au sens le plus large. Au sens strict, il ne se rapporte pas au même niveau d'organisation sociale. La tribu est un fait social évolutif et changeant selon les circonstances et les faits extérieurs et expliqué par des théories changeantes. Voir Abdallah LAROUÏ, Les origines sociales et culturelles du nationalisme marocain 1830-1912, Centre Culturel Arabe, Casablanca, 1993, p. 157 et s.*

⁹¹- *Jacques VIGNET-ZUNZ, L'apport d'un milieu rural à la définition des élites marocaines : La péninsule Tingitane à la veille du Protectorat, in Anciennes et nouvelles élites au Maghreb, Actes du colloque Zarzis III, (sous la dir.), Ed., Edisud, Aix-en-Provence, 2003, p. 41.*

⁹²- *Albert AYACHE, Le Maroc : bilan d'une colonisation, Ed. Sociales, Paris, 1956, p. 46.*

⁹³- *Dahir n°1-59-315 du 23 juin 1960 relatif à la charte communale, B.O. n° 2487 du 24 juin 1960.*

structure locale bipolaire basée sur deux institutions : la commune et le caïdat.

Produit de la lutte, latente ou déclarée, entre le pouvoir central et les forces locales, les relations de pouvoir entre les institutions territoriales reflétaient la domination des institutions élues au suffrage universel par les représentants du pouvoir central **(A)**. Néanmoins, avec la révolution du WEB et les rapides changements sociaux, on a constaté la défaillance de fonctionnement de ce système d'administration choisi **(B)**.

A- Le caïdat et la commune ou le face à face territorial

Malgré l'existence, à l'époque, de discordances et de prises de position entre le pouvoir et l'opposition, nul ne conteste le choix de l'adoption de la commune, institution moderne, en tant que cellule de base **(1)**. Néanmoins, le maintien du caïdat en tant que structure politique parallèle est remarquable **(2)**.

1- La commune : une cellule de base

Dans sa déclaration du 8 mai 1958, feu Mohammed V a reconnu «l'éclatement des structures tribales» et a préconisé la commune comme une «nouvelle cellule sociale et politique» en tant que «base d'organisation du Maroc moderne». Depuis, le droit public marocain inspiré du droit public français a substitué les termes : commune au terme tribu, assemblée communale au Jemaâ, président au cheikh.

Pourtant, depuis l'indépendance du Maroc, l'adoption d'un mode de scrutin a fait l'objet de luttes entre le pouvoir et l'opposition.

En effet, le pouvoir central, conservateur, a réussi à imposer le mode de scrutin uninominal à un seul tour avec des bulletins de vote en couleurs. Défendu par sa simplicité technique, il a répondu au souci de reconstitution d'un réseau administratif fidèle à la politique de l'Etat. Or, la stratégie de l'opposition était de « libérer » les communautés locales de l'emprise des notables, non seulement parce qu'ils étaient accusés de connivence avec la colonisation mais ils sont par nature conservateurs et incapables d'assurer une gestion moderne des affaires publiques.

C'est là où se situait la divergence principale entre le pouvoir et l'opposition, jusqu'au premier septembre 1959 où le Roi Feu Mohammed V s'est prononcé en faveur du scrutin uninominal⁹⁴. Néanmoins, le code électoral a été révisé à plusieurs reprises et sa révision de 2003⁹⁵ a été considérée comme la première à avoir enterré les résistances du passé et à ouvrir la voie à la satisfaction des anciennes demandes de la classe politique. La nouvelle loi a introduit des amendements dont le plus important consiste en la disparition des vieux bulletins individuels de couleur⁹⁶.

Comme prévu, cette révision a rencontré l'opposition des partis à fort ancrage rural qui craignaient d'être lourdement affectés par la dépersonnalisation de l'acte de vote⁹⁷. Après de longues tractations, la solution retenue a consisté en une sorte de compromis qui fait coexister les deux modes de scrutin en rapport avec le nombre

⁹⁴ Conférence de presse du 11 septembre 1959.

⁹⁵ Loi n° 9.97 formant code électoral, B.O n° 4470 du 3 avril 1997, telle qu'elle a été modifiée et complétée par la loi n°64.02 promulgué par le dahir n° 1.03.83 du 24 mars 2003 et par la loi n°11.59 B.O n°5997 bis du 22 novembre 2011.

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ Mohammed BRAHIMI, *La commune marocaine : Un siècle d'histoire de la veille du protectorat à 2009*, In REMALD, n°65, T. 1, Première édition, 2010, p. 359.

d'habitants⁹⁸. Ainsi, le législateur marocain a reproduit le même principe du droit électoral municipal français⁹⁹.

A croire les textes, cette nouvelle institution communale constituait le meilleur moyen, pour construire un régime démocratique¹⁰⁰. Toutefois, la commune n'est pas la seule institution existante au bas de l'échelle territoriale, le caïdat, institution makhzenienne, a été maintenu en tant que structure politique parallèle.

2- Le caïdat : une structure parallèle

Ce n'est pas une pure coïncidence qu'en France aussi il y'a une structure territoriale parallèle à trois niveaux : il y'a d'une part la commune, le département et la région, et de l'autre il y'a une structure correspondante où il y a le préfet de région, le préfet de département et le sous-préfet de la commune. La spécificité de ce système est le partage du pouvoir exécutif entre le pôle décentralisé et le pôle déconcentré.

Au Maroc, le même système a été transposé : au pôle décentralisé on a la commune, la province et la région et au pôle déconcentré on a le caïd ou le pacha de la commune, le gouverneur de la province et le wali de la région. Ainsi, au niveau communal, le caïdat est l'entité de base de la structure administrative déconcentrée

⁹⁸ *Ibidem.*

⁹⁹ En France, la loi n°2013-403 du 17 mai 2013 prévoit l'application de deux modes de scrutin : le scrutin majoritaire plurinominal pour les communes de moins de 1000 habitants et le scrutin proportionnel de liste pour les communes de plus de 1000 habitants. Voir <https://fr.wikipedia.org> consulté le 01/07/2018.

¹⁰⁰ Feu Mohammed V a déclaré dans son discours du 12 novembre 1956 : « Nous jetterons les fondements du régime démocratique en instituant des assemblées locales dans les villes aussi bien que dans les campagnes, qui permettront l'éducation politique des citoyens et leur participation à la gestion de leurs propres affaires ».

du Royaume. De ce fait, l'articulation administrative du système local est, jusqu'à nos jours, bipède.

Certes, ce système a connu des expériences en matière de décentralisation qui est une technique utilisée dans les pays démocratiques contre le pouvoir central et consiste en une redistribution des pouvoirs entre le centre et ses unités infra-étatiques. Au Maroc, les relations de pouvoir entre le centre et l'opposition (la gauche socialiste) ont, depuis l'indépendance, influencé le partage de pouvoir entre les deux blocs.

En effet, les traditions marocaines basées sur la centralisation politique ont généré la méfiance vis-à-vis de la décentralisation et alimenté le souci du maintien du pouvoir dans l'arène des administrations centrales. Par conséquent, le pouvoir de l'État ne pouvait être tempéré, les collectivités territoriales ne sont que des structures administratives dominées¹⁰¹.

Certes, avant les premières lois de 1976 qui ont marqué une ouverture démocratique locale importante, le penchant vers la décentralisation avait pour objectif, au moins en théorie, la modernisation du pays¹⁰². Aujourd'hui, il est fortement guidé par le retrait progressif de l'État suite aux difficultés rencontrées par celui-ci dans sa capacité à résoudre les problèmes socio-économiques liés aux services de proximité. En particulier, l'emploi, la santé, l'enseignement, la justice,...etc.

C'est un constat général qu'on peut dresser, presque, dans le monde entier. Aujourd'hui, tout système politique quelque soit son évolution sur l'échelle de la démocratie connaît, plus ou moins, une

¹⁰¹ Mohamed GHOMARI, *Prédominance du pouvoir central et tolérance des pouvoirs locaux au Maroc*, Publications de l'Université Qadi Ayyad, Série Séminaires et Colloques, n°13 novembre 1994, p. 35.

¹⁰² M'Faddel SMIRES, *Centralisation et décentralisation territoriale*, op. cit., p. 52.

crise de légitimité et d'efficacité. En fait, la vie politique locale s'est progressivement démocratisée avec la généralisation des élections libres¹⁰³ ; elle se structure alors principalement autour des élus et renvoie à une conception délégataire du pouvoir qui nourrit l'entretien de fiefs personnels de ces élus eux-mêmes. Ce qui nous permet de dire que la dimension démocratique ne saurait se réduire aux seules élections.

Actuellement, de nouveaux dispositifs participatifs ont vu le jour pour fortifier la démocratie locale et associer les citoyens sans réaliser l'efficacité souhaitée.

B- Un contrôle démocratique limité

Depuis quelques jours on a entendu officiellement la reconnaissance, une autre fois de plus, de la faiblesse des moyens de participation **(1)** et de contrôle de l'action des pouvoirs publics **(2)** mis à la disposition des citoyens¹⁰⁴.

1- La faiblesse des dispositifs participatifs

Il serait notamment positif de réaliser une plus grande implication des citoyens ordinaires dans des questions « concrètes ». Il n'est guère étonnant que la thématique de la « démocratie participative » ait trouvé là son principal terrain d'expression et d'expérimentation.

¹⁰³ *Les élections sont pratiquées avec des degrés d'efficacité et de sincérité variables un peu partout dans le monde contemporain. Raymond BOUDON et François BOURRICAUD, Dictionnaire Critique de la Sociologie, PUF, 4^{ème} édition, Paris, 1994, p. 218.*

¹⁰⁴ *Voir recommandations du Conseil Economique, Social et Environnemental du Maroc concernant l'adoption des outils de la démocratie participative. Al Akhbar maroc.ma consulté le 05/11/2019.*

D'ailleurs, on a jugé utile d'entendre la voix du citoyen entre les deux élections¹⁰⁵.

Partout, on accuse la faible représentation politique¹⁰⁶ ; même dans le monde occidental, on militait en faveur d'une démocratie directe et meilleure. Dans les pays tels que les Etats-Unis d'Amérique, l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Espagne,...etc., on assiste souvent à des mouvements réclamant une grande participation des citoyens à la prise de la décision politique¹⁰⁷.

Au Maroc, des mouvements contestaient l'exercice autoritaire du pouvoir et réclamaient un droit de regard des citoyens sur l'action publique. Cette expression citoyenne ainsi que la mise en place des mécanismes participatifs de dialogue et de concertation sont

désormais codifiés¹⁰⁸.

Cette reconnaissance constitutionnelle de ces droits a donné un fondement juridique, à titre d'exemple, au droit de pétition en vue de demander l'inscription à l'ordre du jour du conseil local d'une question relevant de sa compétence¹⁰⁹. Néanmoins, ce droit est étroitement encadré.

En outre, la nouvelle constitution de 2011 a prévu l'installation d'une « instance d'égalité des chances et de l'approche genre »¹¹⁰. Toutefois, cette instance n'a qu'une attribution consultative¹¹¹.

¹⁰⁵ David Van REYBROUCK, *Contre les élections*, Babel, Actes Sud, France, 2014, p. 131.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 40.

¹⁰⁷ *Ibid.*, pp. 40-41-42.

¹⁰⁸ Voir articles 27 et 139 de la constitution révisée du 30 Juillet 2011, B.O. n°5964 bis.

¹⁰⁹ *Ibid*

¹¹⁰ Voir article 139 de la constitution de 2011, *op. cit.*

2- La faiblesse des contre-pouvoirs

La conception libérale de la démocratie suppose théoriquement l'existence de contre-pouvoirs susceptibles d'éviter une concentration excessive du pouvoir entre les mains des exécutifs. À l'échelle locale, ce principe trouve des difficultés pratiques.

Les assemblées délibérantes ne jouent que très imparfaitement une fonction de contrôle des exécutifs et ceux-ci gouvernent grâce au soutien de la majorité. Or, la démocratie est le pouvoir de la majorité dans le respect de la minorité, sinon elle dégénère en cette fameuse “dictature de la majorité”¹¹². Ainsi, il est indispensable d'octroyer le droit aux minorités (opposition et autres voix) de se prononcer et de participer.

Pratiquement, le fonctionnement des C.T. revêt un caractère déséquilibré au profit d'un cercle restreint d'élus en charge de la gestion des affaires locales. Le rôle des assemblées délibératives est très faible. Elles ne se réunissent que trois fois par an¹¹³. L'ordre du jour de ces réunions est fixé à l'avance et l'organisation des débats est largement contrôlée par le chef de l'exécutif qui est, aussi, le président de la séance. Dès lors, ces assemblées s'apparentent plus à des chambres d'enregistrement.

Cet affaiblissement des assemblées est le parallèle logique du processus de renforcement de l'exécutif, les affaires soumises au vote en assemblée plénière sont en fait préparées par les membres du bureau et les commissions permanentes, ainsi que par les services de

¹¹¹ Les articles 119-120 de la loi organique communale, les articles 116-117 de la loi organique régionale et les articles 110-111 de la loi organique des préfectures et provinces.

¹¹² David Van REYBROUCK, Ibid, p. 31.

¹¹³ Selon les articles 33, 34 et 36 respectivement des lois organiques des communes, des provinces et des régions.

l'administration sans que la plupart des conseillers disposent du temps et de l'information nécessaires pour agir sur les choix.

Certes tous les conseillers bénéficient préalablement, au nom d'un droit à l'information reconnu par la loi, des documents supports des délibérations à venir. Les conseillers peuvent, en séance plénière, poser des questions, voire exprimer leur désaccord ; mais, en pratique, leur droit d'amendement est relativement restreint.

