

**La gestion des collectivités territoriales entre autonomie et
contrôle administratif : étude de cas**

ELBOUBEKRI Mohammed*

Doctorant en droit et science politique FSJES Rabat.

UNIVERSITE MOHAMED V RABAT Maroc

bobmed4@yahoo.fr

mohammed_elboubekri@um5.ac.ma

Reçu le:19/04/2022

Accepté :26/04/2022

Résumé :

En tant que principe garanti par la Constitution, l'autonomie des collectivités territoriales dépend fortement du contrôle administratif et de l'autonomie financière pour être des acteurs actifs dans la vie économique et sociale du pays. De même, l'autonomie financière des communes ne doit pas seulement être analysée sous la seule l'angle juridique, par lequel ces dernières sont appelées à disposer de la capacité à agir pour déterminer leurs recettes et leurs dépenses. Elle doit aussi être conditionnée par un aspect matériel qui consiste pour ces communes à détenir la possession effective des moyens financiers leur permettant de faire face à leurs charges, car si les moyens financiers des communes font défaut, l'attribution de la personnalité juridique et des compétences qui en découlent devient une pure fiction.

Mots clés :

Autonomie des collectivités territoriales, autonomie financière, contrôle administratif, libre administration.

Introduction

Le Maroc a engagé en 2015 une réforme importante de son système de décentralisation, cette réforme s'inscrit dans le cadre d'un vaste chantier de modernisation des structures décentralisées et d'amélioration de son efficacité par une valorisation de ses territoires et une gestion de proximité. Elle a été impulsée par une volonté de Sa Majesté le Roi Mohammed VI, qui n'a pas cessé depuis son intronisation d'appeler à la consolidation des acquis de la décentralisation et de la démocratie locale et à faire de la régionalisation un fondement de l'organisation territoriale du Royaume. Cette réforme vient consolider le processus de transfert des compétences de l'Etat vers les

* **Auteur correspondant** : ELBOUBEKRI Mohamed : **E-mail** : bobmed4@yahoo.fr

collectivités territoriales. Entamé dès les premières années de l'indépendance avec l'adoption de la première charte communale le 23 juin 1960. Ce processus fut conforté par d'importantes réformes successives, notamment, en 1976, 1997, 2002 et 2015 avec l'adoption des lois organiques relatives aux collectivités territoriales.

En plus de ses apports relatifs à l'organisation territoriale et au renforcement des compétences des collectivités territoriales, ces réformes ont touché le principe de l'autonomie des collectivités territoriales, socle et condition de l'existence d'une autonomie des organes locaux, elle est consacrée par d'autres principes à savoir le principe de libre administration et de l'autonomie administrative et financière.

En effet, le principe de libre administration des collectivités territoriales est affirmé par l'article 136 de la Constitution de 2011. Selon cet article : « L'organisation territoriale du Royaume repose sur les principes de libre administration, de coopération et de solidarité... ». C'est ainsi que ce principe, qui n'avait pas d'existence juridique en droit marocain, a été érigé au rang de principe constitutionnel. Par conséquent, il s'impose au législateur et à toutes les autorités administratives, et qui par la suite a été repris dans les trois lois organiques relatives aux régions, aux préfectures et provinces et aux communes, qui l'explicitent au fait que «chaque commune dispose, dans la limite de ses compétences, du pouvoir de délibérer de manière démocratique et du pouvoir d'exécuter ses délibérations et ses décisions, conformément aux dispositions des textes législatifs et réglementaires ». (L O, Article 2 de la loi organique 113-14 relative aux communes., 2015)

L'objectif de ce papier (Mohammed, 2022), est de vérifier l'apport des lois de la décentralisation concernant l'autonomie et la libre administration au niveau des collectivités territoriales au Maroc. Alors quel est le contenu de la libre administration des collectivités territoriales? quels sont les changements apportés par la nouvelle réforme de la décentralisation, notamment, ceux concernant la relation entre les collectivités territoriales et l'Etat ? Et enfin qu'en est-il des réformes et des conditions juridiques relatives à l'autonomie administrative et financières des collectivités territoriales ? Ce qui fait l'intérêt de cette réflexion.

La démarche adoptée pour réaliser cette réflexion est basée, particulièrement, sur une analyse des textes juridiques régissant l'action des collectivités territoriales et ses relations avec l'Etat, ainsi que l'exploitation d'informations issues de ma propre expérience professionnelle au sein d'une commune en tant que directeur des services.

1- les éléments de l'autonomie des collectivités territoriales

La question de l'autonomie des collectivités territoriales se décompose en trois volets : l'autonomie juridique, l'autonomie organique et l'autonomie administrative et financière.

D'un point de vue organique, l'autonomie est indissociable de l'existence d'organes propres. Comme le souligne le Professeur ROUX, l'existence d'un conseil élu doté d'attributions effectives représente le minimum requis, pour que la libre administration soit assurée, mais la fonction émancipatrice de l'élection ne garantit pas nécessairement aux élus la capacité d'exercer une certaine liberté politique et administrative,

La garantie constitutionnelle pour les collectivités territoriales de s'administrer librement constitue donc l'aspect fonctionnel de l'autonomie de décision. Juridiquement on distingue entre **autonomie juridique et autonomie administrative et autonomie financière** :

a. L'autonomie juridique

Selon le dictionnaire Larousse, le terme « autonomie » renvoie à la capacité d'une personne physique ou morale, d'agir selon ses propres règles (Larousse). Elle consiste en la capacité effective, pour les collectivités territoriales, de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires locales par le biais d'organes élus au suffrage libre. Dans ce sens, les collectivités territoriales sont des personnes juridiques distinctes de l'État, personnes morales de droit public, elles disposent en tant que telles d'un patrimoine, de la capacité d'accomplir des actes juridiques et d'ester en justice (L O, Article 2 de la loi organique 113-14 relative aux communes., 2015).

b. L'autonomie administrative

Le terme « administrative » renvoie à l'administration. L'autonomie administrative désigne la faculté pour l'organe qui en bénéficie de créer ses propres normes dans le domaine de son administration.