En dépit de cette limite, l'opposition voit souvent l'opportunité de contester la politique menée par l'exécutif à l'occasion des séances plénières. Néanmoins, l'analyse de l'organisation interne du conseil local révèle la question de la place de l'opposition et de son rôle. En principe le président est élu par les membres du conseil pour six ans. Mais en fait, le plus souvent, c'est le président qui forme la liste de la majorité qui va gouverner la collectivité et son élection n'est qu'une formalité. Ainsi, si les luttes entre candidats pour l'accès au poste de président ont été vives ; une fois le conseil élu, c'est son caractère homogène et apolitique qui prévaut. Et on assiste, généralement, à la disparition de l'opposition.

Par conséquent, le pouvoir d'opposition s'éclipse en dehors des séances de l'assemblée. En fait, on a rarement fait recours au tribunal administratif pour contester la légalité d'une délibération ou d'une décision locale.

En tout état de cause, la pratique a révélé que ces différents dispositifs participatifs sont inefficaces et leur portée demeure très faible dans la mesure où le Web reste un outil plus efficace pour que les citoyens influent sur les choix politiques. Ces derniers ont, de plus en plus, la conviction que leur grande question d'aujourd'hui, c'est le droit d'expression et non pas le droit de vote.

II- Le maintien du lien de dépendance par rapport au centre

La survivance du pouvoir du gouverneur **(A)**, responsable de l'exercice de la tutelle **(B)** rapprochée des C.T. et la faiblesse des moyens financiers **(C)** dont disposent les communes maintiennent la dépendance de la commune vis-à-vis du pouvoir central.

A- La survivance du pouvoir du gouverneur

L'ouverture du champ politique local était relative tant que l'agent d'autorité régnait sur la scène locale, et en particulier dans le domaine politico-sécuritaire. La pratique politique nous renseigne que la survivance du pouvoir du gouverneur est toujours de mise. Son intervention pour orienter le jeu politique local est quasi déterminante vu sa qualité de représentant du centre qui lui accorde la responsabilité de veille sur les différentes actions dans l'espace local.

Aujourd'hui, certes, les attributions de la commune et de son président ont connues une grande évolution au sens quantitatif et qualitatif¹¹⁴ ; elles sont plus précises et plus claires. Mais, les attributions de l'agent d'autorité demeurent toujours imprécises et générales¹¹⁵. Ainsi si le taux élevé d'analphabétisme parmi les élus justifie l'intervention de l'agent d'autorité, ceci n'empêche que l'exercice d'une tutelle vague et imprécise constitue un véritable obstacle pour le développement des communes¹¹⁶.

B- La pesanteur de la tutelle

En droit civil, la « tutelle » est une mesure protectrice des mineurs, ou des majeurs aux facultés mentales altérées. C'est une forme d'hétéronomie qui impose au mis en cause le contrôle par

¹¹⁴ Les articles 92 à 112 de la loi organique n°14-113 relative aux communes *op. cit.*, énumèrent toutes les attributions du conseil communal ainsi que celles du président.

¹¹⁵ *Ibid.*, article 110 relatif aux attributions de l'autorité locale.

¹¹⁶ Voir graphique relatif au niveau d'instruction des élus communaux en annexe n°1.

l'instance de tutelle de l'opportunité du processus décisionnel ainsi que la libre gestion du patrimoine propre. Appliqué au domaine administratif, il s'agit du contrôle exercé par l'Etat sur des personnes morales, à savoir les collectivités décentralisées au nom de l'intérêt général¹¹⁷. En matière de tutelle, la différence entre le droit civil et le droit administratif réside dans le fait qu'en droit civil, la tutelle concerne des personnes physiques dépourvues de la capacité de discernement ; alors qu'en droit administratif, elle concerne toutes les collectivités territoriales. Les actes entrepris par ces dernières hors du processus de tutelle sont passibles de nullité et leurs auteurs peuvent être sanctionnés.

En effet, certaines délibérations du conseil communal ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvées par l'autorité de tutelle¹¹⁸. Le contrôle qu'exerce l'Etat sur l'activité des communes est un contrôle à priori qui concerne aussi bien la légalité que l'opportunité. D'où l'altération de l'autonomie communale. En outre, l'analyse du pouvoir de substitution¹¹⁹ réservé à l'autorité administrative révèle la puissance du pouvoir central. Il s'agit d'un contrôle des plus rigoureux en matière de tutelle¹²⁰. Il porte une atteinte extrême, voire la plus dangereuse¹²¹, pour l'autonomie communale. De son côté, le pouvoir central se justifie à l'aide des mêmes prétextes avancés dans les années soixante : “veiller à l'application des lois et règlements”, “garantir la protection de l'intérêt général” et “assurer l'assistance et le concours de l'administration”¹²², provoquant des entorses à la

¹¹⁷ Martine BABE, *Encyclopédie Universalis*, Paris, 2002, p. 4660.

¹¹⁸ L'article 118 de la loi organique communale n°14-113, op. cit.

¹¹⁹ L'article 76 de la loi organique communale n°14-113, op. cit.

¹²⁰ Voir Hassan CHAHDI OUZZANI, *L'organisation administrative*, (1997), In Mohammed BRAHIMI, *La commune marocaine...*, op. cit., pp. 293-294.

¹²¹ Mohammed EL YAAGOUBI, *L'organisation administrative* (1997), In Mohammed BRAHIMI, *Ibid.*, p. 294.

¹²² Pour plus de détails voir Mohammed BRAHIMI, op. cit., pp. 293-301.

décentralisation et aggravant la subordination des collectivités infra-étatiques au pouvoir central. Ce qui s'oppose au renforcement du pouvoir local et conduit, ipso-facto, à son affaiblissement.

C- La disproportionnalité entre les charges et les moyens financiers

Il est à remarquer que la réforme communale de 2002 s'est attelée davantage sur des volets à caractère purement administratif, elle a comporté de nouveaux apports tel le renforcement du statut de l'élu local¹²³. Cependant, elle a élargi les attributions communales¹²⁴ jusqu'à l'overdose.

Ces lourdes attributions n'ont pas été accompagnées par l'octroi de moyens adéquats, ce qui met les présidents des conseils dans une situation de malaise causée par leur incapacité à faire face aux doléances populaires de plus en plus nombreuses¹²⁵.

Par ailleurs, les mesures de décentralisation introduites par la réforme communale de 2015 ne peuvent avoir d'effet si elles restent formelles. Or si l'on suit à la lettre les textes relatifs à l'organisation des finances des collectivités territoriales et de leurs groupements¹²⁶ qui ont accompagné cette réforme, on se rend compte qu'il s'agit des mesures qui portent sur l'organisation de la comptabilité publique de ces entités infra-étatiques. Il ne s'agit pas de mesures d'appui et de

¹²³ Hassan CHAHDI OUZZANI, *Le statut de l'élu local à la lumière de la nouvelle charte communale du 3 octobre 2002*, REMALD n° 44, 2003, p. 26.

¹²⁴ *Ibid*, p. 171.

¹²⁵ D'après les déclarations de certains présidents des communes des provinces de Rhamna, Taounate, Errachidia, et des préfectures de Mohammedia et de Séfrou.

¹²⁶ Voir le décret n° 2.17.449 du 23 novembre 2017 relatif à l'organisation de la comptabilité publique des régions et de leurs groupements, le décret n° 2.17.450 du 23 novembre 2017 relatif à l'organisation de la comptabilité publique des Préfectures et des provinces et de leurs groupements et le décret n° 2.17.451 du 23 novembre 2017 relatif à l'organisation de la comptabilité publique des communes et des établissements de coopération intercommunales.

renforcement des budgets locaux. Ces derniers comptent plus sur les principales ressources qui sont la part des revenus des impôts et taxes locaux, la part du produit de la Taxe sur la valeur ajoutée et les emprunts.

Ces mesures engagent la commune sur la voie de la rationalisation et de la modernisation de la gestion communale, mais elles ne sont pas destinées à accroître leur capacité financière. Les chiffres témoignent de l'insuffisance de l'autofinancement qui se traduit par l'absence du pouvoir financier des C.T. Le taux global des recettes et des dépenses de fonctionnement, par rapport à l'Etat, ne dépasse pas 8%, et le taux de dépenses d'équipement ne dépasse pas 4%¹²⁷. Ce qui montre le rétrécissement du champ décisionnel des collectivités infra-étatiques et, par conséquent, leur dépendance vis-à-vis du centre et leur appel à l'emprunt auprès du «fonds d'équipement communal»¹²⁸ pour l'exécution de tout projet d'équipement¹²⁹.

Déjà, à l'entrée politico-administrative des nouveaux conseils après les élections locales du 04 septembre 2015, on a enregistré des réclamations de certains présidents des conseils qui pointent du doigt les insuffisances des ressources financières de leur collectivité. "On ne peut pas répondre aux besoins, de plus en plus différents et coûteux, des habitants". Généralement, ce genre de déclaration se répète chaque fois que le président est dénigré par ses opposants ou discrédité par les habitants de sa collectivité¹³⁰.

¹²⁷ Voir tableau relatif aux recettes et dépenses de l'Etat et des C.T. en annexe n° 2.

¹²⁸ Le F.E.C. est un établissement bancaire public créé en 1959 pour financer les projets communaux.

¹²⁹ A titre d'exemple les dépenses d'équipement de la commune de Bhalil ne dépassent pas 18% du budget global. Sachant que le soutien de l'Etat par la TVA représente plus de 80%. Voir archives du Service de comptabilité et du Budget de la dite commune.

¹³⁰ Exemple du président du conseil provincial de Séfrou et le président du conseil communal de Bhalil. En effet, ces présidents ont déclaré lors des sessions de

De ce fait, on peut poser la question suivante : cette situation de faiblesse financière des collectivités territoriales ne maintiendra-t-elle pas les réclamations des citoyens orientées vers le centre ?

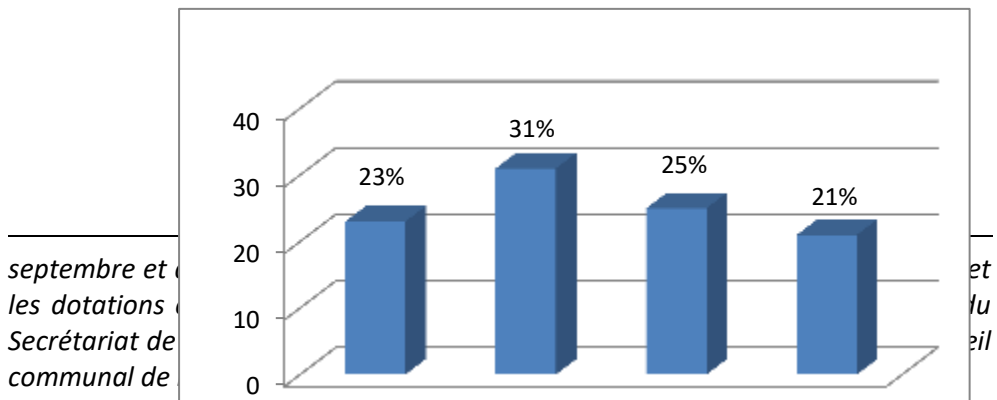
La protection du domaine public communal : « Le patrimoine communal, au profit d'un nouveau modèle du développement ».

Conclusion :

Partout dans le monde, un sentiment d'aspiration à la démocratie est des plus grands. Toutefois, on n'y croit que rarement. Il s'agit là d'un phénomène social paradoxal, conséquence de la limitation de la démocratie aux seules élections. En fait, avec les changements sociopolitiques survenus dans le temps, la démocratie est en constante construction. Pour prévenir son imminente destruction, on doit toujours renforcer son socle par l'écoute de la voix du peuple, le respect de son choix et la recherche sans cesse de moyens efficaces pour sa consolidation.

ANNEXE N° 1

Graphique relatif à l'évolution du niveau d'instruction des élus communaux :



Supérieur Secondaire Primaire Sans

Source : Collectivités locales en chiffres, DGCL, Ministère de l'Intérieur, Edition 2011, p. 30.

ANNEXE N° 2

Tableau relatant les taux de recettes et de dépenses de l'Etat et des C.T. en millions de Dhs :

DESIGNATIO N	Année 2008		
	Part dép. ou rec. C.T dans dép. ou rec. publiques	ET AT	C.T
Recettes de fonctionnement	8%	203 042	17 200
Dépenses de fonctionnement	8%	155 817	14 187
Dépenses d'équipement	4%	38 178	1575

Source : Ministère de l'Intérieur, Annuaire statistique du Maroc, les collectivités locales en chiffres, 2009, p. 69.

La délégation de pouvoirs et de signature au niveau des communes

Dr. Abdeljalil Louhmedi
Kaoutar TALIBI ,étudiante chercheur,
Université Abdelmalek Esaadi,

Tanger.

Vu les multiples fonctions qui sont confiés au président du conseil communale, qui se caractérise, en vertu des lois existantes, par la complexité des champs.

Donc, il est difficile dans la pratique, pour eux, d'exercer toutes ses fonctions, surtout en ce qui concerne les tâches purement administratifs et en particulier, celle qui relève de certains domaines directement liés aux intérêts des citoyens.

A cet effet, l'article 51 et 55 de la loi 78.00 régissant la charte communale, a laissé au président du conseil communal, la possibilité de déléguer certains de ses fonctions ou sa signature, à ses vice-présidents, il peut également la déléguer aux fonctionnaires communaux.

Les anciennes pratiques dans les mandats électoraux nous ont démontré plusieurs lacunes législatives en la matière, chose qui a vidé la notion de la délégation .

En d'autres termes, les délégations qui ont été confiées été entachées de vices de fond et de forme, et avaient des effets négatifs sur la gestion de affaires locales, ce qui a porté atteinte aux intérêts multiples de la population locale.