En faisant le choix de la libre administration, le constituant marocain a voulu rompre avec les pratiques de la tutelle et du contrôle a priori, asseoir un contrôle administratif, qu'il a confié aux walis et gouverneurs, et renforcer, ainsi, le rôle du contrôle des juridictions administratives et financières (Ajaoun Ahmed, 2014).

L'autonomie administrative a donc une double fonctionnalité : une fonction exécutive des lois et une fonction de gestion de la collectivité toute entière. Autrement dit, l'autonomie administrative serait donc la liberté

donnée aux collectivités territoriales en vue de la création des normes juridiques en exécution des lois pour la gestion de la collectivité et des intérêts locaux. Ce qui nous amène à questionner la capacité des organes administratifs d'assumer cette responsabilité.

c. L'autonomie financière

Selon les dispositions des trois lois organiques relatives aux collectivités territoriales, ces dernières disposent de l'autonomie financière (L O, Article 2 de la loi organique 113-14 relative aux communes., 2015), qui signifie qu'elles disposent du pouvoir de décider librement les recettes et les dépenses relatives à leurs budgets. L'existence d'un tel pouvoir suppose que lors de l'établissement de son budget, la collectivité n'est soumise ni à une obligation, ni à une interdiction de recette ou de dépense. Or, force est de constater que ces collectivités ne disposent pas d'une entière liberté à l'occasion de détermination de leurs recettes et dépenses (L O, Article 3 de la loi organique 113-14 relative aux communes., 2015) . En revanche, l'autonomie financière constitue un élément essentiel de leur définition et demeure consacrée formellement par les lois organiques relatives aux collectivités territoriales.

L'autonomie financière est une notion complexe et évolutive qui revêt plusieurs aspects : politique, économique et juridique. Elle repose avant tout sur l'idée que la collectivité doit disposer d'un propre budget, distinct de celui de l'Etat, afin de maîtriser ses recettes et ses dépenses, elle est considérée comme un moyen d'accomplissement de la personnalité.

La Constitution marocaine de 2011 ne prévoit pas d'une manière explicite l'autonomie financière des collectivités territoriales. Cependant, un ensemble de dispositions constitutionnelles consacrent implicitement cette autonomie. C'est surtout le cas de l'article 141 qui énonce que:« les régions et les autres collectivités territoriales disposent de ressources financières propres et de ressources financières affectées par l'Etat... » (Constitution, 2011).

Si théoriquement, les collectivités territoriales disposent de compétences et de ressources, c'est la disponibilité des moyens qui donne du sens à l'autonomie et à la libre administration. C'est une condition sine qua non pour que la collectivité accomplisse ses missions de développement (trésorerie générale du royaume , 2021), si non l'autonomie financière en général apparaît plus fictive que réelle, d'une part, et d'autre part elle n'est pas absolue, car la

loi a imposé un certain nombre de charges obligatoires « dénommés dépenses obligatoires » pour les collectivités territoriales.

2- le principe de libre administration un corolaire de l'autonomie des collectivités territoriales

Le principe de libre administration des collectivités territoriales est affirmé par l'article 136 de la Constitution de 2011, selon cet article : « L'organisation territoriale du Royaume repose sur les principes de libre administration, de coopération et de solidarité... », Il s'agit donc d'une garantie constitutionnelle de la liberté de ces collectivités à l'encontre des ingérences dans leurs propres affaires par les représentants de l'Etat (Tarik ZAÏR, 2011).

Le texte constitutionnel ne donne aucune définition précise du principe en question ; il ne fixe pas non plus les conditions relatives à l'exercice de la libre administration par les collectivités territoriales. Ce sont les lois organiques relatives aux collectivités territoriales qui ont parlé de la question. Alors **Quelles sont les conditions de la libre administration des collectivités territoriales?**

a- La portée du principe de libre administration

Plusieurs définitions de la libre administration peuvent être construites, s'administrer librement serait donc conduire sans contraintes excessives les opérations de ses compétences dans le cadre fixé par la loi et sous le contrôle du juge.

Le principe de libre administration des collectivités territoriales est une condition sine qua non d'une décentralisation effective. Il implique, entre autres, une véritable autonomie administrative de ces collectivités et de leurs organes qui ne doivent relever d'aucun pouvoir hiérarchique ou disciplinaire du pouvoir central. L'élection de ces organes constitue une garantie de leur indépendance et une source de légitimité de la personne morale et de l'autonomie financière dont disposent les collectivités territoriales.

b- L'élection des conseils délibérants

La libre administration est conditionnée par le caractère électif des conseils locaux. Ce caractère est considéré par Bertrand FAURE comme étant « une exigence normale dont découle l'organisation des collectivités en personne morale distincte de l'Etat et l'exercice d'une certaine liberté politique et administrative à leur profit »

Pour que la libre administration de la collectivité territoriale soit assurée, d'un point de vue organique, l'existence du conseil délibérant élu doté d'attributions effectives représente le minimum requis. De ce fait, les

affaires de la collectivité sont gérées par un conseil dont les membres sont élus au suffrage universel direct, conformément aux dispositions de la loi organique n° 59-11 relative à l'élection des membres des conseils des collectivités territoriales, promulguée par le dahir n° 1-11-173 du 24 hijra 1432 (21 novembre 2011). L'idée centrale est donc que les organes locaux qui créent les normes soient élus par ceux auxquels ses normes sont destinées.

c- **La libre administration abolit la tutelle**

Certains chercheurs, comme André Roux, considèrent que la libre administration est l'une des expressions de l'autonomie locale (Roux, 2013). C'est ainsi que ce principe se concrétise sur le plan structurel par la reconnaissance de la personnalité morale des collectivités territoriales, Cette reconnaissance interdit aux pouvoirs publics d'exercer un quelconque pouvoir hiérarchique sur la collectivité territoriale.