On remarque que , soit le président du conseil communal ne délègue aucun pouvoir à ses vices présidents et qu'il s'absente, soit il délègue tous les pouvoirs à un de ses vices qu'il s'absente lui-même de manière fréquente.

Devant ce constat, la loi 17.08 modifiant la charte communale est venue avec des nouvelles dispositions en la matière, afin de délimiter les champs de délégation, de déterminer les conditions à remplir, les effets juridiques qui peuvent naître , et de déterminer les responsabilités à engager , le tout en respectant les règles de la transparence et de la gouvernance locale.

Ainsi, l'article 55 de la loi 17.08 stipule que la délégation au sein d'un conseil communal sera assujettie à des règles procédurales, et doit remplir plusieurs conditions, et que chaque décision prise sans le respect de ces conditions sera nulle et sans effet.

I- La procédure de délégation et son champ d'application

1) Délégation de pouvoirs :

Suivant les dispositions de la charte communale, relative à la délégation du pouvoir, et dans le cadre des attributions fixées par la loi, le président du conseil communal à toute la liberté de choisir les fonctions qui vont être délégué, mais la décision doit être prise avec

une certaine objectivité et cohérence suivant les activités et services financières et humaines dont dispose la commune, le nombre de la population, la nature des activités et des ressources financières,, ainsi que le nombre de la population et l'importance de la qualité du service en question.

Le président du conseil communal exerce les pouvoirs de police administrative, par voie d' arrêtés réglementaires et de mesures individuelles, portant autorisation, injonction ou interdiction, dans les domaines de l' hygiène, la salubrité et la tranquillité publiques et la sûreté des passages.

Il exerce notamment les attributions suivantes¹³¹ :

- il veille à l'application des lois et règlements d'urbanisme et au respect des prescriptions des schémas d'aménagement du territoire et des documents d'urbanisme;
- il délivre les autorisations de construction, de lotissement et de morcellement, les permis d' habiter, les certificats de conformité, et les autorisations d' occupation du domaine public pour un usage lié à la construction, dans les conditions et les modalités fixées par les lois et les règlements en vigueur ;
- il veille à l'hygiène et la salubrité des habitations et de la voirie, à l'assainissement des égouts, à l'élimination et la répression de l'entreposage des dépôts d' ordures en milieu habité;
- il contrôle les édifices abandonnés, désertés ou menaçant ruine et prend les mesures nécessaires à leur

¹³¹ Article 50 : (Modifié par l'article 1er de la loi n° 17-08 promulguée par le dahir n° 1-08-153 du 18 février 2009 - 22 safar 1430 ; B.O. n° 5714 du 5 mars 2009).

rénovation ou leur démolition, en conformité avec les lois et les règlements en vigueur ;

➤ il participe à la sauvegarde et à la protection des sites naturels et du patrimoine historique et culturel en prenant les mesures nécessaires conformément à la législation et la réglementation en vigueur ;

➤ il délivre les autorisations d'exploitation des établissements insalubres, incommodes ou dangereux relevant de ses attributions et en assure le contrôle conformément à la législation et la réglementation en vigueur ;

➤ il organise et contribue au contrôle des activités commerciales et professionnelles non réglementées dont l'exercice peut menacer l'hygiène, la salubrité, la sûreté des passages et la tranquillité publique ou nuire à l'environnement ;

➤ il contrôle les magasins de droguistes, épiciers, coiffeurs, parfumeurs, et généralement tous les lieux où peuvent être fabriqués, entreposés ou mis en vente des produits dangereux ;

➤ il veille au respect des normes d'hygiène et de salubrité des lieux ouverts au public, notamment les restaurants, cafés, salles de jeux, salles de spectacles, théâtres, lieux de baignade et autres lieux ouverts au public et fixe leurs horaires d'ouverture et de clôture

➤ il prend les mesures nécessaires à la sûreté et la commodité des passages dans les voies à usage public : nettoyage, éclairage, enlèvement des encombrements, démolition ou réparation des édifices menaçant ruine, interdiction d'exposer aux fenêtres et autres parties des édifices ou de jeter sur la voie publique tous les objets dont le jet peut être dangereux pour les passants ou causer des exhalations nuisibles ;

- il participe à l'organisation et au contrôle de la qualité des aliments, boissons et condiments exposés à la vente ou livrés à la consommation ;
- il veille à la salubrité des cours d' eau et de l' eau potable et assure la protection et le contrôle des points d' eau destinés à la consommation publique et des eaux de baignade ;
- il prend les dispositions nécessaires pour prévenir ou lutter contre les maladies endémiques ou dangereuses, conformément aux lois et règlements en vigueur ;
- il prend les mesures propres à assurer la tranquillité publique, en particulier dans les lieux publics où se font des rassemblements de personnes tels que foires, marchés, salles de spectacles ou de jeux, terrains de sports, cafés, piscines, plages... ;
- il prend les dispositions nécessaires pour empêcher la divagation des animaux malfaisants et nuisibles, contrôle les animaux domestiques et procède aux opérations de ramassage et de contrôle des chiens errants et lutte contre la rage et toute autre maladie menaçant les animaux domestiques, conformément aux lois e règlements en vigueur ;
- il organise et contrôle les gares et stations de cars de voyageurs, d' autobus, de taxis et de véhicules de transport de marchandises ainsi que tous les parcs de stationnement des véhicules ;
- il réglemente les conditions de stationnement des véhicules sur les voies publiques communales ;
- il prend les mesures nécessaires à la prévention des incendies, des sinistres, des inondations et autres calamités publiques ;
- il réglemente l'usage du feu en vue de prévenir les incendies menaçant les habitations, les plantations et les

cultures, conformément à la législation et la réglementation en vigueur ;

➤ il délivre les autorisations d'occupation temporaire du domaine public sans emprises ;

➤ il réglemente et organise la signalisation des voies publiques à l'intérieur du territoire communal ;

➤ il organise et contrôle l'implantation et l'exploitation du mobilier urbain publicitaire : panneaux-réclames, enseignes sur la voie publique, sur ses dépendances et ses annexes;

➤ il organise l'exploitation des carrières dans la limite des dispositions législatives et réglementaires en vigueur et veille à l'application de la législation et la réglementation dans ce domaine ;

➤ il assure la protection des plantations et végétaux contre les parasites et le bétail, conformément à la législation et la réglementation en vigueur ;

➤ il assure la police des funérailles et des cimetières, pourvoit d'urgence à ce que toute personne décédée soit inhumée décemment, organise le service public de transport de corps et contrôle les inhumations et les exhumations, selon les modalités fixées par les lois et règlements en vigueur.

Le président du conseil communal est officier d'état civil. Il peut déléguer l'exercice de cette fonction aux vice-présidents¹³², il peut également la déléguer aux fonctionnaires communaux conformément aux dispositions de la loi relative à l'état civil.

Dans le cas des grandes communes urbaines, un secteur peut être délégué, sous un arrêté de délégation, à plusieurs vice- présidents, à

¹³² Article 51 de la charte communal

condition que chaque vice président , exerce la fonction qui lui a été délégué dans la limite du territoire relevant de sa zone de compétence.

Ce dernier va contribuer à la résolution de plusieurs embarras qui peuvent, vu qu'un seul vice –président se trouve incapable d'exercer avec efficacité et efficience toutes les fonctions, à cause de l'ampleur et de l'importance du service qui lui a été délégué d'une part, et en d'autres part, vu son importance pour le citoyen, ce qui nécessite une grande qualité de service.

En ce qui concerne les arrondissements, Le président du conseil communal peut déléguer au président du conseil d'arrondissement¹³³ dans le ressort territorial de l'arrondissement, les attributions reconnues aux présidents des conseils communaux en matière d'élections par la loi formant le code électoral.

Le président peut, en outre, déléguer au président d'arrondissements certains de ses attributions relatives aux mesures individuelles de police administrative.

Lorsqu'une telle délégation a été accordée à un président d'arrondissement, cette délégation est accordée de droit, à leurs demandes, aux autres présidents d'arrondissements.

Dans le cas où il est procédé pour quelques raisons que ce soit au retrait de cette délégation, la décision doit être motivée.

Le président du conseil communal à une totale liberté quant au choix des vices présidents appelés à assumer les délégations de fonctions, aucune hiérarchie entre les vices présidents ne peut lui être opposée à ce sujet. Le président n'est pas obligé de donner des délégations à tous les vices présidents, il doit d'abord faire porter son choix sur la compétence de ces derniers.

Comme il est libre à ne pas déléguer ses fonctions, s'il voit que les vices présidents sont incapables d'assumer les responsabilités.

¹³³ Article 106 : Modifié par l'article 1er de la loi n° 17-08 promulguée par le dahir n° 1-08-153 du 18février 2009 - 22 safar 1430 ; B.O. n° 5714 du 5 mars 2009

En cas d' absence ou d' empêchement¹³⁴ de longue durée pouvant porter préjudice au Fonctionnement ou aux intérêts de la commune, le président est provisoirement remplacé dans la plénitude de ses fonctions par un vice-président dans l' ordre des nominations ou à défaut de vice-président, par un conseiller communal désigné par le conseil, sinon pris dans l' ordre du tableau qui est déterminé :

- 1 - par la date la plus ancienne de l'élection ;
- 2 - entre conseillers de même ancienneté, par le plus grand nombre de suffrages obtenus ;
- 3 - à égalité d'ancienneté et de suffrages, par priorité d'âge.

En cas de délégation de fonction à un vice président, le président du conseil communal , n'aura plus la possibilité d'exercer la tâche objet de la délégation sauf dans la cas de l'annulation de la délégation.

De ce fait, Si le vice président commet une faute personnelle détachable de l'exercice de la fonction qui lui a été délégué, il assume toute la responsabilité

En ce qui concerne l'état civil, conformément à l'article 51 de la charte communal, le président du conseil communal est l'officier d'état civil. Il peut déléguer l'exercice de cette fonction aux vice-présidents, il peut également la déléguer aux fonctionnaires communaux conformément aux dispositions de la loi relative à l'état civil.

Il procède, dans les conditions prévues par la législation et la réglementation en vigueur, à la légalisation des signatures et à la certification de la conformité des copies aux documents originaux.

¹³⁴ *L'article 56 de la charte communal*

Ces dernières fonctions peuvent être déléguées aux vice-présidents, au secrétaire général de la commune et aux chefs de divisions et de services de la commune désignés conformément à la législation et la réglementation en vigueur.

A ce titre, la délégation de fonction doit respecter les conditions suivantes :

1. la délégation doit être effectué par un arrêté du président communal.il doit spécifié le nom de chaque vice président ainsi que sa responsabilité
2. la délégation doit être partielle, c'est-à-dire que le président du conseil communal ne doit pas se décharger de toutes ses fonctions
3. une copie de cet arrêté, doit obligatoirement être envoyé à monsieur le Wali, ou gouverneur.
4. Ces arrêtés sont affichés au siège de la commune et des bureaux annexes et publiés ou portés à la connaissance du public par tous moyens appropriés.

2) La délégation de signature

Le président du conseil communal peut sous sa responsabilité et son contrôle, donner par arrêté, délégation de signature¹³⁵, au secrétaire général de la commune pour la gestion administrative ainsi qu' aux chefs de divisions et de services de la commune désignés conformément à la législation et la réglementation en vigueur.

Ces arrêtés sont affichés au siège de la commune et des bureaux annexes et publiés ou portés à la connaissance du public par tous moyens appropriés.

¹³⁵ Article 55 : (Modifié par l'article 1er de la loi n° 17-08 promulguée par le dahir n° 1-08-153 du 18février 2009 - 22 safar 1430 ; B.O. n° 5714 du 5 mars 2009).

Sous réserve des dispositions de l'article 51 , sont nuls, de plein droit, les arrêtés de délégation pris en violation du 1er alinéa du présent article. L'annulation est prononcée par arrêté motivé du wali ou du gouverneur.

Contrairement à la délégation de pouvoirs, dans lesquelles le délégataire assume la responsabilité née des pouvoirs délégués, la délégation de signature n'entraîne pas délégation de la responsabilité administrative ni ne dessaisit le délégant de son pouvoir originel

Chaque commune dispose d'une administration¹³⁶ qui comprend le secrétariat général de la commune et les services administratifs chargés de veiller à l'exécution des décisions du président du conseil.

L'organisation de l'administration communale est fixée par arrêté du président du conseil, visé par le wali ou le gouverneur, conformément aux conditions et critères fixés par arrêté du ministre de l'intérieur au vu, notamment, du nombre d'habitants de la commune et de ses ressources.

Le secrétaire général assiste le président du conseil dans l'exercice de ses fonctions. Il est désigné parmi les fonctionnaires des communes ou des administrations publiques par décision du président du conseil communal, après approbation du ministre de l'intérieur.

Sous la responsabilité et le contrôle du président du conseil, le secrétaire général supervise l'administration communale.

Il en assure la direction, l'organisation et la coordination.

A cet effet, il prend, en application des dispositions de l'article 54 de la charte communal, toutes les décisions relatives à la gestion du personnel. Il procède à la définition des tâches des agents et fonctionnaires nommés par le président et la gestion de leurs carrières

¹³⁶ Article 54 bis :(Institué par l'article 2 de la loi n° 17-08 promulguée par le dahir n° 1-08-153 du 18février 2009 - 22 safar 1430 ; B.O. n° 5714 du 5 mars 2009).

professionnelles et propose au président du conseil la notation de l'ensemble du personnel de la commune.

Outre ces attributions relatives à la gestion administrative, le secrétaire général est chargé de la préparation et la tenue de tous les documents nécessaires à l'élaboration, à l'exécution et au suivi des décisions du président du conseil prises en application des dispositions des articles 47 et 54 de la charte communal.