Depuis 2015, et avec l'adoption des lois organiques relatives aux collectivités territoriales, ces dernières ne sont plus soumises à la tutelle exercée par le représentant de l'Etat (que ce soit le ministre de l'intérieur ou le wali ou gouverneur), la nouvelle Constitution de 2011, évoque pour la première fois, que les walis ou gouverneurs ont la qualité de « représentants du pouvoir central qui assurent, au nom du gouvernement l'application des lois, mettent en œuvre les règlements et les décisions gouvernementaux et exercent **le contrôle administratif** » c'est ainsi que les actes des collectivités territoriales ne font l'objet que d'un contrôle de légalité, c'est un contrôle a posteriori qui porte uniquement sur la légalité des actes. C'est le juge administratif, saisi par le wali ou gouverneur, qui peut sanctionner le non-respect de la légalité. C'est un control qui porte sur le respect de la loi et rien que le respect des textes règlementaires dont on peut évoquer quelques caractéristiques :

✓ c'est un contrôle a posteriori : il est exercé après l'entrée en vigueur des actes et n'est pas une condition de cette dernière,

✓ c'est un contrôle juridictionnel : les juridictions administratives sont désormais seules compétentes pour annuler les actes contraires à la légalité ;

✓ c'est un contrôle de légalité : la méconnaissance de la légalité est le seul motif susceptible d'être invoqué. Depuis 2015, l'inopportunité des décisions locales n'est plus une cause d'annulation.

La constitutionnalisation de la libre administration des collectivités territoriales, l'instauration d'un contrôle juridique et la substitution du contrôle à priori par un contrôle à postérieur constituent les principales

nouveautés de la nouvelle réforme de la décentralisation. En effet, les revendications d'allègement de la tutelle, ne date pas d'aujourd'hui, elle remonte à la réforme de la charte communale de 1976. Selon Mohamed Amine BENABDALLAH « il est rapporté que dans le rapport final de la commission de la charte communale, il avait été recommandé de substituer le contrôle juridictionnel au contrôle administratif et de supprimer le contrôle a priori au bénéfice du contrôle a posteriori » (M-A., 2003)

La réforme actuelle, conformément à la libre administration, vise un réaménagement des procédures du contrôle sur les actes des collectivités territoriales. Il ne s'agit en aucun cas de supprimer ce contrôle ni d'en écarter les représentants de l'Etat. Le nouveau régime, qui s'applique approximativement de manière uniforme à toutes les catégories de collectivités territoriales, a associé le juge administratif au pouvoir de contrôle de légalité.

3- les conditions pour une libre administration des collectivités territoriales

Dans le cadre du principe de la libre administration, les collectivités territoriales peuvent librement désigner leurs organes dirigeants, voter leur budget, gérer leur patrimoine, recruter et gérer leurs agents et ce, conformément à la loi. Il en découle que l'enjeu essentiel de ce principe est de conférer une certaine autonomie de décision à l'entité bénéficiaire, c'est-à-dire le pouvoir de s'administrer librement à travers l'attribution d'un certain nombre de compétences et la possibilité de disposer de ressources financières. La libre administration, quant à elle, se situe sur le plan des libertés et constitue une garantie pour que les collectivités territoriales s'administrent librement par ses organes élus. La mise en œuvre de ce principe nécessite certaines conditions :

a. La disponibilité des ressources suffisantes

Les collectivités territoriales doivent disposer d'un « niveau suffisant » de ressources globales, cette notion de « niveau suffisant » de ressources peut paraître en elle-même ambiguë, car elle ne permet pas, sans difficultés, de chiffrer avec exactitude le montant à partir duquel une collectivité peut être considérée comme financièrement autonome.

L'autonomie financière est un principe qui « se mesure plus qu'elle ne se définit » (DUSSART (V.) P. M., 2000) ce qui nous amène à interpellier la notion de « seuil », jugée comme indicateur susceptible de constituer un critère d'appréciation quantitatif des moyens financiers mis à la disposition d'une collectivité pour faire face à ses engagements.

En relation avec la disponibilité de ressources, par pouvoir fiscal local, il faut entendre la compétence qu'ont les collectivités territoriales dans la maîtrise du processus des impôts locaux (création, modification et suppression, détermination de l'assiette, vote du montant et des taux d'imposition, détermination des modalités de recouvrement), ensemble de matières qui relèvent de la compétence du législateur. Une question mérite d'être posée : le pouvoir fiscal local est-il le socle de la notion d'autonomie financière ?

L'autonomie financière exige que la collectivité puisse voter elle-même son propre budget par ses organes élus, déterminer le montant des recettes fiscales, car fixer le montant de ses recettes est certainement l'aspect le plus important de la compétence budgétaire de toute collectivité territoriale en matière de recettes (trésorerie générale du royaume, 2021). En effet, celui qui maîtrise le montant de ses recettes dispose, au moins en théorie, de la possibilité de couvrir ses dépenses et d'équilibrer son budget.

Au Maroc, les collectivités territoriales ne disposent pas du pouvoir de créer leurs recettes fiscales, elles ont cependant le pouvoir d'en fixer le montant, notamment en matière de fiscalité directe. Cette prérogative confère aux communes une maîtrise sur le montant de leur fiscalité, nonobstant les limites apportées à cette liberté par le législateur et qui consistent à limiter le rôle du conseil élu de choisir entre une valeur maximale et une autre minimale (loi 47-06, 2006).

b. La maîtrise du montant des dépenses

Le niveau suffisant des ressources n'a de signification que par rapport aux dépenses pour lesquelles ces ressources sont affectées, et lorsque les charges transférées ou imposées aux collectivités territoriales sont d'une couverture supérieure aux moyens financiers (trésorerie générale du royaume, 2021), dont disposent ces dernières, c'est tout naturellement, symbole d'une entrave à la libre administration. La maîtrise du montant de ces dépenses est donc une composante nécessaire à la détermination de l'indépendance matérielle des collectivités territoriales en matière financière. Alors que certaines dépenses ont été fixées par le législateur comme dépenses obligatoires de fonctionnement pour les collectivités territoriales (l'intérieur, 2021).

En définitive, l'autonomie financière des collectivités territoriales peut être définie d'une part, comme la capacité juridique de ces collectivités à disposer d'un libre pouvoir de décision tant en matière de recettes que de dépenses, et d'autre part comme l'indépendance matérielle en matière de

finances de ces collectivités vis-à-vis de l'Etat, car Le pouvoir de décision et la disponibilité des moyens financiers sont les deux aspects cumulatifs et interdépendants dont l'absence de l'un peut dénaturer la portée de l'autre (DUSSART (V.) P. M., 2000).

c . Une adéquation entre ressources et compétences

Si les moyens financiers ne sont pas mis à la libre disposition de ces collectivités territoriales, l'attribution de la personnalité juridique et des compétences qui en découlent devient une pure fiction (Lalumière, 1976). C'est ainsi que Georges Vedel et Pierre Délvolvé l'érigent en « condition très importante d'une décentralisation concrète » (G. Vedel, 1992). C'est la même idée exprimée par François Labie lorsqu'il écrit : « Il faut en outre que les collectivités locales soient dotées d'une certaine autonomie financière sans laquelle l'autonomie juridique risquerait de n'être qu'une coquille vide. Seule cette autonomie financière peut rendre effective l'autonomie juridique» (Labie, 1995).

La Constitution (Article 141) a établi un principe selon lequel tout transfert de compétences de l'État vers une collectivité doit s'accompagner d'un transfert des ressources correspondantes. Cela veut que pour l'exercice de compétences transférées par l'État aux collectivités territoriales, il faut absolument veiller à transférer systématiquement les moyens permettant d'exercer ces compétences.

De ce qui précède, il est d'une grande importance de questionner la capacité juridique des collectivités territoriales en matière financière en termes de pouvoir de décision budgétaire octroyé aux collectivités, en matière de recettes et en matière de dépenses.

d. Une autonomie matérielle des collectivités territoriales en matière financière

L'autonomie financière des collectivités territoriales ne doit pas seulement être analysée sous l'angle juridique, par lequel ces dernières sont appelées à disposer de la capacité à agir pour déterminer leurs recettes et leurs dépenses. Elle doit aussi être conditionnée par un aspect matériel qui consiste pour ces collectivités à détenir la possession effective des moyens financiers leur permettant de faire face à leurs charges.

La disposition de moyens pour les collectivités territoriales en matière financière (L'indépendance matérielle) n'est pas autre chose que le niveau suffisant de leurs ressources financières globales, car seul un tel niveau leur permettrait d'accomplir efficacement et librement l'exercice de leurs compétences et à défaut de ressources suffisantes, ce principe perd sa valeur.

En tant que principe garanti par la Constitution, L'autonomie des communes dépend fortement de l'autonomie financière. Pour être des acteurs actifs dans la vie économique et sociale du pays, c'est ainsi que l'article de l'article 141 (al. 1) de la constitution dispose que « les régions et les autres collectivités territoriales disposent de ressources financières propres et de ressources financières affectées par l'Etat ».

Chaque collectivité territoriale, « dispose pour l'exercice de ses compétences des ressources financières propres, des ressources financières qui lui sont transférées par l'Etat et du produit des emprunts» et tout transfert de compétences par l'Etat doit être accompagné de transfert des ressources financières correspondantes.

Le premier élément de l'autonomie financière qu'est la quote-part des ressources propres de la collectivité territoriale, par rapport aux ressources globales, elle représente un élément déterminant de l'autonomie, car la faiblesse des ressources propres nous renseigne sur deux éléments : le premier concerne la faible attractivité du territoire de la collectivité pour les activités économiques et d'autre part elle nous informe sur l'incapacité de la collectivité à réaliser elle seule des projets de développement.

Les transferts financiers de l'État peuvent avoir plusieurs objectifs et donner à la collectivité plus ou moins d'autonomie selon les modalités d'attribution, ils peuvent simplement venir combler l'écart entre les dépenses et les recettes propres. Ils peuvent également corriger des inégalités territoriales liées par exemple à des différences sociodémographiques ou géographiques. Enfin, ils peuvent inciter à la fourniture d'un «service minimum » pour la population.

4. Les limites de la libre administration

L'autonomie budgétaire suppose aussi que les communes disposent de ressources suffisantes pour exercer effectivement leurs attributions. Par suite, le déficit des ressources, pourrait être de nature à entraver leur libre administration, cette dernière est n'est pas absolue, ni sans limites :

Si théoriquement, les collectivités territoriales disposent de compétences et de ressources, l'autonomie financière peut être considérée comme une garantie intrinsèque à leur libre administration. C'est une condition sine qua non pour que la collectivité accomplisse ses missions de développement, si non l'autonomie financière en général apparaît plus fictive que réelle.

a. Des limites relatives à la réduction des ressources

La libre administration implique l'existence d'un pouvoir budgétaire, donc d'un budget pour chaque collectivité, d'un pouvoir d'appréciation en matière de ressources et de dépenses, ce qui suppose des ressources suffisantes pour l'exercice des compétences locales chose qui n'est pas garantie pour toutes les collectivités territoriales.

La baisse significative des ressources des collectivités territoriales peut être considérée comme une entrave à la libre administration pour l'exercice de leurs attributions, La question qui se pose, ici aussi, est de savoir à partir de quel moment il pourrait être considéré qu'il y a entrave à la libre administration ? Aussi, qu'en est-il des collectivités dont le budget est à 100% fonctionnement, peut-on parler d'autonomie et de libre administration ?

En plus, les collectivités territoriales ne disposent pas d'une autonomie fiscale car le pouvoir fiscal relève de la seule appréciation du législateur qui détermine leurs ressources, y compris les ressources propres, et les conseils élus ont un seul pouvoir de fixer un taux déjà défini entre deux valeurs minimales et maximales.

b. Des limites d'ordre pratique

Dans cette catégorie de limite, peuvent être groupé l'ensemble des éléments qui ne sont imposés ni par les textes, ni par la jurisprudence, et qui entravent la libre administration des collectivités territoriales, car elles sont dotées de larges compétences dans l'ensemble des domaines relevant des affaires locales et l'exercice de ces compétences nécessite la mobilisation des moyens considérables (Driss, 1994). Or les moyens humains, matériels et financiers dont disposent ces collectivités territoriales ne sont pas toujours suffisants pour remplir tous ces missions. De même, la formule « libre administration » constitue, elle-même, une limite. En effet, il ne s'agit pas pour les collectivités territoriales de gouverner librement mais tout simplement de s'administrer librement.