Il assure également la transmission des actes des délibérations du conseil, soumis à l'approbation de l'autorité de tutelle conformément aux dispositions de l'article 69 de la présente loi.

Aux termes de l'article 54 de la charte communale, les fonctions administratives du secrétaire général ne peuvent en aucun faire l'objet d'une décision de délégation pour les vices président, et toute décision prise en la matière serait considérée nulle et sans effet.

II-Les responsabilités en cas de délégation :

1) Le président du conseil communal :

En principe, la délégation des pouvoirs d'un président du conseil communal à un de ses vices président ne désengage pas la responsabilité du président, qui reste le seul responsable sur les services de la commune.

En d'autres termes, en cas d'une faute grave commise par un vice président délégué, le président du conseil, ne peut pas se désintéresser en prétendant qu'il a délégué certaines fonctions à un de ces vices président

Par conséquence, le président fera l'objet de mesures disciplinaires s'il était au courant des agissements malhonnêtes du

vice-président délégué et s'il n'a pas procédé à l'annulation de la décision de la délégation

2) **Concernant le vice président délégué :**

La loi a essayé de déterminer le champ de la responsabilité du vice président lors de sa délégation.

La loi, ainsi éditée des mesures disciplinaires au détriment du vice président délégué, en cas de manque aux règles de la délégation.

Le cas échéant, le président du conseil communal peut annuler la décision de délégation comme il peut demander au conseil communal de révoquer le vice président

Cette possibilité de révocation est venue afin de mettre fin à quelques pratiques malhonnêtes, comme par exemple, les absences fréquentes injustifiées et les fautes graves commises qui peuvent porter atteinte aux intérêts de la population

III- les modalités d'exercice du pouvoir de substitution¹³⁷

En application de l'article 77 de la loi n° 78-00 susvisée, le pouvoir de substitution, reconnu à l'autorité administrative locale, est exercé par le gouverneur de la province ou préfecture du ressort territorial de la commune concernée.

Le pouvoir de substitution est exercé par le gouverneur lorsqu'il est saisi par le wali ou lorsqu'il relève, soit de sa propre initiative, soit

¹³⁷ Vu la loi n° 78-00 relative à la charte communale, promulguée par le dahir n° 1-02-297 du

25 rejev 1423 (3 octobre 2002), telle qu'elle a été complétée et modifiée, notamment ses articles 76,77 et 109;

sur requête dûment justifiée d'un tiers, soit sur réclamation émanant du directeur du centre régional d'investissement lorsqu'il s'agit d'un acte

en relation avec un projet d'investissement, un retard, une abstention ou un refus du président du conseil communal de prendre un acte qui lui est légalement imparti dans les délais requis ou, le cas échéant, dans des délais raisonnables, en application des pouvoirs qu'il exerce en vertu des dispositions de la législation ou de la réglementation applicable, notamment celles :des articles 47, 49, 50, 51 et 52 de la loi n° 78-00 susvisée; des articles 41 et 55 de la loi n° 12-90 relative à l'urbanisme (Rectificatif à la page 79 du B.O. n° 5284 du 20 janvier 2005); des articles 3 et 59 de la loi n° 25-90 relative aux lotissements, groupes d'habitations et morcellements.

Le pouvoir de substitution du gouverneur s'exerce également, selon les modalités prévues à l'article 2, lorsqu'en vertu de l'article 109 de la loi précitée, le président du conseil communal s'abstient d'exercer son pouvoir de substitution à l'égard d'un président de conseil d'arrondissement qui refuse ou s'abstient de prendre un acte qui lui est légalement imparti.

La requête présentée par un tiers au gouverneur, dans le cadre de l'article 2, doit être accompagnée d'une pièce ou document justifiant de la date et du dépôt de la demande objet de la requête auprès des services compétents de la commune.

Le pouvoir de substitution ne peut être mis en œuvre par le gouverneur qu'après information préalable du wali et notification écrite et motivée, comportant l'objet de la substitution d'une manière précise, adressée au président du conseil communal concerné pour le mettre en demeure de prendre l'acte qui lui est imparti.

La mise en demeure doit être assortie d'un délai fixé selon la nature de l'acte à accomplir par le gouverneur afin de permettre au président de commune concernée d'assumer ses responsabilités.

Toutefois, ce délai ne peut, en aucun cas, être supérieur à un mois, ni inférieur à huit jours, sauf en cas d'extrême urgence où il peut être ramené à trois jours.

Le délai accordé au président du conseil communal court à compter de la date de la réception de la mise en demeure.

Lorsqu'à l'expiration du délai imparti, le président du conseil communal persiste dans son abstention ou son refus, le gouverneur prend un arrêté énonçant les motifs et l'objet de la substitution, objet de la mise en demeure.

A cet effet, il dispose de tous les pouvoirs et moyens matériels et humains nécessaires pour l'exercice de l'acte que le président a refusé de prendre et peut requérir le personnel nécessaire à la mise en œuvre des mesures ordonnées.

L'arrêté du gouverneur est pris au lieu et place du président du conseil communal.

L'arrêté du gouverneur est notifié par celui-ci au wali, au président du conseil communal, à l'administration chargée de son exécution et, le cas échéant, au directeur du centre régional d'investissement.

Les fonctionnaires de l'Etat et les agents de la commune, chacun en ce qui le concerne, sont tenus d'exécuter l'arrêté pris par le gouverneur en vertu de l'article 2 de la loi 78-00.

La protection du domaine public communal : « Le patrimoine communal, au profit d'un nouveau modèle du développement ».

Dr Nafie ABDERRAHIM,
ex juriste à OMPIC,
Administrateur du Ministère de
l'Intérieur à La Province de
Guercif.

Introduction :

" Il faut être fier d'avoir hérité de tout ce que le passé avait de meilleur et de plus noble. Il ne faut pas souiller son patrimoine en multipliant les erreurs passées." MAHATMA GHANDI¹³⁸

¹³⁸ In : <https://www.abc-citations.com/citations/il-faut-etre-fier-d-avoir-herite-de-tout-ce-que-le-passe-avait-de-meilleur/> , consulté le 05/07/2017, à 20h.

Le domaine public des collectivités territoriales est doté d'une protection à part entière, au niveau des dispositions juridiques le régissant, notamment les jalons de cette protection ont été posé par l'article 4 du dahir du 1914, sur le domaine public puis incarnée dans les textes de lois régissant cette matière du patrimoine communal comme nous allons voir dans cet article ; du moment qu'il est à l'usage de tous et pour tout le monde, mais sans pour autant négliger l'aspect social et culturel qui doivent mis en exergue (I-La trilogie de protection: Administrative, civile et pénale à l'égard de l'aspect social et du patrimoine culturel) ; des paradigmes purement solides se basant sur la donne culturelle en vue de positionner les collectivités territoriales au cœur du développement économique et social au profit d'un investissement durable socialement responsable, inclusif , intégré et intégrateur, de promouvoir l'économie nationale et se prémunir de la mondialisation¹³⁹ et de la globalisation¹⁴⁰ accrue, pour en fin s'interroger sur les limites du développement et de la protection du domaine public communal (II- Le domaine public communal et développement local : "Étude empirique").

I - La trilogie de protection : Administrative, civile et pénale à l'égard de l'aspect social et du patrimoine culturel.

Le domaine public communal est un domaine qui est régit par une protection à part entière en vue de garantir sa pérennité au service et à l'usage de tout le monde une trilogie de protection : Administrative,

¹³⁹ Abdelkader TIALATI, *la fiscalité marocaine face à la mondialisation, quelle répercussion ? REVUE MAROCAINE D'ECONOMIE ET DE DROIT N°1 JUIN2000*,p 35.

¹⁴⁰ *Les deux termes sont voisions mais ne signifient pas la même chose la mondialisation a toujours existé depuis la nuit des temps, avec les marins... (Les voyages d'Ibn Batouta par ex). Alors que la globalisation signifie l'ouverte du monde sur un unique model d'économie du marché ...*

civile et pénale est consacré par la législation en vigueur, en tenant compte de la dimension sociale et le patrimoine culturel.

A- La protection civile :

Par protection civile nous entendons, l'ensemble de règles régissant le domaine public que les dispositions ci-après, qui trace d'une façon décisive directe est limpide les contours de ce domaine :

De prime abord nous entamons avec le dahir du domaine public de l'Etat dit dahir sur le domaine public dans la zone du Protectorat Français de l'Empire Chérifien 1er juillet 1914 qu'a tracé belle et bien ce dit contours et c'est dans son article 4 qui stipule : « Le domaine public est inaliénable et imprescriptible. »¹⁴¹

Ensuit l'article 3 du dahir du 19 octobre 1921 sur le domaine municipal a stipulé: « Les biens du domaine public municipal sont inaliénables et imprescriptibles. »¹⁴²

De même l'article 8 du dahir du 28 juin 1954 relatif au domaine des communes rurales édicte : « Les biens visés à l'article 8 du présent dahir sont inaliénables, insaisissables et imprescriptibles. »¹⁴³

¹⁴¹Dahir du 7 Chaabane 1332 (1er juillet 1914) sur le domaine public dans la zone du Protectorat Français de l'Empire Chérifien (B.O n° 89 du 10 juillet 1914) tel qu'il a été complété et modifié par le dahir du 14 safar 1338 (8 novembre 1919) (B.O n° 369 du 17 novembre 1919) et la loi n° 10-95 sur l'eau promulguée par le dahir n° 1-95-154 du 18 rabii I 1416 (16 août 1995) (B.O n° 4325 du 20 septembre 1995) telle qu'elle a été complétée.

¹⁴²Dahir du 17 safar 1340 (19 octobre 1921) sur le domaine municipal (B.O n° 470 du 25 octobre 1921).

¹⁴³Dahir du 26 chaoual 1373 (28 juin 1954) relatif aux domaines des groupements dotés de jemâas administratives (relatif aux domaines des communes rurales) (B.O n° 2177 du 16 juillet 1954) tel qu'il a été complété par le dahir n° 1-58-344 du 18 jourmada I 1378 (25 novembre 1958) (B.O n° 2407 du 12 décembre 1958).

Ceci dit, que le premier constat, est que les dispositions en cause ne laisse guère de confusion ni de controverse quant aux règles régissant ce domaine.

En ce qui 'est du deuxième constat, les contours de protection du domaine public via ces dispositions de loi sus citées, sont bien déterminées, néanmoins, soulignons que les articles 4 du dahir chérifien 1er juillet 1914 sur le domaine public, tout comme l'article 3 du dahir du 19 octobre 1921 sur le domaine municipal, le domaine public sont unanimes sur deux points « le domaine public est **inaliénables et imprescriptibles**. » .

Alors qu'en 1954 le législateur, a ajouté à ces dispositions, via l'article 8 du Dahir du 26 chaoual 1373 (28 juin 1954) relatif aux domaines des groupements dotés de jemâas administratives (relatif aux domaines des communes rurales, qu'a stipulé : « Les biens visés à l'article 8 du présent dahir sont inaliénables, **insaisissables** et imprescriptibles. », autrement dit les biens du domaine public sont inaliénables, **insaisissables** et imprescriptibles.

Les contours sont tracés les biens du domaine public sont **inaliénables, insaisissables et imprescriptibles !**

Cette notion d'insaisissabilité des biens relevant du domaine public, semble être coutumière, avant l'avènement de cette disposition ! Bien que celles appartenant à l'article précité du dahir du 1914 sur les biens publics, et l'article 6 du dahir du 1921 sur le domaine municipal, « **inaliénables et imprescriptibles**. », sert d'illustration historique de la vision et la pensée française, car c'est deux articles sont l'un des "prédécesseurs" de l'article L. 3111-1, CGPPP: la consécration du principe d'inaliénabilité du domaine public : « Les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1, qui relèvent du domaine public,

sont inaliénables et imprescriptibles »¹⁴⁴, comme nous allons voir par la suite.

Précisons d'ors et déjà que cet article et ce code ont remplacé l'article L.52 du code du domaine de l'État, créé en 1957¹⁴⁵,

Cependant la complexité de cette branche de droit est due non seulement à la complexité de ces textes de loi, aux pratiques des praticiens, mais aussi des œuvres et des positions des jurisconsultes.

Le fameux professeur Mr Mohammed KHAYRI ¹⁴⁶, l'un des pionniers du droit foncier, en parlant de la nature des biens immobiliers relevant du domaine public, qu'on ne peut exploiter ni céder, que dans le cadre prévu par la loi ! En passant inaperçu de ces règles régissant les biens immobiliers du domaine public, mènera sans doute les lecteurs et les chercheurs à ne pas appréhender la vraie essence de cette nature de biens.

Toutefois, il fallait dire que les biens immobiliers relevant du domaine public ne peuvent être cédés qu'après déclassement, selon les conditions prévus par la loi en vigueur.

¹⁴⁴l'ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006 relative à la partie législative du code général de la propriété des personnes publiques, in : https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=87AFD0500845EF36A4004D9A8513F0CC.tplqfr37s_3?idSectionTA=LEGISCTA000006164243&cidTexte=LEGITEXT000006070299&dateTexte=20190525. Consulté le 04/11/2016 à 22h20 min

¹⁴⁵TITRE I : Inaliénabilité et imprescriptibilité des biens du domaine public. Article L52. – (Créé par Décret 57-1336 1957-12-28 JORF 29 décembre 1957. Modifié par le décret du 18 Mars 1968, : « les biens du domaine public sont inaliénables et imprescriptibles » In : <https://www.eui.eu/Projects/InternationalArtHeritageLaw/Documents/NationallLegislation/France/publicpropertycode.pdf>, consulté le 04/11/2016 à 20h05 min

¹⁴⁶الأستاذ محمد خيرى، التعرضات أثناء التحفيظ العقاري في التشريع المغربي، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، الطبعة الأولى 1983، ص 55.

A cet effet nous somme en guise d'une sorte de biens, ont pour fonction principale de remplir un service public, et de l'intérêt général, ce qui l'exclue du droit privé, ces biens sont protégés de toute atteinte, dont la gestion est limitée, autrement dit, on ne peut l'exploiter que limitativement, par le biais de l'occupation privative et temporaire, dont l'exploitation est autorisé par l'autorité administrative;

Rappelons d'emblée, l'article sur la saisie arrêts, et de l'avis à tiers détenteur ATD, en l'occurrence l'article 488 du code de la procédure civile marocain qui stipule : « Toute personne physique ou morale titulaire d'une créance certaine peut, avec la permission du juge, saisir-arrêter entre les mains d'un tiers les sommes et effets appartenant à son débiteur et s'opposer à leur remise

Sont toutefois incessibles et insaisissables :

1° Les indemnités déclarées insaisissables par la loi ;

2° Les pensions alimentaires ;

3° Les sommes avancées ou remboursées à titre de frais de bureau, de tournée, d'équipement, de déplacement ou de transport ;

4° Les sommes allouées au titre de remboursement d'avances faites ou de paiements de frais exposés à l'occasion de son travail par un ouvrier, employé ou commis ;

5° Les sommes allouées, à titre de remboursement d'avances faites ou de paiement de frais à engager pour l'exécution d'un service public ou des frais exposés à l'occasion de leur service par les fonctionnaires et agents auxiliaires ;

6° Toutes indemnités, allocations et tous suppléments ou accessoires de salaires ou de traitements alloués à raison de charges de famille ;

7° Le capital décès institué par l'arrêté viziriel du 22 safar 1369 (4 décembre 1949), modifié par décret n° 2-61-207 du 30 kaada 1380 (16

mai 1961) en faveur des ayants droit des fonctionnaires et de certains agents décédés en activité de service;

8° Les pensions civiles de l'Etat instituées par la loi n° 011-71 du 12 kaada 1391 (30 décembre 1971)sauf dans les conditions prévues par l'article 39 de ladite loi;

9° Les pensions militaires régies par la loi n° 013-71 du 12 kaada 1391 (30 décembre 1971)sauf dans les conditions prévues à l'article 42 de ladite loi;

10° Les pensions de retraite ou d'invalidité du secteur privé, même si le bénéficiaire n'a pas participé par des versements à leur constitution. Cependant, il peut être procédé à la saisie et à la cession de ces pensions dans les mêmes conditions et limites que pour les rémunérations, la limite de la saisie ou de la cession pouvant être portée au profit des formations hospitalières ou des maisons de retraite de vieillards pour le paiement des frais d'hospitalisation ou de séjour, à 50 % si le titulaire est marié et à 90 % dans les autres cas ; et d'une façon générale, toutes les choses déclarées telles par la loi. »¹⁴⁷

Le dernier alinéa de cet article traitant de la saisie et surtout de l'avis à tiers détenteur¹⁴⁸, l'essentiel selon cet article, on ne peut pas saisir **Les indemnités déclarées insaisissables par la loi .**

C'est ainsi, les dispositions de la loi, en l'objet est claire est limpide sur l'insaisissabilité des bien du domaine public, comme nous l'avons exposé ci haut,

S'agissant, d'un ensemble de règles immunise les biens du domaine public de toute atteinte.

¹⁴⁷ Dahir portant loi n° 1-74-447 du 11 ramadan 1394 (28 septembre 1974) approuvant le texte du code de procédure civile , Bulletin Officiel n° 3230 bis du 13 ramadan 1394 (30 septembre 1974), p. 1805.

¹⁴⁸ عبد الكريم الطالب، الشرح العملي لقانون المسطرة المدنية، طبعة مزبدة ومحنية وفق آخر التعديلات، مطبوعات المعرفة مراكش، الطبعة الخامسة أبريل 2009 ، ص 436، 436.

En France, par exemple, la protection du domaine public sur :
L'inaliénabilité du domaine public :

« L'évolution du principe d'inaliénabilité d'après la présentation traditionnelle, la distinction entre le domaine privé est établie en considération de la destination des biens des personnes publiques: ce n'est que parce qu'il répond intérêt général que le domaine public est soumis à un régime exorbitant de droit commun.

Principalement autour du principe d'inaliénabilité... C' est le fameux édit de Moulins qui, en 1566, a érigé le principe d'inaliénabilité du domaine en loi fondamentale du Royaume, à une époque, rappelons-le, ou la distinction entre le domaine public et le domaine privé n'avait pas encore été introduite dans notre système juridique.

Au-delà de ce paradoxe apparent, il reste que le principe d'inaliénabilité du domaine public est aujourd'hui proclamé dans l'article L. 3111-1 du Code général de la propriété des personnes publiques Art. L. 3111-1, CGPPP: la consécration du principe d'inaliénabilité du domaine public : « Les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1, qui relèvent du domaine public, sont inaliénables et imprescriptibles ».¹⁴⁹

Nous constatons donc que la loi française ne parle nullement de l'insatiabilité des biens du domaine public !

Revenons à l'affaire qu'a déclenché ce principe dans le système juridique français : « C'est le cas en particulier des aliénations antérieures à l'édit de Moulins du 13 mai 1566 (voir CE, Sect., 13 octobre 1967. Cazeaux), ou des aliénations de dépendances des petits domaines de la Couronne, qui regroupaient des biens de faible importance, tels que les

¹⁴⁹ *Odile De David Beauregard-Berthier Droit administratif des biens Paris : Gualino, 2012, p 105,*

moulins et les pressoirs, mais aussi les marais, les étangs ou les ponts. De longue date en effet, la pratique permettait une cession irrévocable des biens que le roi jugeait plus expédient de vendre pour en éviter une gestion trop onéreuse eu égard à leur rentabilité. Par ailleurs, divers textes ont permis l'aliénation de certaines dépendances du domaine public. On peut signaler notamment une loi du 10 juin 1793 ayant prévu que les acquisitions de dunes réalisées par des particuliers avant ou après son édicton resteraient valables, étant entendu qu'aujourd'hui la date limite de validité de ces acquisitions est celle de l'entrée en vigueur de la loi du 28 novembre 1963. »¹⁵⁰

Pour finir nous rappelons la position jurisprudentiel du Conseil constitutionnel français sur : « La valeur juridique du principe d'inaliénabilité du domaine public :

Le Conseil constitutionnel n'a jusqu'à présent jamais saisi les occasions qui lui étaient offertes de reconnaître une valeur constitutionnelle au principe d'inaliénabilité du domaine public. En 1986, il a simplement déclaré que le principe s'oppose à une aliénation des biens du domaine public sans déclassement préalable (Déc Cons const. 18 septembre 1986, Liberté de communication, déjà citée; Cette affirmation a été réitérée par la suite, dans la décision du 23 juillet. 1996, France Télécom Le principe d'inaliénabilité du domaine public n'aurait donc qu'une valeur législative. »¹⁵¹

Dans le même ordre d'idées, nous mettons la lumière aussi sur un texte juridique qu'a aussi consacré c'est règles de protection à savoir, la

¹⁵⁰ Odile De David Beauregard-Berthier, *op cit*, p106,

¹⁵¹ Odile De David Beauregard-Berthier, *op cit*, p107

Loi n° 22-80 relative à la conservation des monuments historiques et des sites, des inscriptions, des objets d'art et d'antiquité¹⁵² ;

Tellement négligée par l'ensemble des chercheurs en cette matière,

C'est ainsi que l'article 26 de ladite loi stipule : « Les immeubles classés, domaniaux, habous ou appartenant aux collectivités locales ou aux collectivités régies par le dahir du 26 rejeb 1337 (27 avril 1919) organisant la tutelle administrative des collectivités ethniques et réglementant la gestion et l'aliénation des biens collectifs, **sont inaliénables et imprescriptibles.** »

B- La protection Administrative :

En ce qu'est de la protection administrative, celle-ci est effectuée par les services du

patrimoine relevant de l'administration des collectivités territoriales, avec l'accompagnement de l'administration du contrôle administratif,

Les dispositions en cause concernent l'ensemble de dispositifs et des démarches que lesdits services compétents ont l'obligation d'accomplir en vue d'immuniser leur domaine public communal et ce par la tenue des sommiers de consistance, en enregistrant soigneusement les biens relevant dudit domaine, tout en mettant à jour chaque remaniement ou modification de la situation desdits biens.

D'ores et déjà, la première procédure de protection administrative qu'est la pièce maîtresse de cette protection dite administrative est la procédure de délimitation administrative précédemment exposée !

¹⁵²Promulguée par le dahir n° 1-80-341 du 17 safar 1401 (25 Décembre 1980) (B.O. 18 février 1981).

Ainsi, l'article premier de Arrêté viziriel du 1er jourmada I 1340 (31 décembre 1921) déterminant le mode de gestion du domaine municipal stipule « : Les biens faisant partie du domaine public et du domaine privé municipal font l'objet d'une prise en charge à un sommier spécial dit «Sommier de consistance du domaine municipal», mentionnant pour chacun de ces biens : la nature, l'origine, le titre de propriété, la date d'entrée au domaine municipal et, lorsqu'il s'agit d'immeubles, la contenance et la situation. Il est également porté mention à ce sommier de la décharge des biens vendus ou échangés ou des immeubles lotis.

Ce sommier est divisé en deux parties : l'une mentionnant les biens du domaine public, l'autre ceux du domaine privé municipal. »¹⁵³

Parallèlement à cela, l'article premier du Décret n° 2-58-1341 du 25 rejeb 1378 (4 février 1959) déterminant le mode de gestion du domaine des communes rurales stipule: « Les biens faisant partie du domaine public et du domaine privé des communes rurales font l'objet d'une prise en charge à un sommier spécial dit «Sommier de consistance du domaine communal», sur lequel sont mentionnés pour chacun de ces biens; la nature, l'origine, le titre de propriété, la date de prise en charge par le domaine communal; et lorsqu'il s'agit d'immeubles : la contenance et la situation. Il est également porté mention à ce sommier de la décharge des biens vendus ou échangés ou des immeubles lotis.

Ce sommier est divisé en deux parties : l'une, mentionnant les biens du domaine public, l'autre, ceux du domaine privé. »¹⁵⁴

Les dispositions cités en haut, ne laissent guère le choix pour les services des collectivités territoriales, d'enregistré, conservé et protégé,

¹⁵³Arrêté viziriel du 1er jourmada I 1340 (31 décembre 1921) déterminant le mode de gestion du domaine municipal (B.O n° 482 du 17 janvier 1922).

¹⁵⁴Décret n° 2-58-1341 du 25 rejeb 1378 (4 février 1959) déterminant le mode de gestion du domaine des communes rurales (B.O n° 2417 du 20 février 1959) .

recenser et suivre leur patrimoine, en l'occurrence, le domaine public communal.

En sus, allons apprécier les dispositions prévues par les lois organiques relatives aux collectivités territoriales, à savoir les articles : 94 de la loi organique n° 113-14 relative aux communes, 95 de la loi organique n° 112-14, relative aux préfectures et provinces ; finalement, 101 de la loi n° 111-14 relative aux régions :

En ce qui est de l'article 94 de la loi n° 113-14 relative aux communes, stipule :

« Le président du conseil de la commune exécute les délibérations du conseil et ses décisions et prend toutes les mesures nécessaires à cet effet. Ainsi il :

- Gère et conserve les biens de la commune. A cet effet, il veille à la tenue et à la mise à jour du sommier de consistance des biens de la commune et à leur apurement juridique et prend tous les actes conservatoires... »¹⁵⁵,

Quant à l'article 95 de la loi organique n° 112-14, relative aux préfectures et provinces édicte :

« Le président du conseil de la préfecture ou de la province exécute les délibérations du conseil et ses décisions et prend toutes les mesures nécessaires à cet effet. Ainsi il : ...

- gère et conserve les biens de la préfecture ou de la province. A cet effet, il veille à la tenue et à la mise à jour du sommier de consistance et à l'apurement juridique des biens de la préfecture ou de la province et prend

¹⁵⁵ *Dahir n°1-15-85 du 20 ramadan 1436 (7juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n°113-14 relative aux communes Bulletin Officiel N° 6440 du 09 Joumada I 1437 (18 Février 2016) .*

tous les actes conservatoires relatifs aux droits de la préfecture ou de la province »¹⁵⁶

Concernant l'Article 101 de la loi organique n° 111-14 relative aux régions profère :

« Le président du conseil de la région exécute les délibérations du conseil et ses décisions et prend toutes les mesures nécessaires à cet effet. Ainsi il :

- gère et conserve les biens de la région. A cet effet, il veille à la tenue et à la mise à jour du sommier de consistance et à l'apurement juridique des biens de la région et prend tous les actes conservatoires relatifs aux droits de la région ». ¹⁵⁷

Les dispositions précédemment exposés ne laissent guère d'interprétations pour conserver et protéger son patrimoine, et son domaine public, assurément s'il existe une vraie volonté de préserver, protéger et de valoriser son patrimoine ;

C- Protection Pénal :

L'importance du domaine public, s'illustre bel est bien car il s'agit d'un domaine sacralisé par la législation en vigueur, cela est due à la fonction que remplis les biens qu'ils constituent.

¹⁵⁶Dahir n°1-15-84 du 20 ramadan 1436 (7juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n°112-14 relative aux préfectures et provinces Bulletin Officiel N° 6440 du 09 Joumada I 1437 (18 Février 2016).