En 2017, Comme il est repris dans le tableau ci-dessous la structure globale des finances locales, les recettes ordinaires des collectivités territoriales en général se sont établies à 39 MMDH constitué de 19% des ressources gérées par les collectivités territoriales, 16% des ressources gérées pour le compte des collectivités territoriales et 65% Ressources transférées (péréquation). Par ailleurs, les dépenses ordinaires ont atteint 23,7 MMDH, en consacrant 50% pour la masse salariale, 46% pour les faires généraux (biens & services), et 4% pour les intérêts de la dette.

c. des limites relatives au control exercé par le représentant de l'Etat

En général, dès qu'il y a décentralisation il y a contrôle de l'Etat, c'est ainsi que Bertrand Faure suggère en attaquant la question des collectivités territoriales quatre éléments : une personnalité morale de droit public, des affaires propres, un pouvoir général de décision et un contrôle de l'État (Faure, 2011). Aussi d'autres auteurs affirment que la décentralisation locale est un mode d'organisation de l'État qui permet un transfert d'attributions au profit d'entités locales, juridiquement distinctes de l'État et dotées d'organes élus par les citoyens concernés, sous le contrôle de l'État (Gicquel, 2008). **La question est de savoir comment concilier ce type de contrôle et libre administration des collectivités territoriales nouvellement consacré ?**

En effet, les trois lois organiques relatives aux régions, aux préfetures et provinces et aux communes ont consacré un chapitre à part au contrôle administratif, ce qui permet aux walis et gouverneurs d'exercer un contrôle administratif sur la légalité des actes des présidents et des délibérations des conseils des collectivités territoriales.

Actuellement, avec les lois organique relatives aux collectivités territoriales, le contrôle des actes des collectivités consiste, à l'exclusion de toute appréciation d'opportunité, en la vérification de leur légalité ». Le législateur prévoit toutefois, des « appuis-conseils » fournis par le représentant de l'Etat aux collectivités dans l'exercice de leurs compétences » (loi organique , 2015).

A cela, il faut rappeler que les délibérations de l'organe élu en matière de budget et de finance ne peuvent entrer en vigueur après les votes du conseil communal que lorsqu'ils sont visés par le représentant de l'Etat (loi, 2015).

Certes, le contrôle des actes des conseils élus consiste, en la vérification de leur légalité, et les lois organique relatives aux collectivités territoriales placent désormais le juge administratif au cœur du dispositif de contrôle puisque lui seul peut par exemple annuler à la fois la décision de refus, c'est à lui que revient la mission de trancher, en dernière instance, la question de la légalité des actes. On rappelle qu'il y a deux hypothèses :

Première hypothèse, la collectivité peut déférer au tribunal administratif la décision de refus de visa dans le cas des délibérations soumises au visa, et l'annulation de la décision de refus de visa, devenue définitive, emporte visa tacite de la délibération par le représentant de l'Etat.

Seconde hypothèse, le représentant de l'Etat défère au tribunal administratif les délibérations non soumises au visa, les arrêtés et autres actes de la commune qu'il estime contraires à la légalité (loi, 2015).

C'est ainsi que le recours au tribunal administratif apparaît, au moins théoriquement, comme un facteur d'atténuation du rôle de l'autorité de control administratif sur les collectivités territoriales.

Dépourvu d'une large partie de ses pouvoirs d'approbation, le représentant de l'Etat ne semble plus s'ingérer dans le processus décisionnel des conseils élus, son contrôle des actes des collectivités, consiste, à l'exclusion de toute appréciation d'opportunité, en la vérification de leur légalité. (LOI ORGANIQUE , 2015) Le gouverneur n'a que le droit déférer à la juridiction administrative les actes de la collectivité territoriale qu'il estime contraires à la légalité.

5. Des conditions pour une libre administration des collectivités territoriales

a. une autonomie organique et fonctionnelle

La libre administration des collectivités territoriales implique l'existence d'un conseil élu, cette condition est insuffisante car il faut aussi que ces derniers (les élus) soient dotés d'attributions effectives, en effet, si les conseils ne possédaient que des attributions consultatives, la libre administration ne serait pas garantie, et les conseils ne peuvent répondre aux besoins des électeurs.

Le fait que les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus et que ces derniers gèrent, par leurs délibérations, leurs affaires propres, ils sont compétents pour prendre en charge les décisions concernant les intérêts des populations. En général, la fonction principale de l'élection est de désigner les organes chargés de gérer les affaires propres à la collectivité pour le compte de ceux qui les ont choisis. Ce qui implique que les élus communaux doivent avoir des qualités leur permettant d'assumer cette responsabilité. (question qui sera développer dans les futures paragraphes).