¹⁵⁷Dahir n°1-15-83 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n° 111-14 relative aux régions Bulletin Officiel N° 6440 du 09 Joumada I 1437 (18 Février 2016)

A cet effet, le législateur, lui a confié non seulement une protection civile, administrative, mais aussi pénale en vue d'immuniser ce domaine de toute atteinte, ces dites dispositions ont des lourdes retombées sur les transgresseurs, la sacralisation qu'on a précédemment évoqué, se traduit par l'omni présence de sites culturel, social et même religieux...le constituant, la fonction même desdits biens,

Maintenant allons apprécier ces dites dispositions répressives prévues par le droit pénal, qui transgresse les actes des malfaiteurs selon la gravité de l'acte :

1: la protection du patrimoine culturel, des monuments historique, des édifices religieux :

Le patrimoine culturel et religieux a été miré par l'article 223 qui prévoit : « Quiconque, volontairement, détruit, dégrade ou souille les édifices, monuments ou objets servant au culte, est puni de l'emprisonnement de six mois à trois ans et d'une amende de 100 à 500 dirhams. »¹⁵⁸

1- La protection des cimetières :

En ce qui est des cimetières le législateur, par respect à l'âme des morts, a stipulé dans son article 268¹⁵⁹ du code pénal ce qui suit : « Quiconque détruit, dégrade ou souille les sépultures par quelque moyen que ce soit, est puni d'un emprisonnement de six mois à deux ans et d'une amende de 200 à 500 dirhams ».

¹⁵⁸ Dahir n° 1-59-413 du 28 jourmada II 1382 (26 novembre 1962) portant approbation du texte du code pénal. Bulletin Officiel n° 2640 bis du 12 moharrem 1383 (5 juin 1963), p. 843.

¹⁵⁹ Code pénal. Bulletin Officiel n° 2640 bis du 12 moharrem 1383 (5 juin 1963), p. 843.

3 – la protection des biens immobiliers relevant du domaine public :

Les biens immobiliers relevant du domaine public sont bien protégés par le code pénal ne laissant point à quiconque de porter atteinte à ces biens immobiliers de ce domaine, public immunisé.

De prime abord, l'article 542 du code pénal profère : « Est puni des peines de l'escroquerie prévue à l'alinéa premier de l'article 540, quiconque de mauvaise foi :

1° Dispose de biens inaliénables»¹⁶⁰ ;

Ensuite, l'article 586 du code pénal stipule : « Quiconque détruit volontairement ou tente de détruire, par l'effet d'une mine ou de toutes autres substances explosives, des voies publiques ou privées, des digues, barrages ou chaussées, des ponts, des installations portuaires ou industrielles, est puni de la réclusion de vingt à trente ans. »¹⁶¹

En sus, l'article 587 du code pénal prévoit : « Quiconque dépose volontairement un engin explosif sur une voie publique ou privée, est puni de la réclusion de vingt à trente ans. »¹⁶²

¹⁶⁰Article 540 : « Quiconque, en vue de se procurer ou de procurer à un tiers, un profit pécuniaire illégitime, induit astucieusement en erreur une personne par des affirmations fallacieuses, ou par la dissimulation de faits vrais, ou exploite astucieusement l'erreur où se trouvait une personne et la détermine ainsi à des actes préjudiciables à ses intérêts pécuniaires ou à ceux d'un tiers, est coupable d'escroquerie et puni de l'emprisonnement d'un à cinq ans et d'une amende de 500 à 5.000 dirhams... » C'est-à-dire un emprisonnement d'une année à cinq ans et une amende de 500 à 5000 dirhams, code pénal. Bulletin Officiel n° 2640 bis du 12 moharrem 1383 (5 juin 1963), p. 843.

¹⁶¹Bulletin Officiel n° 2640 bis du 12 moharrem 1383 (5 juin 1963), p. 843.

¹⁶²Bulletin Officiel n° 2640 bis du 12 moharrem 1383 (5 juin 1963), p. 843.

En outre, l'article 590 du code pénal profère : « Quiconque volontairement détruit ou renverse, par quelque moyen que ce soit, en tout ou en partie, des bâtiments, des ponts, digues, barrages, chaussées, installations portuaires ou industrielles qu'il savait appartenir à autrui ou qui cause soit l'explosion d'une machine à vapeur, soit la destruction d'un moteur faisant partie d'une installation industrielle est puni de la réclusion de cinq à dix ans.

S'il est résulté de l'infraction prévue à l'alinéa précédent un homicide, des blessures ou une infirmité permanente pour un tiers, le coupable est puni de mort s'il y a eu homicide et de la réclusion de dix à vingt ans dans tous les autres cas. »¹⁶³

Par ailleurs, l'article 591 du code pénal : « Quiconque, en vue de provoquer un accident ou d'entraver ou gêner la circulation, place sur une route ou chemin public un objet faisant obstacle au passage des véhicules ou emploie un moyen quelconque pour mettre obstacle à leur marche, est puni de la réclusion de cinq à dix ans.

S'il est résulté de l'infraction prévue à l'alinéa précédent un homicide, des blessures ou une infirmité permanente pour un tiers, le coupable est puni de mort s'il y a eu homicide et de la réclusion de dix à vingt ans dans tous les autres cas. »¹⁶⁴

De plus, l'article 595 du code pénal stipule : « Quiconque, volontairement, détruit, abat, mutile ou dégrade : Soit des monuments, statues, tableaux ou autres objets destinés à l'utilité ou à la décoration publique et élevés ou placés par l'autorité publique ou avec son autorisation;

¹⁶³Bulletin Officiel n° 2640 bis du 12 moharrem 1383 (5 juin 1963), p. 843.

¹⁶⁴Bulletin Officiel n° 2640 bis du 12 moharrem 1383 (5 juin 1963), p. 843.

Soit des monuments, statues, tableaux ou objets d'art quelconques placés dans des musées, lieux réservés au culte ou autres édifices ouverts au public, est puni de l'emprisonnement d'un mois à deux ans et d'une amende de 200à 500 dirhams. »¹⁶⁵

En ce qui est de la protection de l'or bleu, l'article 606 du code pénal a édicté : « Quiconque, en tout ou en partie, comble des fossés, détruit des clôtures, de quelques matériaux qu'elles soient faites, coupe ou arrache des haies vives ou sèches, déplace ou supprime des bornes ou toutes autres marques plantées ou reconnues pour établir les limites entre différentes propriétés, est puni de l'emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de 200à 500 dirhams .

Quiconque volontairement fait dévier sans droit des eaux publiques ou privées est puni de l'emprisonnement d'un mois à deux ans et d'une amende de 200à 5.000 dirhams. »¹⁶⁶

4-la protection du domaine public de l'occupation arbitraire et illégal :

L'article 12 de la loi n° 9-96 modifiant et complétant le dahir 24 safar 1337 de l'hijir, 30 Novembre 1918, relatif à l'occupation temporaire du domaine public, stipule :

« Sans préjudice de poursuites judiciaires, toute personne qui occupe le domaine public sans l'autorisation prévue à l'article 6 ci-dessus, est mise en demeure de cesser immédiatement ladite occupation.

¹⁶⁵Bulletin Officiel n° 2640 bis du 12 moharrem 1383 (5 juin 1963), p. 843.

¹⁶⁶Bulletin Officiel n° 2640 bis du 12 moharrem 1383 (5 juin 1963), p. 843.

En tout état de cause, le contrevenant est redevable envers le trésor d'une indemnité égale au triple du montant de la redevance annuelle normalement exigible en cas d'autorisation, et ce pour chaque année ou fraction d'année d'occupation irrégulière.

Cette indemnité est prononcée par l'administration dont relève la gestion du domaine public concerné, au moyen d'ordres de recettes émis au vu des procès-verbaux dressés par les agents verbalisateurs commissionnés à cet effet et assermentés conformément à la législation en vigueur ».¹⁶⁷

5-la protection d'exécution des travaux publics :

L'article 308 du code pénal a stipulé : « Quiconque, par des voies de fait, s'oppose à l'exécution de travaux ordonnés ou autorisés par l'autorité publique est puni d'un emprisonnement de deux à six mois et d'une amende qui ne peut excéder le quart des dommages-intérêts, ni être inférieure à 200 dirhams

Ceux qui, par attroupement, menaces, ou violences, s'opposent à l'exécution de ces travaux sont punis d'un emprisonnement de trois mois à deux ans et de l'amende prévue à l'alinéa précédent. »¹⁶⁸

« En 1806, Pardessus, dans son « Traité des servitudes », introduit la notion d'affectation à l'usage du public et au service d'Intérêt Général qui deviendront des critères de la domanialité publique consacrés par la jurisprudence.

¹⁶⁷Dahir du 24 safar 1337 (30 novembre 1918) relatif aux occupations temporaires du domaine public (B.O n° 326 du 20 janvier 1919), complété par la loi n° 9-96, promulguée par le dahir n° 1-97-03 du 16 ramadan 1417 (25 janvier 1997)(B.O n° 4482 du 15 mai 1997).

¹⁶⁸Dahir n° 1-59-413 du 28 jourmada ii 1382(26 novembre 1962) portant approbation du texte du code pénal, page 112, bulletin officiel n° 2640 bis du 12 moharrem 1383 (5 juin 1963), p. 843

En 1833, Proudhon précise la dualité du domaine de l'Etat et distingue les biens qui méritent une protection particulière parce qu'ils répondent au besoin de la Société, qui composent le domaine public ; de ceux qui ne la méritent pas. »¹⁶⁹

D- Aspects social et culturel :

« Le Maroc se distingue par son patrimoine historique séculaire, »¹⁷⁰

L'une des raisons qui nous a poussés à adopter ardemment l'appellation patrimoine communal au lieu du domaine communal car nous présumons, que cette appellation demeure la plus adéquate à notre sujet, car elle englobe une dimension plus vaste de cette branche de droit.

L'une des composantes essentielles du patrimoine communal dans son domaine public est la composante monumentale ou monuments historique et le patrimoine culturel comme a stipulé l'article 2 du dahir du 19 Octobre 1921 sur le domaine municipal¹⁷¹ :

« : Font partie du domaine public municipal tous les biens qui y ont été formellement affectes.

le domaine public municipal peut comprendre : 1° les rues, chemins, places, jardins publics, ainsi que **les monuments**, fontaines,

¹⁶⁹*Sandrine Garcia, La gestion du domaine public maritime artificiel de l'Etat, Mémoire de DESS droit maritime et des transports 1997 /1998, université de droit, d'économie et des sciences d'Aix – Marseille 3 avenue robert Schuman 13628 Aix - en – Provence p 3.*

¹⁷⁰ *Rapport de la commission sur la régionalisation in : http://www.regionalisationavancee.ma/PDF/Rapport/Fr/L1_ConceptionGenerale.pdf*

¹⁷¹ B.O n° 470 du 25 octobre 1921.

installations d'éclairage et les ouvrages qui en sont les accessoires; 2° les eaux destinées à l'alimentation de la ville, ainsi que les canalisations, aqueducs, châteaux- d'eau et autres installations faisant partie du domaine public au Maroc, dans les conditions déterminées par notre dahir du 1er juillet 1914 (7 chaabane 1332), et sous la réserve, maintenue par ce dahir, des droits légalement acquis par des tiers, notamment par l'administration des habous; 3° les cimetières autres que les cimetières musulmans et israélites. »

En ce qui est de L'article 3 de la loi sur le domaine des communes rurales de 1954 : « Peuvent être incorporés dans ce domaine publics, à raison soit de leur affectation à l'usage du public, soit de leur utilisation pour le fonctionnement de services publics locaux dépendant de la jemâa administrative, notamment :

1° Les pistes, chemins, rues, places, jardins ou parcs publics, installations d'éclairage, égouts;

2° Les eaux destinées à l'alimentation humaine ou à l'abreuvement des troupeaux ainsi que les ouvrages destinés à cette utilisation;

3° Les immeubles tels que souks et leurs dépendances, fondouks, abattoirs, **monuments**, bains parasitiques. »

l'une des biens faits minimes de ce régime juridique régissant le patrimoine communal prévus par ces deux lois est l'inclusion des monuments dans le domaine communal, car c'est l'un des piliers marges de ce patrimoine communal, a vocation sociale et culturelle, des droits historiques sont en jeu, au profit du développement économique et social durables,

Nous allons militer pour que les monuments historiques soient toujours omni présents à l'instar d'autre composante de ce patrimoine communal dans tout amendement de loi relatif à ce domaine,.

II-Le domaine public communal et développement local : ‘‘Étude empirique’’.

Nous ne comprenant guère la décision du conseil communal de Guercif qu’a décidé d’abolir et anéantir un parc ancien contenant un patrimoine arboré important, eu plein cœur de cette ville, en face du siège de la commune ,qu’avait une portée historique apparente dans l’esprit des habitants de Guercif , qui était le plus important espace vert public de la ville si on ne dirait pas l’unique, et le plus ancien, d’ailleurs, à côté duquel existait une ancienne église que le conseil communal dit avant municipal dont le président a formulé une demande au VATICAN¹⁷² pour lui transférer sa propriété¹⁷³ qui a accepté ledit transfère, le conseil communal, l’a modifié pour qu’elle soit une salle de conférence, c’est l’actuelle salle de conférence IBN AL HAYTAM relevant de la commune de Guercif, qu’a abrité un ensemble de conférences et a signalé la présence d’un ensemble de savants tel que ALMAHDI AL MANJRA¹⁷⁴ .