b. une part déterminante des ressources propres de l'ensemble des ressources

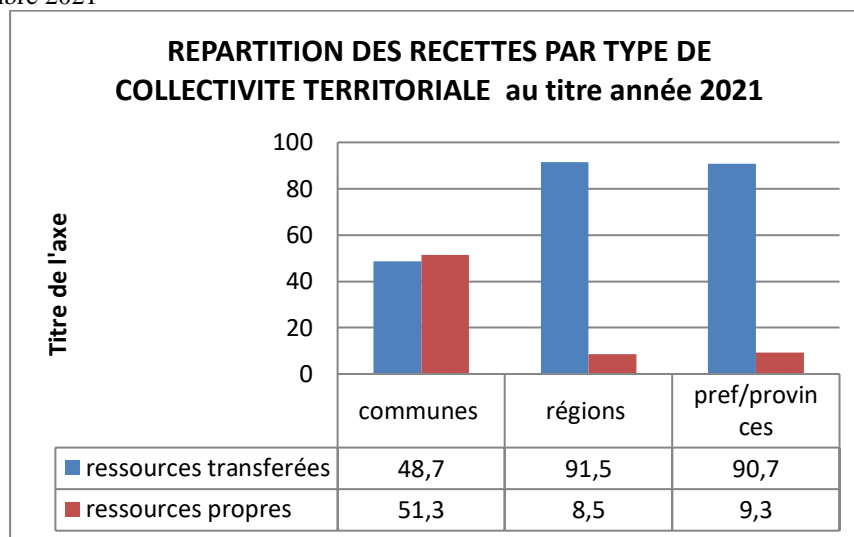
Si les ressources propres sont en dessous d'un certain seuil, le principe de la libre administration n'est pas assuré, car que signifie l'autonomie financière et la libre administration pour les communes dont le budget est à 100% fonctionnement ou déficitaire et c'est le cas de la majorité des communes à caractère rural.

En effet, ce qui donne de sens à La question des compétences locales et la libre administration, c'est l'existence chez les collectivités des ressources

nécessaires, car en l'absence de moyens d'actions, ces principes même constitutionnels n'ont aucun sens.

Les collectivités territoriales en général et les communes en particulier se trouvent limitées par l'insuffisance de ressources propres, nécessaires pour mener leurs missions de développement territorial. Ce manque de ressource comme le présente le graphique ci-dessous sera amplifié par l'existence de Compétences assez diversifiées et des dépenses obligatoires assez élevées.

graphique : La répartition des recettes par type de collectivité territoriale à fin décembre 2021



Sources : bulletin TGR décembre 2021

Comme le présente le graphique ci-dessus, la répartition des recettes par type de collectivité territoriale à fin décembre 2021, permet de relever que les ressources transférées sont inversement proportionnelles aux ressources propres. Ainsi, les ressources transférées constituent 48,7% des recettes des communes contre 91,5% pour les régions et 90,7% pour les préfectures et provinces.

c. La maîtrise du montant des dépenses

Lorsque les charges transférées ou imposées aux collectivités territoriales sont d'une couverture supérieure aux moyens financiers dont disposent ces dernières, c'est tout naturellement, symbole d'une entrave à la libre administration. La maîtrise du montant de ces dépenses est donc une composante nécessaire à la détermination de l'indépendance matérielle des collectivités territoriales en matière financière. Ajoutant à cela le fait que

certaines dépenses ont été fixées par le législateur comme dépenses obligatoires de fonctionnement (l'interieur, 2021).

En définitive, l'autonomie financière des collectivités territoriales peut être définie (DUSSART (V.) P. M., 2000) d'une part, comme la capacité juridique de ces collectivités à disposer d'un libre pouvoir de décision tant en matière de recettes que de dépenses, et d'autre part comme l'indépendance matérielle en matière de finances de ces collectivités vis-à-vis de l'Etat, car Le pouvoir de décision et la disponibilité des moyens financiers sont les deux aspects cumulatifs et interdépendants dont l'absence de l'un peut dénaturer la portée de l'autre, et le niveau suffisant des ressources n'a de signification que par rapport aux dépenses pour lesquelles ces ressources sont affectées.

d. Le conseil et l'assistance de l'autorité du control administratif

Selon les dispositions de l'article 145 de la Constitution, les walis et gouverneurs exercent une mission de conseil et d'assistance aux présidents des collectivités territoriales : « Les walis et gouverneurs assistent les présidents des collectivités territoriales et, notamment, les présidents des conseils des régions dans la mise en œuvre des plans et des programmes de développement. ».

La constitutionnalisation de cette mission reflète l'importance que le constituant marocain veut lui accorder et montre qu'il est conscient que le vide que pourrait engendrerait la suppression de la tutelle ne pourrait être comblé que par le conseil et l'assistance.

En effet, à côté du son rôle du control administratif, le gouverneur fournit « des conseils, avis, suggestions et informations » aux collectivités dans l'exercice de leurs compétences, cette fonction permet de réduire le nombre de saisines des tribunaux administratifs, puisqu'elle est susceptible d'apporter toutes précisions utiles permettant de rendre légales les décisions litigieuses, mais bien sur sans atteinte au principe de libre administration. La question donc est de savoir quelle est la valeur juridique de la fonction d'«appui conseil » du gouverneur auprès des collectivités territoriales?

En apportant son conseil, le gouverneur participe d'une certaine façon à la prise de décision au niveau local, ce qui nous amène à questionner la valeur de ce conseil, car en aucun cas n'est l'équivalent du visa, et que seul le juge est compétent pour l'apprécier définitivement en cas de litiges, il est donné sur demande des collectivités. Il a un caractère consultatif. C'est ainsi que la présence du gouverneur ou son représentant lors des sessions du conseil communal n'a qu'un caractère consultatif et il n'intervient que sur demande du président ou lorsqu'il constate une violation de la loi.

Cette mission est de portée général, car elle ne se limite pas uniquement au conseil juridique, ou au seul domaine de la gestion administrative, mais elle couvre, également, les domaines de planification, de programmation en assistant les collectivités dans l'élaboration de leurs plans d'action communaux. Cette nouvelle/ancienne mission fait des gouverneurs des conseillers des exécutifs des collectivités à condition que ces derniers en demande (décret, 2016).

Certes, l'assistance et le conseil actuellement sous « l'aire de la libre administration » n'auront pas le même effet et la même portée que durant « l'aire de la tutelle », et les avis, conseils et suggestions donnés par le représentant de l'Etat à la collectivité ont généralement un caractère consultatif, mais, ils peuvent constituer un moyen de pression important. Par exemple, face à un éventuel acte illégal, le représentant de l'Etat peut saisir le juge administratif pour l'annuler. A cela, il faut ajouter que le représentant de l'Etat peut assortir son recours devant le tribunal administratif d'une demande de sursis à exécution, ce qui nous amène à constater ainsi que le représentant de l'Etat dispose d'un pouvoir d'appréciation assez fort sur les collectivités territoriales.

Conclusion

Certes, l'autonomie locale et la libre administration désignent toutes un état de liberté dont l'exercice nécessite la disponibilité des ressources humaines et matérielles nécessaires de point de vue quantitatif et qualitatif.

Le principe de libre administration implique que les pouvoirs essentiels au sein de collectivités territoriales soient confiés à des assemblées élues, suppose que les collectivités territoriales puissent disposer d'une capacité de décision qui leur permette de gérer leurs propres affaires et il dépend aussi des moyens financiers qui leur sont dévolus

Appréciant à son tour la libre administration des collectivités territoriales, le juge constitutionnel français estime qu'en application de ce principe, les collectivités territoriales, en plus d'avoir des « assemblées élues et délibérantes », doivent être dotées d'« attributions effectives » et disposer de ressources fiscales suffisantes (conseil constitutionnel, 1991).

En pratique, la décentralisation repose donc sur un équilibre entre le principe de libre administration et l'autonomie encadrée sous le contrôle exercé par l'Etat car la décentralisation n'a jamais été synonyme de liberté totale d'une part, et d'autre part la libre administration des collectivités territoriales, comme toutes les libertés, ne peut avoir de sens que si elle peut être exercée en droit et en fait.

Conclusion

Certainly, local autonomy and free administration all refer to a state of freedom, the exercise of which requires the availability of the necessary human and material resources from a quantitative and qualitative point of view.

The principle of free administration implies that the essential powers within local authorities are entrusted to elected assemblies, It also depends on the financial resources allocated to them.

Appreciating in its turn the free administration of the territorial collectivities, the French constitutional judge considers that in application of this principle, the territorial collectivities, in addition to having «elected and deliberative assemblies», must be endowed with “effective powers” and adequate fiscal resources (Constitutional Council, 1991).

In practice, decentralisation is therefore based on a balance between the principle of free administration and autonomy under the control of the State, since decentralisation has never been synonymous with total freedom on the one hand, and on the other hand, the free administration of local and regional authorities, like all freedoms, can only be meaningful if it can be exercised in law and in fact.

Bibliographie

- ✓ 2011, C. m. (2011). Article 141 de la Constitution marocaine de 2011.
- ✓ Ajaoun Ahmed. (2014, mai juin). La régionalisation avancée dans la Constitution marocaine de 2011, REMALD n° 116, mai - juin 2014, pages : 83 - 90, (page 88) (article en arabe).
- ✓ communes, l. o.-1. (2015). Article 3 de la loi organique 113-14 relative aux communes.
- ✓ conseil constitutionnel. (1991, juillet). Décision n°91-298 DC, du 24 juillet 1991.
- ✓ Constitution. (2011). Article 141 de la Constitution marocaine de 2011.
- ✓ constitutionnel, C. (s.d.). Décision n°91-298 DC, du 24 juillet 1991.
- ✓ décret. (2016). Décret n° 2.16.301 du 29 Juin 2016. fixant la procédure d'élaboration du plan d'action de la commune de son suivi de son

actualisation de son évaluation et des mécanismes de dialogue et de concertation pour son élaboration.

✓ Driss, B. (1994). La décentralisation au Maroc de la commune à la région. NATHAN.

✓ DUSSART (V.), P. M. (2000). L'autonomie des pouvoirs publics constitutionnels, Préface Michel Lascombe. p. 13.

✓ DUSSART (V.), P. M. (2000). L'autonomie des pouvoirs publics constitutionnels, Préface Michel Lascombe., Paris,: Paris, CNRS, .

✓ Faure, B. (2011). Droit des collectivités territoriales. Paris: Dalloz.

✓ Constitution française, (1946). articles 34 et 72.

✓ G. Vedel, P. D. (1992). Droit administratif, (Vol 2. 12^e édition, t.2, p. 357.).

✓ Gicquel, J. (2008). Droit constitutionnel et institutions politiques. Paris: Montchrestien.

✓ L O. (2015). Article 2 de la loi organique 113-14 relative aux communes.

✓ L O. (2015). Article 3 de la loi organique 113-14 relative aux communes.

✓ Labie, F. (1995). Finances Locales. Dalloz.

✓ Lalumière, P. (1976). Les Finances publiques, A. Colin, 1976, p. 153.

✓ Larousse. (s.d.). <http://www.larousse.fr>.

✓ LES 3 L O. (2015). des trois lois organiques relatives aux collectivités territoriales, 111- 14,112- 14 et 113- 114.

✓ Ministre de l'intérieur, m. d. (2021, septembre). Circulaire n° 14916 ministre de l'intérieur concernant préparation et exécution des budgets des collectivités territoriales du 21/09/2021.

✓ loi. (2015). l'article 118 de la loi organique 113-14 relative aux communes.

✓ loi 47-06. (2006). relatives à la fiscalité locale.

✓ LOI ORGANIQUE. (2015). Article 115, 117 et 118 de la loi organique 113-14.

✓ loi organique. (2015). l'article 78 de la loi organique 113-114 et le décret d'application.

✓ lois organiques relatives aux collectivités territoriales. (2015). lois organiques relatives aux collectivités territoriales, 111-14,112- 14 et 113- 114.

- ✓ M-A., B. (2003). Propos sur la décentralisation territoriale au Maroc », *Economica*.
- ✓ Mohammed, E. (2022, avril 04). Communication présentée lors du congrès scientifique international organisé par : University of justice and wisdom The Institute of justice and wisdom In America le 04/04/2022.
- ✓ Roux, A. (2013). « La libre administration des collectivités territoriales : une exception française ? », *Les cahiers de l'institut Louis Favoreu*, no 2, 2013, p. 181. *Les cahiers de l'institut Louis Favoreu*, no 2, 2013. p. 181.
- ✓ Tarik ZAIR. (2011, juillet). le nouveau statut constitutionnel des collectivités territoriales, *REMALD*, numéro double. *REMALD*, numéro double, pp. 99-100.
- ✓ territoriales, l. 1.-1. (2015). les lois organiques 111.14-112.14 et 113.14 relatives aux collectivités territoriales.
- ✓ trésorerie générale du royaume. (2021, décembre). <https://www.tgr.gov.ma>. Récupéré sur trésorerie générale du royaume.
- ✓ Acharki Abdelaziz, Les walis et gouverneurs et la gouvernance territoriale à la lumière des dispositions de la nouvelle Constitution, *REMALD* n° 109-110, mars - juin 2013, pages : 101-113, (article en arabe).
- ✓ Bahi Mohamed, Le contrôle de légalité des collectivités territoriales à la lumière des nouvelles lois organiques, *REMALD* n° 124, septembre - octobre 2015, pages : 35-50, (article en arabe).