Cette suppression dudit parc avait pour but, l’instauration d’une grande place, toujours par l’INDH Pour certains l’intention du Gouverneur Mr SOUALI a été d’anticiper à la protection de ce patrimoine communal, car il craignait, que certains élus relevant du conseil communal aurait l’intention de laisser ce parc se dégrader, pour chercher la bonne occasion en vue de le déclasser du domaine public communal puis le céder, pour faire l’objet de prospection immobilière par la suite, à l’exemple de ce qui

¹⁷² *Bien entendue sous couvert de la voie hiérarchique.*

¹⁷³ *Bien en entendu, via les services centraux du ministre de l’intérieur, et du ministre des affaires étrangères et de la coopération.*

¹⁷⁴ *Que dieu ait son âme. A notre enfance, nous avons l’honneur d’assister à sa conférence qu’a resté gravé dans notre mémoire.*

s'éte passé dans d'autres provinces et préfectures par certains conseils des élus.¹⁷⁵

Par ailleurs, Mr le Gouverneur ATAMAN SOUALI, a procédé à La restauration de la tour de Guercif, un ancien édifice près de la résidence du Gouverneur qui elle aussi a une portée historique importante, par l'INDH, et juste à côté et en bas, aussi son initiative c'est l'instauration d'un très bon jardin public , bon par sa simplicité, accompagné par un espace de jeux pour enfant, un petit café, près de l'oued de M'Lello, là où il existait un patrimoine arboré le plus important de la ville, Mr le Gouverneur la protégé et conservé, des arbres anciens et géants, datant de 1913, la date des prémisses de l'occupation française de Guercif, car il y avait une résistance acharnée, et date du grand marché public¹⁷⁶ de la société franco-belge de l'aménagement de Guercif¹⁷⁷.

Quant au Mr le Gouverneur HASSAN BELMAHI a conçu un tas de projets en vue de valoriser le patrimoine communal, l'instauration d'un théâtre sur un bien domanial acquis par la commune de Guercif, l'instauration d'un jardin public près de la gare ferroviaire et la valorisation des édifices historiques relevant du patrimoine ferroviaire en collaboration avec L'ONCF.. à l'instar d'autre projets développant cette province nouvellement créée..

Outre à cela, la valorisation du parc de loisir à la commune de HOUARA OUALD RAHOU par plein d'autres projets,

¹⁷⁵ *Le comportement opportuniste et égoïste des renards primes sur le comportement d'esprit du groupe des lions.*

¹⁷⁶ Marc LOZE, *FINANCES PUBLIQUES MAROCAINES, LES FINANCES DE L'ETAT*, Editions La porte RABAT 1971 ,p487.

¹⁷⁷ *Entretien avec Mr ABDESSAMAD AZEROUAL, chercheur en patrimoine culturel et historique.*

Toujours l'initiative vient du Gouverneur qui doit toujours prendre des combats accompagné par ses services provinciaux pour réaliser ses projets en l'absence des initiatives propres des communes !

A la commune de Mazguitam, au cours des années 90, des chercheurs archéologues allemands, dans le cadre d'une expédition, et en collaboration avec le ministère de la culture et de l'autorité locale, à la localité dite « AIN MZIZOU », vers la route régionale n° 511 vers la commune de AIN ZOUHRA, à 12 Km, dans un ancien cimetière dans cette zone rurale, ont découvert, le premier Homme ancien, certains disent que les chercheurs pensaient qu'il était en guise de trouver le premier homo sapiens découvert¹⁷⁸, même avant celui décelé en 2017 à la région de Safi¹⁷⁹.

L'idée que cette commune, comme l'ensemble des communes de la Province de Guercif détient un patrimoine culturel et historique important, classée dans "les oubliettes grecs",

A la commune de Berkine, un ensemble de sites historiques des civilisations anciennes vont être découvertes, un jour, malgré que les services communaux déclarent qu'ils n'ont aucune idée sur cette donne, les seules sites historiques qu'ils connaissent c'est quelques sites datent de l'époque coloniale¹⁸⁰, dans cette commune montagneuse, comme l'aéroport, le terrain de tennis, les arcs ; la caserne militaire...

¹⁷⁸ *Entretien avec un représentant d la société civile, représentant de la société civile à la commune de Mazguitam, et fils d'un autochtone, qui a abrité lesdits archéologues allemands, de l'équipe technique communal de Mazguitam.*

¹⁷⁹ *Selon, certains représentants de la société civile, la dissimulation des résultats de cette découverte pose énormément de questions.. (Les personnes entretenues ont présenté leurs permissions pour citer leur nom).*

¹⁸⁰ *Lors de notre entretien avec les services communaux de Berkine (directeur des services, et services techniques) il n'existe pas de site préhistorique.*

Néanmoins, après des recherches et investigations ¹⁸¹, un témoignage d'un spécialiste nous a démontré, le contraire, la commune de Berkine est l'une des bersos, des civilisations anciennes à la Province de Guercif et une vraie recherche va nous révéler un tas de surprises.

En revanche seulement deux cas sont illustrés par un accompagnateur autochtone, d'un archéologue italien mais sous l'égide du protectorat français qu'a financé cette opération, aux années 20, vers 1920 ; cet accompagnateur., a révélé que l'archéologue italien a visité beaucoup de sites, mais deux découvertes qui ont été relatée en détailles par l'accompagnateur en cause, d'ailleurs l'italien a toujours gardé ses secrets, cache ses cartes pour lui-même, seulement l'accompagnateur, a pu observer certains cas.

S'agissant de deux sites romains, de la Rome antique, le premier, se situant à une localité dite AMZOLO, là, où ils ont trouvé des tombes romaines,

Un peu plus loin au douar Bouhassan, et au bassin et lit qui va abriter le Grand barrage Targa Oumadi, dans une grotte, suspendue dans un plateau ; ils ont trouvé des tombes romaines, cachés dans cette grotte, l'archéologue Italien a trouvé une petite boîte pleine de découvertes mais, il a caché son contenu audit accompagnateur marocain ...

La commune de Lamrija également, contient un tas de similaires secrets, mais nous trouvons que des élus, surtout certains présidents des communes ne s'intéressent point à ce patrimoine qu'en cachettes quand il s'agit d'un gain personnel, en se moquant éperdument du site¹⁸², de son

¹⁸¹Entretint avec Mr ABDESSAMAD AZEROUAL, chercheurs en patrimoine culturel et historique, originaire de la commune de Berkine. (Les personnes entretenues ont présenté leurs permissions pour citer leur nom).

¹⁸²Nous citons entre autres des sites encore cachés et ignorés, comme la grotte dite « ZAHDAT ALMOAALIMINE » dont des témoignages des autochtones qui parlaient des mystères de cette grottes et de la valeur historiques d'un bon nombre

histoire et civilisations¹⁸³, comme a dit l'écrivain français Jean Racine :
« Il n'est point de secrets que le temps ne révèle »¹⁸⁴ ;

De plus, au Nord de la Province de Guercif, une commune se situant au nord-ouest de la commune suscitée, Mazguitam, en l'occurrence la commune de SAKA, celle-ci a pu démontré aussi que la civilisation préhistorique existe dans cette Province et a connu son chemin à la commune de SAKA au douar dit **HASSI OUNZGUA**, des découvertes effectuées par des archéologiques allemands et marocains, ont pu prouver que dans une grotte audit douar lointain se situe un site de la plus ancienne civilisation préhistorique au nord-africain, et des pays du Maghreb arabe, les poteries et les os, trouvés sont les témoins, juste à côté se trouve la kasbah de Moulay Smail, selon, un chercheur en

de site compris le nôtre, ladite grotte témoignait du génie de l'homme préhistorique via ses gravures sur le toit de la grottes..., « ROKAM » A GAADA , « CHAROUR EDIK » DE BENI OUATASS disait aussi 'IGHREM OUDAD'' ou 'Q CER FARAON'' sans pour autant oublié LA MOSQUE de MOULAY IDRIS EL AKBAR à la localité dite QSAR de la famille OULED SIDI ABDERRAHIM à BENI KHLIFTEN qui datait de 172 de l'hégire date de la construction de cette mosquée mystérieuse par Moulay Idriss ALAKBAR après son avènement au Maghreb el ACSA, comme disait ibn KHALDON dans 'LES PROLÉGOMÈNES' Maroc oriental à ben khalifien relevant de la commune de Lamrija en 169 de l'hégire cette mosquée disposait d'un ensemble de particularité entre autre, un seau en or , pillé par ces égoïstes Le seul patrimoine demeurant dans cette localité près des décombres de la mosquée l'olivier de moula Slimane frère de Moulay Idriss al Akbar, un seul arbre du patrimoine arboré ancestral... Etc ... Et bien d'autres que nous connaissons ou ceux que nous n'allons jamais connaître car ils ont été ruiné et détruit totalement. A la commune de LAMRIJA ou à d'autres communes. D'autres sites historiques et naturels doivent être découvert et conservé comme la grotte SOUARI à 'ROKAM '

¹⁸³ نور الدين قشي، أعمال الحفر والاستكشاف دون ترخيص او ظاهرة التنقيب عن الكنوز ، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 20، يناير- مارس 1998، ص 81

¹⁸⁴ In : <https://dicocitations.lemonde.fr/citations/citation-10347.php>, consulté le 21 /12/2016 à 20h.

patrimoine , beaucoup plus de sites perdus et méconnues peuvent être décelés, et nous partageons le même point de vue¹⁸⁵

Cette donne mystérieuse et attractive, bien qu'elle n'est pas connue ni vulgarisée par nos médias, ni exploitée par les dirigeants locaux, ni régionaux, ni inclus dans les études menées par l'agence de l'oriental et le conseil de la région de l'oriental ; selon la dernière étude exposée ci-après dont nous avons formulé un ensemble de critiques et d'observations. Nous trouvons en contreparties tout un ouvrage, de 119 pages, publié sur internet édité par l'université allemande, « Universität zu Köln »¹⁸⁶ avec des cartes des illustrations, sur cette découverte du site préhistorique de **HASSI OUNZGUA**, la plus ancienne trace d'une civilisation dite néolithique de l'abri d'HASSI OUNZGA et la première trace de fabrication de céramiques.

De même, à la commune de Mezguitam, dans un barrage collinaire au douar "Gandbour" une espèce d'oiseau rare et en disparition dits : "Les Threskiornithidae", une sorte de réserve, pour la gestion de cette réserve, une convention entre la commune et une fondation allemande, une association et les services provinciaux. Ces oiseaux vont être transportés à la réserve d'Agadir incessamment.

« ...Ainsi, sur le plan économique, le taux de croissance a connu une progression sensible grâce à l'adoption de plans sectoriels ambitieux, tels que le Plan Vert, le Plan Emergence industrielle et d'autres encore.

Mais, cette avancée ne s'est pas faite au détriment de la promotion du développement humain. Bien au contraire, les bénéficiaires des

¹⁸⁵ Entretien avec Abdessamad AZEROUAL chercheur en patrimoine historique,

¹⁸⁶ In : https://www.academia.edu/1535149/Linst%C3%A4dter_J._2003_Le_site_n%C3%A9olithique_de_l_abri_Hassi_Ouenzga, consulté le 21/09/2018 à 17h 30 min.

programmes y afférents attestent de leur impact direct sur l'amélioration de leurs conditions de vie et de leur rôle dans la lutte contre la pauvreté, l'exclusion et la marginalisation dans notre pays.

La question qui reste posée est la suivante : qu'avons-nous fait des progrès que nous avons réalisés ? Ont-ils contribué uniquement à rehausser le niveau de consommation, ou ont-ils été mis au service de la prospérité commune de tous les Marocains ? Ou encore : dans quelle mesure ces avancées se sont-elles traduites par l'amélioration du niveau de vie de nos compatriotes ?

Cher peuple,

Nous croyons que le modèle de développement marocain a atteint un seuil de maturité qui nous habilite à adopter des critères avancés et plus pointus pour évaluer la pertinence des politiques publiques et la portée de leur impact effectif sur la vie des citoyens. Cette appréciation a été confirmée par la Banque Mondiale qui a montré que la valeur globale du Maroc a connu, ces dernières années, une hausse sensible, surtout grâce au développement majeur de son capital immatériel.

Or le capital immatériel s'affirme désormais comme un des paramètres les plus récents qui ont été retenus au niveau international pour mesurer la valeur globale des Etats et des entreprises.

Comme chacun sait, les critères que les spécialistes de l'économie et des finances utilisent pour mesurer la richesse ont connu plusieurs évolutions.

Ainsi, la valeur globale des Etats était calculée jadis en fonction de leurs ressources naturelles, puis comptabilisée sur la base des données liées au PIB, lequel reflète, à son tour, le niveau de vie du citoyen.

Ensuite est intervenue l'adoption des indicateurs de développement humain pour déterminer le niveau de prospérité chez les peuples, et voir dans quelle mesure ces peuples profitent des richesses de leurs pays.

C'est dans les années 90 du siècle dernier que le capital immatériel a commencé à être intégré comme une des composantes fondamentales d'évaluation de la richesse, avant d'être adopté officiellement comme paramètre scientifique par la Banque Mondiale en 2005.

Ce critère permet d'intégrer dans le mode de calcul, les atouts qui n'ont pas été pris en compte dans les approches financières classiques.

Il s'agit en l'occurrence de mesurer le capital historique et culturel de tout pays, parallèlement aux autres caractéristiques qui le distinguent, notamment son capital humain et social, la confiance, la stabilité, la qualité des institutions, l'innovation et la recherche scientifique, la création culturelle et artistique, la qualité de la vie et de l'environnement, et d'autres éléments encore.

Ainsi, par exemple, la sécurité et la stabilité constituent le fondement de la production et de la richesse. De même, la confiance et la crédibilité sont essentielles pour stimuler l'investissement. Pourtant, on ne trouve nulle part trace de ces atouts dans la valeur globale des Etats.

La Banque Mondiale avait déjà réalisé, en 2005 et 2010, deux études pour mesurer la richesse globale de quelque 120 Etats, dont le Maroc. Notre pays y a été classé dans les premiers rangs à l'échelle africaine, devançant de loin certains pays de la région.