Bibliography

- ✓ 2011, C. m. (2011). Article 141 of the 2011 Moroccan Constitution.
- ✓ Ajaoun Ahmed. (2014, May June). The regionalization advanced in the 2011 Moroccan Constitution, *REMALD* no. 116, May - June 2014, pages: 83 - 90, (page 88) (article in Arabic).
- ✓ municipalities, l. o.-1. (2015). Article 3 of Organic Law 113-14 on municipalities. Constitutional Council. (1991, July). Decision No. 91-298 DC of 24 July 1991.
- ✓ Constitution. (2011). Article 141 of the 2011 Moroccan Constitution.

- ✓ Constitutional Court, C. (n.d.). Decision No. 91-298 DC of 24 July 1991.
- ✓ Decree. (2016). Decree no. 2.16.301 of 29 June 2016. laying down the procedure for drawing up the Commune's action plan, monitoring its updating of its evaluation and the mechanisms for dialogue and consultation for drawing up it.
- ✓ Driss, B. (1994). Decentralization in Morocco from the commune to the region. NATHAN.
- ✓ DUSSART (V.), P. M. (2000). The autonomy of the constitutional public authorities, Preface Michel Lascombe. p. 13.
- ✓ DUSSART (V.), P. M. (2000). The autonomy of the constitutional public authorities, Preface Michel Lascombe, . Paris,: Paris, CNRS, .
- ✓ Faure, B. (2011). Droit des collectivités territoriales. Paris: Dalloz.
- ✓ French Constitution, (1946). Articles 34 and 72.
- ✓ G. Vedel, P. D. (1992). Administrative Law, (Vol 2. 12th Edition, Vol. 2, p. 357).
- ✓ Gicquel, J. (2008). Droit constitutionnel et institutions politiques. Paris: Montchrestien.
- ✓ L O. (2015). Article 2 of Organic Law 113-14 on municipalities.
- L O. (2015). Article 3 of Organic Law 113-14 on municipalities.
- ✓ Labie, F. (1995). Finances Locales. Dalloz.
- ✓ Lalumière, P. (1976). Public Finance, A. Colin, 1976, p. 153.
- ✓ Larousse. (n.d.). <http://www.larousse.fr>.
- ✓ L O. (2015). of the three organic laws relating to local authorities, 111- 14,112- 14 and 113- 114.
- ✓ Minister of the Interior, m. d. (2021, September). Circular No. 14916 Minister of the Interior concerning preparation and and implementation of the budgets of the local authorities of 21/09/2021.
- ✓ Law. (2015). Article 118 of Organic Law 113-14 relating to municipalities.
- ✓ Law 47-06. (2006). on local taxation.
- ✓ ORGANIC LAW. (2015). Article 115, 117 and 118 of Organic Law 113-14.
- ✓ Organic Law. (2015). Article 78 of Organic Law 113-114 and the implementing decree.

- ✓ Organic laws relating to local authorities. (2015). organic laws relating to local authorities, 111-14,112- 14 and 113- 114.
- ✓ M-A., B. (2003). About Territorial Decentralization in Morocco», Economica.
- ✓ Mohammed, E. (2022, April 04). Paper presented at the international scientific congress organized by: University of justice and wisdom The Institute of justice and wisdom In America on 04/04/2022.
- ✓ Roux, A. (2013). "La libre administration des collectivités territoriales: une exception française?" , Les cahiers de l'institut Louis Favoreu, no. 2, 2013, p. 181. Les cahiers de l'institut Louis Favoreu, no. 2, 2013. p. 181.
- ✓ Tarik ZAIR. (2011, July). the new constitutional status of local authorities, REMALD, double issue. REMALD, double number, pp. 99-100.
- ✓ territorial laws, 1. 1.-1. (2015). organic laws 111.14-112.14 and 113.14 relating to local authorities.
- ✓ general treasury of the kingdom. (2021, December). <https://www.tgr.gov.ma>. Recovered from general treasury of the kingdom.
- ✓ Acharki Abdelaziz, The walis and governors and territorial governance in the light of the provisions of the new Constitution, REMALD no. 109-110, March - June 2013, pages 101-113, (article in Arabic).
- ✓ Bahi Mohamed, La contrôle de legallité des collectivités territoriales à la lumière des nouvelles lois organiques, REMALD n° 124, September - October 2015, pages: 35-50, (article in Arabic).

**The management of local authorities between autonomy and
administrative control: a case study**

EL BOUBEKRI Mohamed

doctoral student in law and political science at the Faculty of Legal,

Economic and Social Sciences Rabat,

UNIVERSITE MOHAMED V RABAT Morocco

Mohamed.elboubekri@um5.ac.ma

bobmed4@yahoo.fr

Summary:

As a principle guaranteed by the Constitution, the autonomy of local and regional authorities depends heavily on administrative control and financial autonomy to be active actors in the economic and social life of the country. Similarly, the financial autonomy of the municipalities must not only be analysed from the legal point of view, whereby the latter are called upon to have the capacity to act in determining their revenue and expenditure. It must also be conditioned by a material aspect which consists for these municipalities to hold the effective possession of the financial means enabling them to meet their burdens, because if the financial means of the municipalities are lacking, the attribution of legal personality and the resulting competences becomes a pure fiction.

Keywords: Autonomy of local authorities, financial autonomy, administrative control, free administration.