Mais en prenant connaissance des chiffres et des statistiques qui figurent dans lesdites études et qui mettent en évidence l'évolution de la richesse du Maroc, je M'interroge, avec les Marocains, non sans étonnement : Où est cette richesse ? Est-ce que tous les Marocains en ont

profité, ou seulement quelques catégories ? La réponse à ces interrogations n'exige pas d'analyses approfondies. Et si le Maroc a connu des avancées tangibles, la réalité confirme que cette richesse ne profite pas à tous les citoyens. En effet, Je relève, lors de Mes tournées d'information, certaines manifestations de pauvreté et de précarité, comme Je note l'ampleur des disparités sociales entre les Marocains.

Par conséquent et pour prendre la pleine mesure de la situation, Nous invitons le Conseil économique, social et environnemental, en collaboration avec Bank Al Maghrib et les institutions nationales concernées, et en coordination avec les institutions internationales spécialisées, à entreprendre une étude permettant de mesurer la valeur globale du Maroc entre 1999 et fin 2013.

L'objet de cette étude n'est pas seulement de faire ressortir la valeur du capital immatériel de notre pays, mais également et surtout de souligner la nécessité de retenir ce capital comme critère fondamental dans l'élaboration des politiques publiques, et ce, afin que tous les Marocains puissent bénéficier des richesses de leur pays.

Nous attendons de cette étude qu'elle pose un diagnostic objectif de la situation, et qu'elle présente des recommandations pratiques pour son amélioration.

Et pour que le rapport final ne reste pas lettre morte, ou seulement une matière pour consommation médiatique, Nous avons décidé que la plus large diffusion possible lui soit assurée. Nous appelons le gouvernement, le parlement, toutes les institutions concernées et les forces vives de la nation, à se pencher sur les recommandations constructives figurant dans le rapport, et à œuvrer pour en assurer la mise en œuvre.

Dans la mesure où l'évaluation de la richesse immatérielle est considérée comme un outil d'appui à la prise de décision, Nous tenons à ce

que le Recensement général de la population, prévu cette année, fasse état des indicateurs relatifs au capital immatériel du Maroc, dans ses différentes composantes..... ».¹⁸⁷

Une recherche a été élaborée par le conseil économique, social et environnemental (BANK ALMAGHRIB)¹⁸⁸ Richesse Globale du Maroc entre 1999 et 2013 Le capital immatériel : facteur de création et de répartition équitable de la richesse nationale Décembre 2016, un rapport de 196 pages, a fait une petite allusion au capital immatériel et aux richesses naturelles du royaume.

Concernant les musées, dans la totalité écrasante des cas ; les collectivités territoriales, n'essayaient nullement de créer et construire desdits musées, malgré leur importance culturelle, sociale et même économique, une expérience a été effectuée à la Province de Guercif en 2014, un musée¹⁸⁹ "temporaire" sous forme d'exposition, à l'occasion de l'inauguration de la maison de la culture, cela était une initiative de Mr le Gouverneur Atman SOUALI, qui avait un sens social et culturel, en concordant avec le ministère de la culture qu'a fait appel à une association égyptienne pour exposer des momies et de l'antiquités pharaonique, l'autorité locale suivant des instructions de Mr le Gouverneur a interpellé les associations et coopératives œuvrant dans le domaine culturel d'exposer des anciens manuscrits ainsi que d'autres

¹⁸⁷ *Extraits du discours de Sa Majesté le Roi Mohammed VI à la Nation à l'occasion de la Fête du Trône mercredi 30 juillet 2014, un discours à la Nation à l'occasion de la Fête du Trône, in : <http://www.maroc.ma/fr/discours-royaux/discours-de-sm-le-roi-la-nation-loccasion-de-la-fete-du-trone> ;*

¹⁸⁸ *In : <http://www.cese.ma/ar/Pages/Dossiers-thematiques/richeesse-globale-du-maroc.aspx>*

¹⁸⁹ *Du 17 au 23 octobre 2014.*

biens antiques ; nous avons constaté un vrai vogue économique, et social.

Sans aucune initiative des conseils des élus des collectivités territoriales ayant la liberté de l'action et de l'administration qui ont échappé à la tutelle administrative !

Mr Hassan BELMAHI l'actuel Gouverneur contrairement à l'ex Gouverneur Mr Atman Souali, a décidé d'octroyer plus d'importance au centre de la Province, c'est-à-dire à la commune chef lieux, comme "épïccentre", du développement de l'ensemble de la Province, en matière d'infrastructures avec un aspect social et culturel.

Par ailleurs, Mr le Gouverneur, Hassan BELMAHI, un homme de grandes qualités managériales, en possédant plusieurs qualités, ainsi qu'une vision moderniste, économique et profonde, participative et anticipative, a fourni un effort monumental pour développer la Province surtout en matière de projets de la mise à niveau et développement durable et en se penchant plus à résoudre un tas de problèmes et d'handicapes en frappant tous les portes, pour hisser du niveau du développement de cette jeune Province au rang des Provinces les plus développées du royaume.

En somme, Les deux Gouverneurs cherchent le bien de leur Province, celle de Guercif, mais chacun selon sa vision.

Heureusement l'initiative vient toujours de l'autorité provinciale. Alors que malheureusement les conseils des élus ont une vision pragmatique, parfois opportuniste.

Normalement, selon les nouvelles lois organiques relatives aux collectivités territoriales¹⁹⁰ la mission relève des élus que relève la

¹⁹⁰ *A plusieurs reprises nous avons expliqué que la dernière version de ces lois organiques relatives aux collectivités territoriales, est l'architecture de*

responsabilité de mener ce développement surtout que les lois organiques relatives aux collectivités territoriales, leurs confèrent cette autonomie financière et la libre administration pour agir, elles ont échappé du prétexte de '' la tutelle'' !

En L'absence des musées, l'opportunité que nous avons est de conserver et valoriser nos monuments historique dans la mesure où nos villes, nos communes deviennent des grands musées à ciel ouvert, on parle ici de **La muséification du patrimoine**« Aujourd'hui, en Afrique du Sud, il n'y a que dans trois villages que l'on peut découvrir encore la culture traditionnelle Ndebele. Deux de ces trois villages, Boshabelo et Loopstruit ne sont en fait que **des musées à ciel ouvert**, non habités. Des parcs d'attractions à vocation culturelle en somme. Le village Ndebele de Botshabelo" par exemple, à 12 km au nord de la ville de Middelburg dans la province du Mpumalanga, s'intègre dans un vaste ensemble touristique comprenant entre autres une réserve naturelle de 3 000 ha, et les vestiges d'une vieille implantation de missionnaire avec une église idéale pour se marier à la campagne » selon la brochure touristique du site. Le village Ndebele n'est ainsi qu'un univers parmi tant d'autres que le visiteur pourra visiter dans la journée.. La reproduction d'une hutte primitive Ndebele au musée à ciel ouvert de Botshabelo. Un type d'habitat bien antérieur aux huttes modernes et colorées »¹⁹¹

l'association des collectivités territoriales qui a milité en vue d'échapper à la tutelle administrative de l'administration territoriale et afin de gagner ce qu'ont appel la libre administration..

¹⁹¹Franck Michel , Patrimoine, tourisme, environnement et développement durable (Europe-Caralbe - Amériques- Maghreb Proche-Orient- Asie- Océanie) SOUS LA DIRECTION DE Jean-Marie BRETON Préface de Max Louis Avant- propos de Jean-Marie Breton Introduction de Patrick Le Louarn, édition kartahala 22-24, 2010 , Paris, p 98 .

Nous avons d'immenses richesses cachées dans notre pays à valoriser et tirer le maximum de profits des vrais mines d'or, notre région de l'oriental est tellement riche et prometteuse, chaque collectivité territoriale est le mieux placée à reconnaître ses points de forces et ceux de faiblesses, et chaque territoire est le mieux sensé connaître ses richesses et potentialité.

Néanmoins, une timide, recherche effectuée par le conseil de la région de l'oriental, avec l'agence de l'oriental en vue de connaître ce patrimoine et penser à le valoriser que nous allons détailler par la suite, mais nous déclarons d'emblée que cette recherche reste incomplète et de vision monoculaire et politisée, notre patrimoine est amplement riche et caché mais il faut creuser davantage pour le mètre sa locomotive sur les rails du vrai développement durable.

Nous déduisons donc de toutes les propositions de projets des collectivités territoriales que la dimension politique et ethnique est omni présente ce qui va fausser tout développement économique et social véritables,

Seulement pour la province de Guercif nous avons déjà exposé un tas de communes et de localités qui ont un vrai potentiel caché à mettre en exergue et valoriser.

L'agence de l'oriental et le conseil de la région, ont élaboré une cartographie des ressources balnéaires de la région de l'oriental !

Nous avons déjà parlé de cette perle perdue à la province de Nador, à la commune de BENI CHIKER, seulement contient plus de 50 plages !

Une cartographie du patrimoine immatériel a été élaborée par le conseil de la région de l'orientale, l'agence de l'oriental, avec certains

partenaires en particulier, l'Association Nature et Patrimoine que nous préconisons qu'elle doit être revue.

- **Qu'en est il du patrimoine culinaire.. ?!** Il ne figure pas au regard de ces études !

- **Qu'en est il du patrimoine arboré ?!**: Seulement A Tafoughalt un patrimoine arboré milliaires existant, très important . De même au moyen Atlas. Nous rêvons de l'intégration du patrimoine arboré aux textes régissant le patrimoine communal.

A La province de Guercif aussi à la commune de Berkine entre autres, le cèdre¹⁹² de l'Atlas, l'un des joyaux qui date aussi plus de 7 00 ans¹⁹³! .

De même les communes sont amenées à préserver et valoriser leurs patrimoines arborés, riche des arbres centenaires : Notamment à la Province de Guercif et entre autres à la commune de Mazguitam le caroubier (trois siècles)¹⁹⁴.

Une cartographie du patrimoine matériel et immatériel de la région de l'oriental¹⁹⁵, élaborée par le conseil de la région, l'agence du développement de l'oriental, l'association nature et patrimoine (ANAP), cette cartographie doit être revue, à son tour car elle ne reflète pas la vraie richesse de cette région, elle a omis un bon nombre de ce patrimoine non recensé.

¹⁹² *En personnifiant nous pouvons dire qu'il s'agit d'un arbre '' historien ''*

¹⁹³ *Entretien avec Mr ABDESSAMAD AZEROUAL, chercheur spécialisé en patrimoine culturel et historique originaire de la commune de Berkine.*

¹⁹⁴ *Entretien avec Mr Mjahad Qadiri, représentant du tissu associatif à la commune de Mazguitam.*

¹⁹⁵ *Source Conseil de la Région de l'Oriental à Oujda.*

Comme somation, on peut déclarer qu'il existe une théorie nommément connue : " Le Tourisme et du développement " : « L'évolution du concept de tourisme au service de la pauvreté Le tourisme a été associé au développement depuis le début du XIX^e siècle, lorsque l'activité touristique a fait l'objet d'une reconnaissance comme telle au sein de ce que l'on qualifié aujourd'hui de monde développé (Harrison, 2001). Mais, depuis les années 1960, le tourisme a été utilisé par les gouvernements comme un outil de développement économique, aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement... l'égard de la réduction de la pauvreté. L'approche traditionnelle du développement, aussi bien que celle du tourisme, a principalement reposé sur un « développement par le haut, correspondant à la pensée dominante en matière de développement dans les années 1950 et 1960. Cette approche par le haut» n'est pas apte à garantir que les bénéfices du tourisme correspondent à ceux qui en sont le plus attendus et qu'une approche interventionniste proactive soit requise. Il est résulté, en accord avec la critique de la modernisation et de la théorie de la dépendance que cette approche a été progressivement remplacée par celle de la croissance au service de la pauvreté qui «permet aux pauvres de participer activement et de profiter de manière significative aux activités économiques »... Si l'on considère les changements intervenus dans la théorie du développement et dans les visions de la réduction de la pauvreté, on rencontre des initiatives plus récentes dans le domaine du tourisme telle que l'Institut pour le Développement outre-mer a conduit à l'encontre à l'endroit du tourisme au service de la pauvreté (TSP)¹⁹⁶

¹⁹⁶ *Tourisme au service de la pauvreté, Franck Michel, Patrimoine, tourisme, environnement et développement durable (Europe-Caralbe - Amériques- Maghrelb Proche-Orient- Asie- Océanie), op cit p .59 .*

Conclusion :

Les collectivités territoriales sont au plein cœur d'un développement économique et social durable si elles sont habiles de tenir leur sort en mains, et avoir confiance aux richesses diversifiées.

En revanche La planification fait défaut, faut-il toujours planifier, « la planification est aussi l'instrument économique étatique »¹⁹⁷.

Cette étude empirique a démontré qu'il faut procéder au changement des mentalités, des visions, cela ne sera réalisé qu'à travers l'éducation, la vulgarisation de la culture de la valorisation de notre patrimoine, sa conservation via les médias, travailler sur l'inconscient de la population.

L'une des exigences actuelles est de se prémunir de la politisation des affaires, en donnant de l'importance à l'Administration et aux administrateurs, et de la vraie responsabilisation ; par tous les moyens possibles,

D'ailleurs, l'Etat s'est rendu enfin compte de l'opportunisme politique des élus qui usent des projets de l'INDH pour atteindre leur objectifs politiques et réaliser des progrès dans leur parcours politiques ; 'politisation des affaires',

Désormais la mission de présidence de la commission locale CLINDH est confiée à l'autorité locale en matière de projets de l'INDH, ce n'est plus l'affaire des conseils des élus, comme mesure préventive contre 'la politisation des affaires'.

¹⁹⁷ Abdelatif BENCHAQROUN, *élément de débats : quelle stratégie de restructuration pour quel développement économique et sociale*, Edition khatabi, Casablanca, 1ere édition 1989, p 61.